

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1906

Bogotá, D. C., martes, 7 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN FIRMA A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 085 2025 CÁMARA

HONORABLE REPRESENTANTE JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA

por medio de la cual se crean y fortalecen estrategias que fomenten el empleo juvenil en Colombia y se la dictan otras disposiciones.

Bogotá, 6 de octubre de 2025

Doctor

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Asunto: Adhesión firma a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 085 2025 Cámara.

Cordial saludo,

En mi calidad de ponente, me dirijo de manera respetuosa con el fin de solicitar su colaboración para adherir mi firma a la ponencia del Proyecto de Ley No. 085 de 2025 "Por medio de la cual se crean y fortalecen estrategias que fomenten el empleo juvenil en Colombia y se la dictan otras disposiciones", radicada el pasado 01 de octubre del presente año, en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes para su primer debate.

Anexo copia del radicado de la Poncia del Proyecto de Ley en mención.

Atentamente.

JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Verde

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 204 DE 2025 CÁMARA

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

Bogotá, D. C. octubre 6 de 2025.

Honorable Representante:

CAMILO ESTEVAN ÁVILA MORALES

Presidente

Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia Positiva para
Primer Debate al Proyecto de Ley número 204 de
2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Banco
Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su
funcionamiento y se establecen otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De acuerdo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para **Primer Debate Proyecto de Ley número 204 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.**

De los honorables Representantes,



GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 204 DE 2025 CÁMARA

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

Exposición de Motivos

I. Objeto del proyecto

Crear y reglamentar el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado en Colombia con la finalidad de generar espacios en los cuales las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV), y los voluntarios informales puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios como voluntarios y en esa medida puedan ser asignados de acuerdo a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil; como aporte importante a la construcción del tejido social del país.

El Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado permitirá fortalecer y articularse con el Sistema Nacional de Voluntariado (SNV) creado mediante el artículo 9º de la Ley 720 de 2001.

II. Antecedentes y trámite de la iniciativa

Este proyecto de ley de iniciativa congressional contó con la autoría de la Representante a la Cámara *Soledad Tamayo*, radicado en la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 6/08/2025 como consta en la *Gaceta del Congreso* número 1456 del 2025, siendo designado con Oficio número CSCP 3.7-576-25 el 10 de septiembre como coordinador ponente el Representante *Gerardo Yepes Caro* y como ponente el Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*.

Esta iniciativa ha sido radicada en dos oportunidades, la primera como Proyecto de Ley número 17 de 2020 Senado; y la segunda, como Proyecto de Ley número 114 de 2021, siendo archivadas por tránsito de legislatura, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

III. Justificación

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

“El voluntariado es una forma de participación de los ciudadanos para colaborar en la resolución de problemas sociales, fundamentalmente organizados a través de asociaciones». Se trata, por ello, de un voluntariado organizado, que dirige su atención a dar respuestas eficaces y exigentes a necesidades de los individuos con la intención de mejorar su calidad de vida a través de iniciativas que se fundamentan en la solidaridad y la participación. Una participación voluntaria, dirá Zubero (1996: 57).

Los viejos o clásicos valores del voluntariado social se fundamentan básicamente en la religión, y en la caridad cristiana más exactamente. Los nuevos, si entendemos por tales los que se les atribuyen a los voluntarios y a las organizaciones de voluntariado social, están más relacionados con la solidaridad, con los intercambios no lucrativos, la participación, la responsabilidad ciudadana, la justicia, etc.

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

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

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

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

IV. Generalidades del Voluntariado

Como se sabe, al menos desde la ilustración, la importancia de movimientos colectivos en la articulación del tejido social, en la lucha por la integración o por la cohesión social ha resultado decisiva, más aún, resultó y todavía resulta imprescindible cuando otras instancias de la sociedad instituida las Instituciones Públicas, los sistemas educativos, los servicios sociales, El sistema de salud, las Empresas, el Mercado, etc. Muestran importantes debilidades a la hora de garantizar los derechos de amplios sectores sociales.

Desde antaño, el ser humano ha manifestado un espíritu de ayuda hacia sus semejantes, atendiendo a pobres, ancianos, viudas, huérfanos, lisiados o indigentes. Se trata del conjunto de personas que se citan como beneficiarios históricos de la acción benéfica y voluntaria. Sin embargo, hoy asistimos a una visible explosión de amor por el voluntariado y las organizaciones voluntarias, especialmente el y las operantes en el campo social, cuando, al mismo tiempo, se registra un fenómeno de negación o, al menos, de preterición de la acción voluntaria, incluyendo la del objeto social (Renes, 1994)

Las primeras evidencias de acción voluntaria organizada

Una de las primeras instancias de acción voluntaria organizada registradas se llevó a cabo en Québec (Canadá) en 1688, cuando después del gran incendio que devastó la ciudad, sus habitantes crearon el Bureau des pauvres. Se trataba de una oficina para los pobres compuesta por voluntarios, que proporcionaban dinero, alimentos y ropa a los indigentes.

El “boom” de las instituciones voluntarias

Entre mediados y fines del siglo XIX, surgieron muchas de las instituciones que son casi sinónimo de acción voluntaria. Todas fueron creadas para satisfacer las necesidades de personas en crisis de un tipo u otro.

Algunos en realidad se especializaron en abordar causas específicas. El Ejército de Salvación se centró en las personas solteras y en el alcoholismo. La YMCA se concentró en mejorar las oportunidades económicas de los hombres.

La Sociedad de San Vicente de Paúl desarrolló servicios voluntarios para los ancianos pobres y confinados en sus hogares.

De acuerdo con la Ley 720 de 2001³, el voluntariado es *“el conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario.”*

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

Organizaciones que han sido muy activas en promover el voluntariado en el mundo, han creado su propia definición con base en diferentes criterios. Tal es el caso de la Oficina de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2017)⁴, la cual lo ha definido como *“una práctica social que nace de tu compromiso con el entorno en el que te desenvuelves, así como de un rol activo y crítico con la realidad que te rodea”*. A diferencia de cualquier otro oficio, **éste depende sobre todo de los valores que lo animan y de otros que se transmiten** durante su ejecución como el sentido humanitario, la solidaridad, el altruismo y empatía, la generosidad, la sensibilidad, la constancia.

Oxfam reconocido movimiento global para encontrar soluciones duraderas a la injusticia de la pobreza, y que cuenta con el apoyo de personas voluntarias en todo el mundo, también se ha referido al voluntariado, recogiendo lo establecido por la Ley Española 45 de 2015 en la que se considera voluntariado *“todas aquellas acciones de interés general que contribuyen a enriquecer la calidad de vida de la sociedad en general y preservar el medio ambiente. Son acciones llevadas a cabo por individuos físicos y, en definitiva, deben cumplir con una serie de condiciones: tener una naturaleza solidaria, deben realizarse libremente y voluntariamente por la persona, sin imposición u obligatoriedad de ningún agente u organización,*

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

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

³ Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos.

⁴ Acnur. (2017). ¿Qué es el trabajo voluntario y cuáles son sus características? En: <https://eacnur.org/blog/trabajo-voluntario-cuales-caracteristicas/>

no perciben retribución salarial ni ninguna otra de tipo material, deben ser efectuadas dentro de una organización de voluntariado en el territorio o fuera de él, las actividades que no precisen asistencia física de la persona, como por ejemplo las que se realizan por medio de las TIC pero que estén vinculadas a organizaciones de voluntariado, también se incluyen dentro de esta categoría.

Tras las huellas del voluntariado en Colombia

A lo largo de la historia colombiana se pueden encontrar varios ejemplos de entidades sin ánimo de lucro que han actuado independientes de los gobiernos y los partidos. Sin embargo, la formación autónoma de este tipo de organizaciones es relativamente reciente.

Fueron las órdenes religiosas las primeras en darle atención a los necesitados, destacándose los franciscanos y los dominicos. El primero de estos escenarios fue el hospital de pobres, que atendería sobre todo a los indígenas contagiados por epidemias europeas, mujeres y niños. En 1564 por iniciativa de Fray Juan de los Barrios, obispo franciscano de la capital, se funda el Hospital San Pedro, que, de acuerdo a las tradiciones medievales procuraban un ambiente de recogimiento y devoción que contribuían al buen morir. Este hospital cambió de nombre un par de veces hasta ser nombrado en 1635 el Hospital San Juan de Dios y ser entregado a la Orden Hospitalaria de los Hermanos de San Juan de Dios que por Real Cédula de 1595 fue la encargada de administrar hospitales en el Nuevo Mundo.

Dependiendo del tipo de personas que lo realizan, quienes lo promueven y sus líneas de acción, entre otros aspectos, los voluntariados se pueden clasificar en⁵:

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

- **Voluntariado Corporativo:** es el conjunto de actividades promovidas y facilitadas por la empresa con el fin de crear y sostener (brindando recursos económicos, humanos y tecnológicos) un canal de participación de los empleados para que, en calidad de voluntarios, brinden su tiempo, capacidades y talentos a diferentes organizaciones sociales (Conexión Colombia, 2012).

- **Voluntariado Estatal:** es el conjunto de actividades de interés general realizadas por personas convocadas por un ente público nacional o internacional, de manera libre y voluntaria, sin recibir remuneración de carácter laboral. Quedan excluidas de esta definición las prácticas de servicio social obligatorio que sean requisito por ley o para recibir algún beneficio particular.

- **Voluntariado solidario:** corresponde a las expresiones de voluntariado canalizadas a través de organizaciones formales sin ánimo de lucro que concentran la participación de los ciudadanos en temas específicos de asistencia social y de implementación de políticas sociales de desarrollo (Rodríguez, 1999).

- **Voluntariado de Ayuda Humanitaria:** corresponde a las movilizaciones de la sociedad civil orientadas a generar una respuesta inmediata y efectiva durante episodios de emergencia que comprometen la supervivencia humana tales como: desastres naturales, conflictos armados, condiciones humanas apremiantes (hambunas, enfermedades), entre otras formas de emergencia humanitaria, como el programa de Voluntariado de las Naciones Unidas VNU, (Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas -VNU, 2011).

- **Voluntariado Universitario:** Corresponde a un ejercicio amplio de acción de voluntariado, impulsada por los miembros de la comunidad universitaria en especial los jóvenes, haciendo uso del ejercicio de su autonomía desde una perspectiva de política institucional. Estas acciones van encaminadas a la constitución de canales (puentes) de participación en la construcción de oportunidades de desarrollo y cooperación a nivel comunitario desde las universidades (Arias, 2008).

- **Voluntariado Comunitario:** promoción y participación en movimientos cívicos y colectivos con diferentes fines: el ocio como elemento de crecimiento personal y colectivo, con la ocupación creativa del tiempo libre, participación ciudadana en el ámbito de la educación, difusión, recuperación y conservación de las identidades culturales, movimientos vecinales, voluntariado cívico, consumo responsable.

- **Voluntariado en exclusión social:** promoción y defensa de derechos de colectivos en situación o riesgo de exclusión (infancia, inmigrantes, personas mayores, jóvenes, mujeres, reclusos/as, minorías étnicas, etc.), colaborando en los servicios básicos y promoviendo la reinserción.

- **Voluntariado en cooperación al desarrollo:** fomento y promoción de programas de educación, medio ambiente, lucha contra la pobreza, derechos humanos y sanitarios, contribuyendo a la corresponsabilidad de un único mundo.

- **Voluntariado y discapacidad:** Prevención, tratamiento y rehabilitación, colaborando en la erradicación de discriminaciones y favoreciendo la inclusión en la sociedad.

- **Voluntariado medioambiental:** campañas de sensibilización, protección, denuncia contra actuaciones que dañan el medio ambiente: Elaboración de alternativas concretas y viables.

- **Voluntariado en protección civil:** respuesta a situaciones de emergencia, apoyando y realizando labores de ayuda inmediata.

⁵ UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. (2009). Impacto del voluntariado en Colombia. Recorrido histórico y medición de su incidencia en el Producto Interno Bruto del País En: <https://www.urosario.edu.co/getmedia/d2653f94-96b2-440c-9899-f167e84e2df4/Voluntariado-en-Colombia>.

- **Enfermedades y apoyo sociosanitario:** Voluntariado en entidades de personas afectadas por enfermedades, personas enfermas crónicas, sida, VIH, donación y trasplantes de órganos, asistencia domiciliaria, hospitalaria, promoción de la salud, etc. Adiciones, Dependencias: tabaquismo, drogadicción, alcoholismo, ludopatías.

- **Voluntariado en salud:** Promoción de la salud, desarrollo de hábitos de vida saludables y respuesta a situaciones de necesidad sanitaria.

- **Voluntariado en derechos humanos:** Apoyo y promoción de campañas y actividades en defensa de los derechos de las personas.

- **Voluntariado en adicciones y dependencias:** Participación en programas de asistencia y apoyo a familias, en programas de reinserción y en campañas de información y sensibilización.

V. Situación del Voluntariado en Colombia

En Colombia existen un gran número de organizaciones de voluntariado que agrupan y apoyan el desarrollo de la sociedad en temas de vital importancia para el país como atención y prevención de desastres, salud, educación, control social, participación ciudadana. “*Se calcula que hay 63.553 organizaciones solidarias que incluyen unas 13.200 fundaciones que se dedican a labores de voluntariado.*”⁶ Sin embargo, a pesar de reconocer el impacto positivo que genera el voluntariado en el país y de existir un marco normativo que la regula, existe muy poca información sobre su funcionamiento y tampoco existen datos confiables sobre su impacto en la sociedad.

Un estudio liderado por la Universidad del Rosario, Dansocial y el Voluntariado de las Naciones Unidas (2010), logró demostrar que hay variaciones en el PIB que se pueden atribuir a la acción voluntaria y a las instituciones de voluntariado. En efecto, “un incremento en un 1% el número de personas dedicadas a este trabajo hace que el PIB departamental aumente en promedio 0,021%; de otro lado, si se incrementa en un 1% el número de las instituciones de voluntariado, el PIB departamental crecerá en promedio 0,5%” (Dansocial; Universidad del Rosario; UNV; 2010).⁷

La regulación al tema del voluntariado en Colombia se dio con la **Ley 720 de 2001** por medio de la cual se reconoció, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos. Con esta ley, se creó el Sistema Nacional de Voluntariado

(SNV), conformado por un conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan acciones de voluntariado, con el objeto promover y fortalecer la acción voluntaria a través de alianzas estratégicas y el trabajo en red de las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales con la sociedad civil y el Estado. La ley también determina establecer los mecanismos necesarios para facilitar la construcción de un indicador que valore el aporte de la Acción Voluntaria al Producto Interno Bruto (PIB) del país.

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

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

Una forma concreta de materializar las disposiciones de la Ley 720 de 2001 fue con la aprobación de la **Ley 1505 de 2012**, por medio de la cual se creó el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, como parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, así como reconocer y estimular la labor de los voluntarios que hacen parte del mismo y potenciar su formación y competencias ciudadanas.

De este Subsistema hacen parte de los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana, de la Cruz Roja Colombiana y de los Cuerpos de Bomberos. Así también, esta ley le otorgó a los voluntarios incentivos en materia de acceso a la educación y la vivienda, en exoneración de impuestos y tarifas especiales de servicios públicos, así como en seguridad social, acceso a cargos públicos, entre otros.

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

⁶ RCN Radio. (2017). 1 de cada 3 colombianos ha sido voluntario y en su gran mayoría son mujeres. En: <https://www.rcnradio.com/colombia/1-3-colombianos-ha-voluntario-gran-mayoria-mujeres>

⁷ Humberto Javier Hernández Llorente. (2016). La política de voluntariado en Colombia: entre la legalidad y la legitimidad social. el caso de la red distrital de voluntariado universitario. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Política Social. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. En: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/20554/Hernandez-LlorenteHumbertoJavier2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

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

VI. Beneficios del Voluntariado.

Si bien, se sabe que el voluntariado tiene un gran valor para la sociedad y su contribución es invaluable, ha sido muy difícil cuantificar su valor en términos sociales y económicos. Sobre el particular, en un estudio realizado por Cristian Iván Hernández (2016)⁸, se establece que hay tres principales tipos de impactos del trabajo voluntario: el económico, el social y el individual para el voluntario.

Respecto al primer aspecto, se calcula que los trabajadores voluntarios realizan una contribución de 400 mil millones a la economía mundial y que el valor de la contribución en tiempo de trabajo voluntario, es alrededor del doble del valor de la contribución en dinero (VNU, 2011).

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

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

Por otro lado, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) (2015)⁹ se ha referido a las dificultades para la medición del valor generado por el voluntariado, lo que a su vez, impide que los ciudadanos y la sociedad en su conjunto inviertan lo que deberían en las actividades de los voluntarios, dados sus posibles beneficios sociales.

El método más rudimentario para medir esos beneficios consiste en calcular el valor económico de los bienes y servicios que crean los voluntarios, es decir, el valor con respecto al PIB de los servicios voluntarios. Bajo este criterio, en un estudio de caso reciente sobre el Reino Unido, eso equivaldría como mínimo al 3,5% del PIB anual.

Sin embargo, eso desestima el beneficio social, como beneficios personales a los participantes en la mejora de sus destrezas técnicas y sociales, así como un mayor bienestar. También se refiere al alivio de los costos para las arcas públicas (en el mantenimiento de los sistemas de seguridad social, salud y justicia penal) y una mayor participación ciudadana en la labor de las obras de beneficencia y el Estado.

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

Otro autores se han referido al voluntariado en América Latina. Al respecto, Kliksberg (2009)¹⁰ propone siete tesis sobre las perspectivas hacia los cuales puede y debe apuntar el voluntariado en esta región del mundo:

1. El voluntariado debe ser tenido en cuenta para temas como la reducción de la pobreza, la gestión de desastres o la inclusión social, al ser un productor de bienes y servicios sociales;
2. El voluntariado es constructor de capital social, ya que contribuye a generar mayor confianza entre los miembros de una sociedad y mayor asociatividad;
3. Un Estado fuerte que apoye la participación y solidaridad de sus ciudadanos puede, gracias a este apoyo, enriquecer y complementar sus políticas sociales;
4. El trabajo voluntario, a diferencia de otro tipo de labores, trae consigo otro tipo de gratificaciones (psicológicas, espirituales, etc.), que, además, movilizan un sentimiento de responsabilidad por el otro;
5. Está creciendo una nueva forma de voluntariado, constructor de ciudadanía y participación entre iguales;
6. El voluntariado en esta región ha presentado avances significativos a pesar del poco interés y apoyo por parte de los Estados, donde las políticas se han centrado en la regulación y control por encima de la promoción del voluntariado.
7. Ante los desafíos que afronta América Latina en materia social se requiere de un apoyo decidido de todos los actores sociales y políticos.

⁸ Cristian Iván Hernández Mateus. (2016). Teoría económica del voluntariado, valoración y ejercicio de promoción. Universidad de los Andes. En: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/15267/u728914.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁹ Andrew G. Haldane. (2015). Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo: transformar la gobernanza. Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). En: https://www.unv.org/sites/default/files/21337%20-%20SWVR%20report%20-%20SPANISH%20-%20web%20single%20pages_1.pdf

¹⁰ Referenciado por Cristian Iván Hernández Matéus. (2016). *Op. Cit.*

En este panorama el voluntariado tiene mucho que decir y aportar.

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

Desde su creación el Sistema Nacional de Voluntariado ha tenido avances importantes en la integración de nuevos actores, públicos y privados, en la construcción de espacios de cooperación y la promoción de la cultura voluntaria en el país. Actualmente existen “283 consejos municipales y 18 consejos departamentales y otros están en proyección de conformación”¹¹. Sin embargo, existe una necesidad de un mayor apoyo técnico y financiero para el funcionamiento del Sistema, la obligatoriedad del registro de Organizaciones de Voluntariado (ODV) las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales para obtener el panorama general de la acción voluntaria en el país y tomar acciones de mejora, un mayor involucramiento de las entidades territoriales y nacionales en el reconocimiento, seguimiento y supervisión al Sistema, la medición del impacto de la acción voluntaria en el país, entre otras acciones que permitan consolidar un Sistema Nacional de Voluntariado más robusto y con una mayor incidencia en la realidad del país.

VII. Avances del Sistema Nacional de Voluntariado.

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

De acuerdo con información reportada por el Consejo Nacional de Voluntariado, existen “283 consejos municipales y 18 consejos departamentales y otros están en proyección de conformación”¹². También, desde el año 2019, ha realizado encuentros nacionales de voluntariado con sede en diferentes ciudades. Algunas de éstas también han avanzado en el desarrollo de políticas públicas de voluntariado, como

es el caso de Medellín, que mediante el Acuerdo número 53 de 2011, adoptó la Política Pública Municipal de Voluntariado para la Ciudad de Medellín, que busca “atender las principales necesidades de la población voluntaria de la Ciudad y llevar a cabo proyectos de formación y fomento a la actividad voluntaria; que contribuyan con la reconstrucción del tejido social y se conviertan en una alternativa de utilización del tiempo libre y deber ciudadano.”¹³ Aunque esta medida se concibió como un gran impulso al voluntariado en la ciudad, en la práctica su implementación ha tenido algunas dificultades y no se han establecido mecanismos de seguimiento a la misma.

Desde su conformación, el Consejo Nacional de Voluntariado ha procurado la integración de nuevos municipios y departamentos, y la construcción de espacios de cooperación con órganos legislativos y ejecutivos, a fin de seguir promoviendo la cultura voluntaria en Colombia.”¹⁴ Sin embargo, a pesar de los avances que ha tenido el Sistema en los últimos años, se evidencian algunos vacíos y preocupaciones asociados a la necesidad de un mayor apoyo técnico y financiero para el funcionamiento del Sistema, la obligatoriedad del registro de Organizaciones de Voluntariado (ODV) las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales para obtener el panorama general de la acción voluntaria en el país y tomar acciones de mejora, un mayor involucramiento de las entidades territoriales y nacionales en el reconocimiento, apoyo y supervisión al Sistema, la medición del impacto de la acción voluntaria en el país, entre otras acciones que permitan consolidar un Sistema Nacional de Voluntariado más robusto y con una mayor incidencia en la realidad del país.

VIII. Otras formas de Voluntariado en Colombia

• Los Bancos de Tiempo

Una forma de voluntariado que ha surgido en Colombia hace algunos años es la de bancos de tiempo, una iniciativa privada a través de la cual los miembros de esa comunidad intercambian habilidades y saberes. Esta figura ya existe en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín y Yopal. Los bancos de tiempo “muestran cómo el conocimiento puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los involucrados, acercando a las personas de manera igualitaria en torno a intereses comunes y diversos, encontrando en sí mismos y en los otros valiosos saberes y servicios que se intercambian de manera horizontal, libre y gratuita”¹⁵.

¹³ Acuerdo número 53 de 2011. Artículo 5°.

¹⁴ Texto de la exposición de motivos del Proyecto de Ley número 03 de 2014 Senado. En Gaceta del Senado: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_504.pdf

¹⁵ *El Espectador*: (2018). El Banco del Tiempo: una alternativa de intercambio solidario. En: <https://www.elespectador.com/economia/el-banco-del-tiempo-una-alternativa-de-intercambio-solidario-articulo-791795>

¹¹ John Alexander Galindo Vega. (2020). Video Institucional Sistema Nacional de Voluntariado.

¹² John Alexander Galindo Vega. (2020). Video Institucional Sistema Nacional de Voluntariado.

De acuerdo con la investigación realizada por la Comisión Europea¹⁶ sobre los beneficios que tienen los bancos de tiempo como iniciativa en política pública, la implementación de esta figura promueve mejoras en aspectos que abarcan desde el empleo, salud física, bienestar mental y reconstrucción de lazos sociales. Respecto al primer aspecto, existen varias aproximaciones de la literatura sobre el rol que tiene el banco del tiempo sobre la preparación de las personas para el mercado laboral. Existen ejemplos de estudios que sugieren que las experiencias que adquieren las personas les permiten encontrar más fácilmente trabajo.

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

Los bancos de tiempo pueden proporcionar redes de intercambio social y apoyo alrededor de éstas. También, se ha comprobado que éstos tienen un impacto positivo sobre los adultos mayores, por un lado, ayudan a hacer frente a la soledad y el aislamiento, fomentando la red de apoyo de la persona, tiene beneficios de tipo psicológicos, al dar valor a los conocimientos y saberes de cada persona, estimulan las capacidades y habilidades de las personas, generando en ellas una satisfacción personal al sentirse útiles para los demás, favoreciendo de esta forma un refuerzo de su autoestima y de autorrealización (Sarasola, 2019).¹⁷

En Colombia, los bancos de tiempo funcionan a través de una plataforma llamada TimeOverflow, que ha sido facilitada para varios bancos del tiempo en el mundo por la Asociación para el Desarrollo de los Bancos de Tiempo (ADBdT), en la cual las personas se inscriben ofreciendo su tiempo y habilidades. En la medida que una persona ofrece sus servicios a otras personas, obtiene créditos para usar los servicios que brindan otros usuarios del sistema. De acuerdo con Maribel Moreno, Fundadora del Banco de Tiempo en Colombia, *“es una estrategia de economía solidaria que busca fortalecer los lazos entre las personas y reducir los índices de consumo económico: que no se tenga que pagar por servicios que se pueden proveer a partir de una relación de confianza y solidaridad”*¹⁸. Los servicios que más se ofrecen en la plataforma son

de idiomas, matemáticas, clases de piano, coaching, técnicas de fotografía y de cocina.

IX. Experiencias exitosas de Bancos de tiempo en Colombia

Banco de Tiempo Cultural de Bogotá: que fomenta el intercambio de conocimientos en la comunidad a través de actividades colaborativas, y la iniciativa de la Fundación Colombia Presente, que promueve valores de participación y convivencia al facilitar la colaboración mutua entre sus socios, cerrando brechas sociales a través del intercambio de tiempo y servicios sin uso de dinero.

Fundación Colombia Presente - Banco de Tiempo: Esta fundación opera como un banco de tiempo sin fines de lucro, enfocado en la promoción de valores como la participación, la responsabilidad social y la tolerancia.

Cuyo enfoque se basa en el intercambio de servicios entre sus socios, donde el tiempo es la unidad de cambio, no el dinero. El impacto Busca generar un cambio de actitud en la ciudadanía, construyendo un mejor país a través de la colaboración mutua y la creación de cadenas de favores.

Banco de tiempo contigo Colombia: funciona en la plataforma internacional Time Republik, definido como un ecosistema para generar confianza y capital social, incentivando el compromiso cívico, la participación y a la corresponsabilidad social de toda la sociedad colombiana.

Fortalecer desde la innovación social las prácticas culturales básicas, mínimas, cotidianas que permitan vivir en convivencia democrática.

Avanzar desde el modelo de intercambio de tiempo, en la adopción de una moneda social para crear un sentido de identidad comunitaria.

Promover la participación de la población con discapacidad y sus cuidadores, presentando iniciativas que promuevan su inclusión y empoderamiento.

X. Experiencias Internacionales

Teniendo en cuenta el potencial del voluntariado para genera un impacto social y económico en los países donde está siendo implementado, a continuación se detallan algunas de las iniciativas para su promoción y apoyo compiladas por UN Volunteers¹⁹:

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

¹⁶ Carmen Bocanegra y Eduardo Salas García. Banco del Tiempo, ¿alternativa para el desempleo en México? Revista *Universidad de Sonora*. En: <http://www.revistauniversidad.uson.mx/revistas/21-21%20Banco%20del%20tiempo%20alternativa%20para%20el%20desempleo%20en%20m%C3%A9xico.pdf>

¹⁷ <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2020/01/tesis-bancos-de-tiempo.pdf>

¹⁸ Revista *Comensales*. (2019). Bancos de tiempo: Ayudar sin esperar dinero a cambio. En: https://revistadiners.com.co/tenencias/63520_bancos-de-tiempo-ayudar-sin-esperar-dinero-a-cambio/

¹⁹ Un Voluntarios. (2009). Leyes Y Políticas Afectando Voluntariado Desde 2001. En: <https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Volunteers/VolunteerismLaws2001.pdf>

capacitación, educación y unir los servicios de los voluntarios con las organizaciones de la sociedad civil en varios países.

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

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

- **El Consejo de Desarrollo del Voluntariado de Inglaterra** colabora con el gobierno y los partidos de oposición para dirigir la política gubernamental y la acción comunitaria en el campo del voluntariado.

- **La Agencia Nacional de Coordinación del Servicio de Voluntarios de Filipinas** es responsable de aplicar la Ley de institucionalización de una estrategia para el desarrollo rural y el fortalecimiento del voluntariado (2006) mediante la revisión y formulación de políticas y directrices relativas al servicio nacional de voluntariado y la prestación de servicios técnicos y asistencia para el fortalecimiento de capacidades de los voluntarios y las organizaciones de voluntarios.

- **El Consejo Nacional de Voluntariado del Líbano** facilita el contacto y la coordinación entre todos los ministerios gubernamentales, la oficina del Primer Ministro y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para promover el voluntariado en todo el país. El comité está compuesto por 26 personas procedentes de ministerios gubernamentales, OSC internacionales y nacionales, universidades importantes y las Naciones Unidas.

En términos generales estas experiencias internacionales han demostrado que:

- Las leyes y políticas de voluntariado se han utilizado como parte de programas más amplios que abordan cuestiones específicas identificadas como prioridades nacionales (por ejemplo, reducción de la pobreza, prevención del VIH/SIDA, reconstrucción posterior a los conflictos, salud y educación).

- Muchos países han establecido centros o consejos nacionales de voluntariado que promueven y facilitan el voluntariado y proporcionan información, capacitación, educación y servicios de unión entre los voluntarios con las OSC en todo ese país o región.

XI. El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas

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

Para el programa, el voluntariado cumple con tres criterios importantes. Primero, es una acción que nace de la libre voluntad de una persona, sin ningún tipo de obligación, tanto por la ley, un contrato o un requisito académico. En segundo lugar, la acción no debe llevarse a cabo con el objetivo de una recompensa económica. En tercer lugar, la acción debe contribuir al bien común y beneficiar de cualquier forma a personas ajenas a la familia y el hogar del voluntario, o realizarse a favor de una causa, incluso si la persona que actúa como voluntaria también resulta beneficiada (VNU, 2015).²¹

XII. Marco Normativo

a. Marco Internacional

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

- **Resolución 52/17** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1997, se proclama el año internacional del voluntariado.

- **Resolución 1997/44** del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas del 22 de julio de 1997, se impulsa una resolución con algunas recomendaciones a los Estados sobre la acción del voluntariado.

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

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

- **Resolución 55/57** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 4 de diciembre del 2000, recuerda las resoluciones anteriores sobre el “Año Internacional del Voluntariado” y recomienda que se fomente la participación de voluntarios en el desarrollo social. Al respecto la Asamblea dijo que: “Insta a los Estados a que promuevan, sobre todo durante el año, un entorno propicio para que se examinen a nivel nacional y local las características y tendencias de las actividades voluntarias en sus propias sociedades, comprendidos los principales problemas que el año puede ayudar a resolver, y a que incorporen el tema del voluntariado en las reuniones y encuentros de alto nivel que tengan lugar en 2001”.

- **Resolución 39/2** de la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas del 23 de febrero del 2001, se vuelve a apoyar el voluntariado como fuerza económica importante.

- **Resolución 56/38** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 5 de diciembre del 2001, se dan otras recomendaciones sobre el voluntariado, se señala la manera en que los gobiernos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden apoyar el voluntariado y se exhorta a los Estados a tener en cuenta esta resolución. En el anexo de esta resolución se encuentra la más importante recomendación del “sistema normativo”:

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

- **Resolución 57/106 de 2002** aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas: Insta a los gobiernos a que, con el apoyo activo de los medios de difusión, la sociedad civil y el sector privado, observen el 5 de diciembre el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social e incluyan en sus campañas de divulgación actividades centradas en el seguimiento de los logros del Año Internacional de los Voluntarios; Reafirma la necesidad de reconocer y promover todas las formas de voluntariado como actividad que atañe y beneficia a todos los sectores de la sociedad, incluidos los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías y los inmigrantes, y los que se ven excluidos por razones sociales o económicas.

- **Resolución 60/134** aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Seguimiento de la observancia del Año Internacional de los Voluntarios: Invita a todos los interesados, especialmente del sector privado y de las fundaciones privadas, a apoyar el voluntariado como instrumento estratégico para fomentar el desarrollo económico y social, incluso mediante la expansión del voluntariado empresarial; alienta a los gobiernos a establecer asociaciones con la sociedad civil a fin de crear un potencial de voluntariado en el plano nacional, dada la importante contribución que el voluntariado aporta al cumplimiento de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio.

- **Resolución 63/153 de 2008**, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social: Alienta a los gobiernos a establecer asociaciones con la sociedad civil a fin de crear un potencial de voluntariado en el plano nacional, dada la importante contribución del voluntariado al cumplimiento de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio.

b. Marco Nacional

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

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

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

- **Decreto número 4290 de 2005** por el cual se reglamenta la Ley 720 de 2001.

XIII. Impacto Fiscal

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

Con ocasión de la radicación del Proyecto de Ley número 017 de 2020 - Senado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó no tener objeciones desde el punto de vista presupuestal sobre la iniciativa, siempre y cuando las necesidades de

recursos que se requieran para su implementación estuvieran enmarcadas dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo de cada sector involucrado en su ejecución.

XIV. Conflicto de Intereses

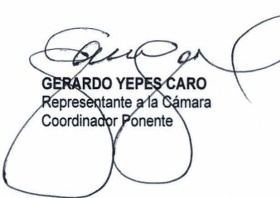
De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.

Así mismo, corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés y su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de esta.

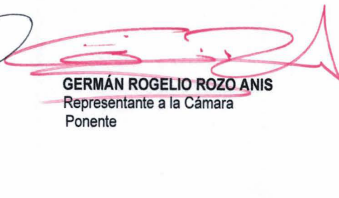
XV. Proposición

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia positiva y, en consecuencia, solicito de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, **Dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 204 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.**

De los honorables Congresistas,



GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Ponente

XVI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2025 CÁMARA

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

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

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

El Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado permitirá fortalecer y articularse con el Sistema Nacional de Voluntariado (SNV) creado mediante el artículo 9° de la Ley 720 de 2001.

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

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

Parágrafo 3°. Entiéndase voluntariado, voluntario, organizaciones de voluntariado y entidades con acción voluntaria de conformidad con los conceptos establecidos en el artículo 3° de la ley 720 de 2001.

Artículo 2°. Plataforma Tecnológica. El Ministerio de Trabajo, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, creará y administrará una plataforma tecnológica con la finalidad de que las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV), y los voluntarios informales, puedan ofertar su conocimiento, experiencia y servicios para articular con quienes demandan conocimiento, experiencia y servicios.

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

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

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

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

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

Artículo 6°. Validación de aportes al Banco de Tiempo y Voluntariado. Las horas que los voluntarios aporten al Banco de Tiempo y Voluntariado, serán certificadas por el Ministerio de Trabajo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y las mismas serán validadas como experiencia profesional hasta un máximo de seis (6) meses, de conformidad con la reglamentación que se expida para tal efecto.

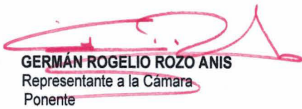
Artículo 7°. Reconocimiento al Voluntariado. En el marco del día internacional del voluntariado, decretado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de diciembre de cada año, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, reconocerá una organización de voluntariado - ODV, una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

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

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

De los honorables Congresistas,


GERARDO YEPES CARO
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el Día Nacional de la Memoria del Insilio y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de octubre de 2025
Honorable Representante
ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO
Presidente
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el Día Nacional de la Memoria del Insilio y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo;

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de acuerdo con lo reglado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el Día Nacional de la Memoria del Insilio y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente:


H.R. NORMAN DAVID BAÑOL ÁLVAREZ
Ponente Coordinador


H.R. ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el Día Nacional de la Memoria del Insilio y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- 1. RESUMEN DEL TRA... DEL PROYECTO
- 2. RECONOCIMIENTO DEL FENÓMENO DEL INSILIO
- 3. ARTICULADO Y COMPOSICIÓN DE LA LEY
- 4. FUNDAMENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO INTEGRAL DEL INSILIO

3.1 MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL RECONOCIMIENTO DE VÍCTIMAS: CONSOLIDADO EL DEBER ESTATAL

3.2 HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD (CEV) SOBRE EL EXILIO Y EL INSILIO: LA VOZ DE LA VERDAD ESCLARECIDA

3.3 EL ROL DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) Y LA ESTRATEGIA MHERI: UN ALIADO INSTITUCIONAL CLAVE

3.4 PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL: EL CASO DEL DOCTOR. CARLOS BONILLA CIFUENTES Y LA CONSOLIDACIÓN DEL INSILIO COMO HECHO VICTIMIZANTE EN COLOMBIA.

3.5 DEFINICIÓN CONSOLIDADA DEL INSILIO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO: CLARIDAD Y ALCANCE

3.6 ENFOQUE PROGRESIVO DEL PROYECTO DE LEY: CONMEMORACIÓN, PEDAGOGÍA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LA NO REPETICIÓN

- 5. ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL
- 6. ESTUDIO DE CONFLICTOS DE INTERÉS
- 7. PROPOSICIÓN
- 8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

RESUMEN DEL TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de ley es de iniciativa congresional de los honorables Representantes *Carmen Felisa Ramírez Boscán*, honorable Representante *Norman David Bañol Álvarez*, honorable Representante *John Jairo González Agudelo*, honorable Representante *David Alejandro Toro Ramírez*, honorable Representante *Jorge Hernán Bastidas Rosero*, honorable Representante *Alirio Uribe Muñoz*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Gabriel Becerra Yáñez*, honorable Representante *Heráclito Landínez Suárez*, honorable Representante *Gildardo Silva Molina*, honorable Representante *Gabriel Ernesto Parrado Durán*, honorable Representante *Pedro José Suárez Vacca*, honorable Representante *Jorge Alejandro Ocampo Giraldo*, honorable Representante *Ermes Evelio Pete Vivas*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Orlando Castillo Advíncula* fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de agosto del 2025 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1695 del 2025. En la Comisión Segunda Constitucional Permanente, fueron designados como ponentes los honorables Representantes *Norman David Bañol Álvarez* y la honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto* por medio del Oficio número CSCP - 3.2.02.167/2025(IS) del 19 de septiembre del 2025.

CAPÍTULO 1

Reconocimiento del fenómeno del insilio

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal declarar el 18 de agosto como el Día Nacional de la Memoria del Insilio. Esta iniciativa busca establecer un acto simbólico y pedagógico de profundo reconocimiento histórico, político y social a las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Se dirige específicamente a aquellas personas que, sin haber abandonado el país, experimentaron afectaciones severas y a menudo invisibles, derivadas de la guerra y del exilio forzado de sus seres queridos.

Las afectaciones centrales que este proyecto busca visibilizar y reconocer incluyen el silenciamiento, el aislamiento social, la ruptura familiar, el confinamiento emocional y el desarraigo. Estas manifestaciones representan formas de sufrimiento únicas y frecuentemente pasadas por alto, que han impactado profundamente el tejido social y emocional de las familias. La propuesta de ley, al nombrar explícitamente estos daños no físicos, amplía la comprensión tradicional de la victimización. Esto significa que el trauma del conflicto se reconoce

más allá del daño físico directo o el desplazamiento, abarcando las profundas consecuencias psicológicas y sociales. Este paso es fundamental para una comprensión más matizada y completa de los efectos generalizados de la guerra, alineándose con los principios modernos de justicia transicional que abogan por una reparación holística. Al formalizar una categoría de víctimas cuyo sufrimiento, aunque profundo, ha sido históricamente marginado o invisibilizado, se da un paso crucial hacia la justicia integral.

CAPÍTULO 2

Articulado y composición de la ley

La normatividad propuesta se compone de los siguientes artículos, los cuales procuran un enfoque deliberado y progresivo para abordar la compleja realidad del insilio en Colombia.

- **Artículo 1°:** Establece el objeto de la ley.
- **Artículos 2°:** Propone la declaración del 18 de agosto de cada año como el “Día Nacional de la Memoria del Insilio”.
- **Artículo 3°:** Establece la promoción de actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales en esta fecha. El propósito es visibilizar el insilio como un hecho victimizante específico y, con ello, fortalecer la memoria colectiva en torno a este fenómeno.
- **Artículo 4°:** Autoriza al Gobierno nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y su estrategia MHERI, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y otras entidades competentes, a diseñar e implementar iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio. Establece que esta labor se realizará en colaboración con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, garantizando un enfoque participativo e inclusivo.
- **Artículo 5°:** Autoriza al Gobierno nacional a incluir las asignaciones presupuestales necesarias en el Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de esta ley. Dicha asignación estará sujeta a la disponibilidad presupuestal y a la planificación estratégica, lo que asegura la viabilidad financiera de las acciones propuestas a largo plazo.
- **Artículo 6°:** Determina la vigencia y derogatorias.

El articulado estipula entonces el reconocimiento simbólico (Artículo 1°), hacia la educación pública y la sensibilización (Artículo 2°), luego a la acción institucional y el desarrollo de políticas (Artículo 3°), y finalmente, a la obtención de los recursos financieros necesarios para una implementación sostenida (Artículo 4°). Esta estructura no es fortuita; representa un plan meticuloso para pasar de un concepto abstracto a medidas concretas y ejecutables.

Para una forma de victimización previamente “invisible” como el insilio, los esfuerzos de

sensibilización pública y educación son precursores indispensables para una implementación efectiva de políticas y la asignación de recursos. Este enfoque garantiza que la intención legislativa sea comprendida, apoyada por la sociedad y sostenible en el tiempo, lo que conducirá a un impacto significativo y duradero.

CAPÍTULO 3

Fundamentos para el reconocimiento integral del insilio

A continuación, se profundiza en los fundamentos legales, éticos e históricos que justifican la promulgación de esta ley para el reconocimiento integral del insilio:

3.1. MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL RECONOCIMIENTO DE VÍCTIMAS: CONSOLIDANDO EL DEBER ESTATAL

3.1.1. La Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el derecho a la reparación integral

La Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es la piedra angular del marco de justicia transicional en Colombia. Esta ley estableció el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)¹, reafirmando los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición².

Un aspecto crucial de la Ley 1448 es su definición amplia de “víctima”, que abarca a individuos y grupos que han sufrido daños debido a violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o normas internacionales de derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno, incluyendo a aquellos que se encuentran en el extranjero, independientemente de su estatus migratorio². Más allá de la víctima directa, la ley extiende explícitamente la condición de víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo, y familiares hasta el primer grado de consanguinidad o crianza, o primer grado civil de la víctima directa, especialmente si esta fue asesinada, desaparecida, secuestrada o sufrió daños por crímenes de lesa humanidad y graves violaciones del DIH o del derecho internacional de los derechos humanos.² La inclusión de la “familia de crianza” a través de la Ley 2421 de 2024² amplía aún más este alcance, proporcionando una base legal clara dentro de la legislación nacional existente para reconocer a los familiares que permanecieron en Colombia como víctimas de insilio.

El proyecto de ley, al buscar el reconocimiento del insilio, no está creando una nueva categoría de víctimas de la nada, sino que está clarificando y formalizando un reconocimiento ya implícito dentro del marco de víctimas establecido por la Ley 1448. Esto refuerza la legitimidad jurídica de la legislación propuesta, demostrando su alineación con la ley nacional establecida y su papel en la operacionalización de los deberes existentes del

Estado hacia las víctimas. Además, la Ley 1448 exige un “enfoque diferencial” en todos los aspectos de la atención, asistencia y reparación integral, integrando una perspectiva de género¹. Este principio es vital para abordar los impactos específicos y variados del insilio en diversas poblaciones, asegurando que el reconocimiento sea inclusivo y equitativo.

3.1.2. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición como pilar de la paz

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, establecido por el Acto Legislativo número 01 de 2017, constituye la piedra angular de los esfuerzos de Colombia para cumplir el Acuerdo Final de Paz y construir una paz estable y duradera.³ Este sistema opera a través de un conjunto complementario de mecanismos judiciales y extrajudiciales, que incluyen la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)³.

El propósito primordial del SIVJNR es “satisfacer en mayor grado los derechos de las víctimas, contribuyendo a la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto”³. Dentro de este sistema, el papel específico de la CEV es “esclarecer y promover el reconocimiento de prácticas y actos constitutivos de graves violaciones de los Derechos Humanos y Graves Infracciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH)”³. La inclusión del reconocimiento del insilio a través de este proyecto de ley no es un acto aislado, sino una parte integral de la arquitectura más amplia de justicia transicional de Colombia. Al abordar una “herida invisible”, el proyecto de ley contribuye al objetivo holístico del SIVJNR de lograr una verdad, justicia y reparación integrales, fortaleciendo así los cimientos para una paz estable y duradera. Demuestra un compromiso con una comprensión matizada y evolutiva de los daños relacionados con el conflicto y el espectro completo de las víctimas.

3.1.3. Estándares Internacionales de Derechos Humanos y la protección de la unidad familiar en contextos de conflicto

El marco global de derechos humanos subraya cada vez más el reconocimiento integral de las necesidades y derechos de las víctimas, incluyendo a aquellos afectados indirectamente por el conflicto y sus familias⁵. Diversos instrumentos internacionales fundamentales afirman la inviolabilidad de la vida familiar. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia” (artículo 12) y que “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado” (artículo 16(3))⁸.

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) impone a los Estados la obligación de proteger a los niños contra la discriminación basada en el estatus o las actividades de sus padres, de respetar el derecho del niño a la identidad, incluyendo las relaciones familiares, y de asegurar que los niños cuyos padres residen en diferentes Estados tengan derecho a mantener contacto regular. También aborda específicamente situaciones en las que la separación familiar resulta de acciones estatales como el exilio.¹⁰ Otros tratados internacionales, como los Reglamentos de La Haya, el Cuarto Convenio de Ginebra, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), enfatizan consistentemente el “Respeto a la Vida Familiar” y la protección de los derechos familiares.⁹

Esta ley aborda la “ruptura familiar” y el “aislamiento” como impactos clave del insilio. El derecho internacional, tal como se refleja en los instrumentos citados, protege de manera consistente la vida familiar y el derecho a mantener el contacto familiar. El exilio forzado, por su propia naturaleza, interrumpe estos derechos fundamentales para quienes quedan atrás. El reconocimiento del insilio a través de esta ley alinea los esfuerzos legislativos nacionales de Colombia con los estándares internacionales de derechos humanos en evolución, que enfatizan la protección de la unidad familiar y el reconocimiento integral de las víctimas, incluyendo a aquellas afectadas indirectamente por el conflicto. Esto demuestra el compromiso de Colombia con sus obligaciones internacionales y con la adopción de las mejores prácticas en justicia transicional, reforzando así el imperativo moral y legal de la ley propuesta.

3.2. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD (CEV) SOBRE EL EXILIO Y EL INSILIO: LA VOZ DE LA VERDAD ESCLARECIDA

3.2.1. El Capítulo ‘La Colombia fuera de Colombia’ y la visibilización del exilio como victimización

El Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), particularmente el capítulo titulado ‘La Colombia fuera de Colombia’, documentó meticulosamente los profundos impactos tanto del exilio como del insilio¹¹. La CEV recopiló más de 2.080 testimonios en 24 países, estableciendo el exilio como una forma generalizada de victimización que afectó a más de un millón de personas.¹¹ Esta magnitud llevó a la CEV a identificar el exilio como “la segunda victimización del país, después del desplazamiento forzado”, subrayando la urgencia crítica de su reconocimiento, reparación y garantías de no repetición¹².

3.2.2. Las recomendaciones explícitas de la CEV para el reconocimiento y reparación del exilio y el insilio

El Informe Final de la CEV, concebido como una “herramienta ética, pedagógica y política”¹⁴, incluyó más de 60 recomendaciones para la no repetición. Entre estas, la CEV recomendó explícitamente:

- Reconocer y reparar a las víctimas del exilio y el insilio como parte integral de la población víctima del conflicto armado¹⁴.
- Incorporar un enfoque diferencial e interseccional para abordar los impactos específicos y desproporcionados del conflicto en grupos vulnerables, como mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas mayores y comunidades étnicas¹⁴. Esto es crucial para las víctimas del insilio, cuyas experiencias varían considerablemente.
- Garantizar procesos de memoria histórica participativos que incluyan activamente a las segundas generaciones de exiliados y a quienes vivieron la ausencia forzada dentro del país (víctimas del insilio)¹⁴.

Las recomendaciones de la CEV también se extendieron al fortalecimiento de programas integrales de atención en salud y psicosocial, específicamente para abordar los impactos particulares de actos victimizantes como el exilio y la orfandad.¹⁴ Además, hizo un llamado a establecer medidas específicas de asistencia y reparación integral para las víctimas del exilio y el refugio transfronterizo, lo que implícitamente incluye el reconocimiento de los efectos en sus familiares que quedaron atrás¹⁴.

La CEV instó explícitamente a la adopción de un “enfoque diferencial e interseccional”. La definición del insilio en el proyecto de ley y sus acciones pedagógicas y políticas propuestas (artículos 2° y 3°) deben, por extensión, adoptar este enfoque. Los impactos de la separación familiar¹⁵ pueden variar significativamente según el género, la edad, la etnia y otros factores interseccionales. Esto subraya una comprensión sofisticada de la victimización, que va más allá de una visión monolítica para reconocer los impactos diversos y específicos del conflicto en diferentes grupos. Al integrar este enfoque, el proyecto de ley asegura que el reconocimiento del insilio no sea un acto superficial, sino que conduzca a políticas que aborden genuinamente las diversas experiencias y necesidades de las víctimas, garantizando así medidas reparadoras verdaderamente equitativas y efectivas y contribuyendo a la no repetición.

La siguiente tabla ilustra la correlación directa entre las recomendaciones autorizadas de la CEV y las disposiciones específicas de esta ley, sirviendo como una clara justificación de la intención legislativa:

Tabla 1: Articulación de las recomendaciones de la CEV con el proyecto de ley

Recomendación de la CEV	Fuente (CEV)	Articulación con el Proyecto de Ley
Reconocer y reparar a víctimas del exilio y el insilio como parte integral de las víctimas del conflicto armado.	Informe Final CEV, Capítulo ‘La Colombia fuera de Colombia’ / Recomendaciones IF ¹⁴	Objeto del proyecto de ley: Reconocimiento histórico, político y social a las víctimas del insilio. Artículo 1: Declaración del Día Nacional de la Memoria del Insilio.
Incorporar un enfoque diferencial e interseccional.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF ¹⁴	Objeto del proyecto de ley: Reconocimiento con enfoque diferencial. Artículo 3º: Diseño e implementación de iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio con enfoque diferencial.
Garantizar procesos de memoria histórica participativos que incluyan a quienes vivieron la ausencia forzada en el país.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF ¹⁴	Artículo 2º: Promoción de actos conmemorativos y pedagógicos que visibilicen el insilio. Artículo 3º: Diseño e implementación de iniciativas en coordinación con víctimas y organizaciones sociales.
Establecer medidas específicas de asistencia y reparación integral para víctimas del exilio y el refugio transfronterizo.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF ¹⁴	Objeto del proyecto de ley: Reconocimiento a víctimas del insilio. Artículo 2º: Promoción de actos que visibilicen el insilio como hecho victimizante.

Esta tabla es fundamental para un informe legislativo, ya que conecta de manera visual y explícita la ley propuesta con el trabajo fundacional de la Comisión de la Verdad. Proporciona un argumento sólido para concluir que esta Ley no es una propuesta arbitraria, sino una respuesta directa y basada en evidencia a los hallazgos y recomendaciones del organismo encargado de esclarecer la verdad del conflicto, fortaleciendo así su peso político y ético.

3.2.3. El insilio como “herida invisible”: Profundización en sus afectaciones psicosociales y comunitarias

La Primera Asamblea MHERI del CNMH consolidó testimonios que subrayan “El insilio como herida invisible que requiere reconocimiento institucional”. Esto destaca la naturaleza a menudo no percibida de esta forma particular de sufrimiento. La definición de insilio en el proyecto de ley enumera explícitamente sus impactos fundamentales: “silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y desarraigo”. Estas son predominantemente afectaciones psicosociales y sociales, distintas de las lesiones físicas o el desplazamiento directo.

Investigaciones exhaustivas sobre la separación familiar en contextos de conflicto corroboran estos impactos. Los estudios indican que la separación familiar es una fuente principal de angustia tanto para quienes están en el exilio como para quienes quedan atrás, manifestándose como un miedo

profundo por la seguridad de la familia, sentimientos de impotencia, disrupción cultural, aislamiento intenso e inseguridad generalizada.¹⁵ Las respuestas psicológicas y fisiológicas a dicho trauma, incluida la separación familiar prolongada, pueden conducir a un deterioro a largo plazo en el funcionamiento diario.¹⁶

Los impactos del insilio, como el silenciamiento, el aislamiento y el confinamiento emocional, son inherentemente menos visibles que las lesiones físicas o el desplazamiento forzado. La caracterización del insilio como una “herida invisible” señala directamente este desafío. Esto significa que el sufrimiento es a menudo interno, no físico y carece de un “evento” claro que pueda documentarse fácilmente en los registros de víctimas tradicionales. Esto subraya la importancia del componente pedagógico del proyecto de ley (artículo 2º), ya que la educación pública es crucial para visibilizar este sufrimiento y fomentar la empatía y el apoyo social hacia las víctimas. También implica la necesidad de mecanismos especializados de apoyo psicosocial, como se destaca en las recomendaciones de la CEV ¹⁴, porque las medidas reparadoras tradicionales por sí solas pueden no abordar estos daños profundos y no materiales.

La siguiente tabla proporciona una visión estructurada y detallada de los daños complejos y a menudo intangibles experimentados por las víctimas del insilio, clasificándolos por dimensión e ilustrándolos con manifestaciones específicas. Esto sirve para profundizar la comprensión de la “herida invisible”:

Tabla 2: Afectaciones del insilio: Dimensiones y manifestaciones

Dimensión de la Afectación	Manifestaciones Específicas del Insilio	Fuente/Referencia
Psicosocial/Emocional	Confinamiento emocional, Miedo constante por la seguridad de los familiares en el exilio, Sensación de impotencia, Impacto en la salud mental (ansiedad, depresión), Desarraigo (sentido de pérdida de pertenencia).	Definición del proyecto de ley; CNMH MHERI; ¹⁵
Social/Comunitaria	Aislamiento social (debido a estigma o temor), Estigmatización, Deterioro de la vida cotidiana y comunitaria.	Definición del proyecto de ley; CNMH MHERI; ¹⁷
Relacional	Ruptura de vínculos afectivos (distancia, pérdida de contacto), Dificultad para acceder a información sobre familiares.	Definición del proyecto de ley; CNMH MHERI; ¹⁵
Existencial	Silenciamiento (incapacidad de hablar de la ausencia o sus circunstancias).	Definición del proyecto de ley; CNMH MHERI

Articular claramente los daños específicos del insilio es esencial para justificar la necesidad de políticas y reparaciones dirigidas. Esto traslada la discusión de conceptos abstractos al sufrimiento humano concreto, haciendo que el caso del proyecto de ley sea más convincente y demostrando una comprensión exhaustiva de los matices del problema.

3.3. EL ROL DEL CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA (CNMH) Y LA ESTRATEGIA MHERI: UN ALIADO INSTITUCIONAL CLAVE

3.3.1. Mandato del CNMH en la construcción de memoria histórica

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), establecido por la Ley 1448 de 2011, posee un mandato legal crucial para reconocer, dinamizar, difundir y preservar la pluralidad de los procesos de construcción de memoria histórica relacionados con el conflicto armado¹⁹. Su misión contribuye directamente al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral, la transformación cultural y el objetivo más amplio de la paz en Colombia¹⁹. El Plan Estratégico del CNMH para 2023-2026 establece explícitamente el objetivo de “ampliar la escucha, inclusión y preservación de las memorias de las víctimas, tanto individuales como colectivas, ubicadas dentro del país y en el exilio”¹⁹. Esto demuestra un compromiso institucional claro con esta dimensión de la victimización.

La participación directa del CNMH en la elaboración de este proyecto de ley, junto con su mandato y objetivos estratégicos explícitos en relación con el exilio y el insilio, brindan confianza en la capacidad institucional existente para implementar los objetivos del proyecto de ley. Esto asegura que las acciones conmemorativas y pedagógicas propuestas (artículos 2° y 3°) serán llevadas a cabo de manera efectiva por una entidad experimentada y con un mandato claro, garantizando la continuidad, la experiencia y un enfoque centrado en las víctimas.

3.3.2. La Estrategia MHERI y su contribución al reconocimiento del insilio

El CNMH lanzó la Estrategia MHERI (Memoria Histórica del Exilio, Retorno e Insilio) en 2023, como parte de sus esfuerzos continuos para documentar y reconocer las experiencias de las poblaciones afectadas por el conflicto. El objetivo central de MHERI es reconocer y documentar estas experiencias como parte integral de la memoria colectiva de la nación¹¹.

La Primera Asamblea MHERI, celebrada el 29 de junio de 2024, se centró específicamente en el “Insilio como hecho victimizante”. Esta asamblea reunió a víctimas, organizaciones sociales y expertos, consolidando testimonios y recomendaciones que resaltaron la necesidad urgente de un reconocimiento institucional del insilio, acciones pedagógicas específicas para explicar su naturaleza y su plena integración en las políticas públicas de reparación y memoria. El informe de gestión del CNMH de 2023

confirma además el compromiso activo a través del “Plan de Identificación, localización y Registro Especial de Archivos de los Derechos Humanos y Memoria Histórica del Exilio, Retorno e Insilio (MHERI)”²⁰.

El compromiso proactivo de MHERI con el insilio, incluyendo su enfoque en la recopilación de testimonios y la defensa del reconocimiento institucional, demuestra que el proyecto de ley es una respuesta directa a un llamado a la acción impulsado por la base y por expertos. Esto refuerza la naturaleza participativa y centrada en las víctimas de la propuesta legislativa, asegurando que esté arraigada en las experiencias vividas y las demandas de los afectados, en lugar de ser una imposición de arriba hacia abajo.

3.4. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL: EL CASO DEL DR. CARLOS BONILLA CIFUENTES Y LA CONSOLIDACIÓN DEL INSILIO COMO HECHO VICTIMIZANTE EN COLOMBIA

3.4.1. Descripción del caso y el exilio forzado

El caso del doctor Carlos Bonilla Cifuentes sirve como un ejemplo conmovedor y emblemático del exilio forzado y sus profundas consecuencias indirectas. El 18 de agosto de 1999, el doctor Bonilla, fiscal en Medellín que investigaba casos sensibles relacionados con asesinatos selectivos y paramilitarismo, se vio obligado a huir a Suiza con su familia debido a amenazas de muerte creíbles. Este exilio fue una consecuencia directa de la falta de protección adecuada por parte del Estado, a pesar de conocer su situación de alto riesgo.²¹

La fecha de su partida forzada, el 18 de agosto, es precisamente la fecha propuesta para el Día Nacional de la Memoria del Insilio, lo que hace que la conmemoración esté profundamente arraigada en una experiencia concreta y reconocida de victimización. El caso Bonilla es un ejemplo concreto y conmovedor que humaniza el concepto abstracto de insilio. Ilustra las consecuencias graves y que alteran la vida del exilio forzado no solo para el individuo que se va, sino para toda la unidad familiar, haciendo que la necesidad de reconocimiento sea tangible y fácil de entender. Este elemento narrativo es poderoso en un informe legislativo, ya que proporciona una dimensión humana convincente a los argumentos legales.

3.4.2. El fallo del Consejo de Estado y su impacto en la jurisprudencia colombiana

El 27 de marzo de 2021, el Consejo de Estado de Colombia emitió un fallo histórico en el caso del doctor Carlos Bonilla Cifuentes. Esta decisión trascendental reconoció los daños sufridos por el doctor Bonilla y su familia como consecuencia directa de su exilio forzado.²¹

Crucialmente, por primera vez en la jurisprudencia colombiana, el tribunal reconoció oficialmente el “insilio” como un hecho victimizante distinto derivado del exilio. El fallo

estableció explícitamente que los padres de Bonilla, quienes permanecieron en Colombia, “también experimentaron lo que la Comisión de la Verdad denomina ‘insilio’. Este ‘insilio’ se describe como **‘permanecer atrapados en Colombia viviendo una vida incompleta debido a la huida forzada de sus seres queridos’**”.²¹ El tribunal detalló el profundo sufrimiento de los padres, incluyendo la muerte del padre de Bonilla sin poder despedirse, y la posterior ansiedad de la madre y su incapacidad para reunirse con su hijo debido a la falta de recursos y seguridad.²¹ Los padres de la esposa de Bonilla también fueron reconocidos como afectados.

El fallo del Consejo de Estado representa un momento transformador. Valida legalmente los hallazgos de la CEV sobre el insilio, traduciendo un concepto de comisión de la verdad en jurisprudencia vinculante. El uso explícito del término “insilio” por parte del tribunal y su determinación de la responsabilidad del Estado por el daño sufrido por quienes quedaron atrás ²¹ crea un precedente legal

poderoso e innegable. Esto destaca la relación sinérgica entre los mecanismos de esclarecimiento de la verdad (CEV), las instituciones de memoria (CNMH) y el poder judicial en el avance de la justicia transicional. El brazo judicial proporciona la fuerza legal y el precedente que pueden consolidar los hallazgos y recomendaciones de las comisiones de la verdad en marcos legales accionables, fortaleciendo así el proceso de paz en general. La declaración legislativa de un día conmemorativo no es, por lo tanto, meramente simbólica, sino una consecuencia directa de obligaciones legales establecidas y una respuesta a un daño judicialmente reconocido.

La siguiente tabla presenta una visión cronológica clara de los hitos legislativos, institucionales y judiciales más significativos que han llevado colectivamente al reconocimiento formal del insilio en Colombia. Demuestra que el proyecto de ley propuesto es la culminación de un esfuerzo multifacético y sostenido.

Tabla 3: Hitos clave en el reconocimiento del insilio en Colombia

Hito	Fecha/Periodo	Institución/Actor principal	Descripción y relevancia para el insilio
Promulgación de la Ley de Víctimas	2011	Congreso de la República	Establece el marco legal de atención a víctimas, incluyendo la definición amplia de víctima que sienta bases para el reconocimiento de familiares de exiliados.
Firma del Acuerdo Final de Paz	2016	Gobierno Nacional/FARC-EP	Crea el SIVJNRN, incluyendo la CEV, que posteriormente documentaría el exilio y el insilio.
Fallo del Consejo de Estado en el Caso Bonilla	Marzo 2021	Consejo de Estado	Reconoce judicialmente el insilio como hecho victimizante derivado del exilio forzado, sentando un precedente legal.
Publicación del Informe Final de la CEV	2022	Comisión de la Verdad	Documenta el exilio y el insilio como victimizaciones masivas y emite recomendaciones explícitas para su reconocimiento y reparación.
Lanzamiento de la Estrategia MHERI del CNMH	2024	CNMH	Impulsa la documentación, visibilización y reconocimiento del insilio como parte de la memoria colectiva.
Radicación del Proyecto de Ley del Día del Insilio	2025	Cámara de Representantes	Propone la conmemoración anual del insilio y el desarrollo de políticas públicas para su atención integral.

Esta cronología de eventos clave ayuda a contextualizar esta ley de la República, mostrándolo como parte de un proceso continuo y evolutivo de justicia transicional en Colombia. Subraya los esfuerzos colaborativos de diferentes ramas del Estado y la sociedad civil para abordar los legados del conflicto, proporcionando un argumento convincente para su necesidad y oportunidad.

3.5. DEFINICIÓN CONSOLIDADA DEL INSILIO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO: CLARIDAD Y ALCANCE

El proyecto de ley adopta una definición precisa de insilio para el contexto del conflicto armado colombiano: “La condición de victimización vivida por personas que permanecieron en el país mientras familiares cercanos fueron forzados al exilio, y que, como consecuencia, experimentaron silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y afectaciones a su vida cotidiana y comunitaria”. Esta definición se contextualiza con la descripción de la CEV, que aclara la doble naturaleza de este

“confinamiento”: “El insilio se refiere a los familiares afectados por el exilio de sus familiares, pero que se quedaron aquí. Los dos tiempos de este tipo de confinamiento: los que tuvieron que irse expulsados por el peligro de muerte, y los que se quedaron y tuvieron que vivir con esa ausencia”²².

La elaboración de esta definición se basa en la investigación detallada para explicar la profundidad y la naturaleza multifacética de los impactos enumerados. Por ejemplo, el “silenciamiento” puede manifestarse como una incapacidad para hablar sobre el ser querido ausente o las circunstancias de su partida debido al miedo o al estigma. El “aislamiento social” y la “ruptura de vínculos afectivos” son consecuencias directas de la separación forzada y el miedo o la incomprensión resultantes de la comunidad.¹⁷ El “confinamiento emocional” y el “desarraigo” se refieren a la profunda angustia psicológica y existencial, incluyendo sentimientos de impotencia y pérdida de pertenencia, incluso mientras se permanece físicamente en la patria¹⁵.

La definición precisa y completa del insilio en el proyecto de ley, informada por los hallazgos de la CEV y el precedente judicial, es crucial para la eficacia de la implementación de políticas. Delinea claramente quién constituye una víctima de insilio y los daños específicos, a menudo no físicos, que sufrieron. Esta claridad es esencial para permitir intervenciones específicas, diseñar programas de reparación apropiados y evitar la ambigüedad en futuros procesos legales y administrativos, asegurando que la intención de la ley sea clara para las agencias implementadoras y que los beneficiarios correctos sean alcanzados con medidas apropiadas y diferenciadas.

3.6. ENFOQUE PROGRESIVO DEL PROYECTO DE LEY: CONMEMORACIÓN, PEDAGOGÍA Y POLÍTICA PÚBLICA PARA LA NO REPETICIÓN

Esta ley propone un enfoque progresivo de tres pilares, demostrando una estrategia holística para abordar el insilio y contribuir a una paz estable y duradera:

1. Conmemoración anual como acto simbólico y pedagógico: La declaración del 18 de agosto como Día Nacional de la Memoria del Insilio sirve como un poderoso acto simbólico. Su objetivo es dar visibilidad pública y validación institucional a una experiencia de victimización previamente marginada y a menudo invisible, fomentando la memoria colectiva y la empatía.

2. Estrategias pedagógicas amplias y participativas: Más allá de la mera conmemoración, el proyecto de ley exige la promoción de conmemoraciones públicas, cátedras de memoria y producciones culturales (Artículo 2). Estas iniciativas están diseñadas para educar a la sociedad sobre el insilio, sus impactos específicos y su lugar dentro de la narrativa más amplia del conflicto armado. El papel central del CNMH a través de su estrategia MHERI (artículo 3°)¹⁹ asegura que estos esfuerzos educativos se basen en el conocimiento experto y en metodologías participativas, involucrando a víctimas y organizaciones sociales.

3. Formulación e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial, interseccional y territorial: Este es el objetivo final del enfoque progresivo. Asegura que el reconocimiento simbólico y los esfuerzos pedagógicos se traduzcan en medidas concretas y accionables para la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. Esto incluye el diseño de políticas con un fuerte enfoque en las necesidades específicas de diversos grupos, como lo recomienda la CEV¹⁴, asegurando que las intervenciones sean personalizadas y efectivas en diferentes territorios y poblaciones.

El enfoque progresivo delineado en el proyecto de ley refleja la comprensión de cómo se produce la sanación social y el cambio de políticas sostenibles en contextos de posconflicto. Reconoce que el reconocimiento legal debe ir acompañado de

profundos cambios culturales, logrados a través de una educación y una memorialización generalizadas, para prevenir futuros ciclos de violencia y garantizar una reparación integral. Este enfoque sirve como modelo para otros contextos de justicia transicional, demostrando que una política eficaz requiere un compromiso profundo con la memoria y la comprensión de la sociedad.

CAPÍTULO 4

Estudio de impacto fiscal

La presente ley está estructurada para asegurar la responsabilidad fiscal, declarando que no genera un impacto fiscal inmediato tras su promulgación. En lugar de ello, autoriza prudentemente al Gobierno nacional a incluir las asignaciones presupuestales necesarias en el Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de esta ley. Estas asignaciones se realizan de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y la planificación estratégica. Este mecanismo garantiza que la implementación de las actividades conmemorativas, pedagógicas y de construcción de memoria relacionadas con el insilio sea sostenible y se integre en el marco financiero nacional sin generar una carga imprevista.

Esta declaración de impacto fiscal, al diferir los desembolsos inmediatos pero autorizar asignaciones futuras, demuestra un enfoque pragmático para la implementación legislativa. Busca asegurar el marco legal para el reconocimiento al tiempo que reconoce las realidades presupuestarias. Esta estrategia es común en la redacción legislativa para garantizar que los proyectos de ley puedan aprobarse sin obstáculos financieros inmediatos, al tiempo que se sientan las bases para la financiación necesaria una vez que la ley esté en vigor, asegurando así la viabilidad y la sostenibilidad a largo plazo del proyecto de ley.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, que determina que, todo proyecto de ley que ordene gasto público o contemple beneficios tributarios debe incluir, en su exposición de motivos y ponencias, una estimación explícita del costo fiscal derivado de su implementación, garantizando su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y señalando la fuente de financiación correspondiente. En cumplimiento de esta disposición, se presenta a continuación el análisis del impacto fiscal asociado al presente proyecto de ley.

Se precisa que los gastos derivados de la implementación de esta iniciativa no constituyen una imposición u obligación inmediata, sino una autorización para que el Gobierno nacional incorpore, en la medida de su disponibilidad presupuestal y a través de los mecanismos existentes como el Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones requeridas en el Presupuesto General de la Nación.

Cabe resaltar que la Corte Constitucional ha reconocido, a través de reiterada jurisprudencia, la facultad del Congreso de la República para aprobar proyectos de ley que impliquen gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución obligatoria, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas presupuestales correspondientes. Así lo reiteró en la Sentencia C-411 de 2009, en la cual se precisó que el análisis de impacto fiscal no constituye un requisito indispensable para el trámite legislativo, ni representa una barrera para el ejercicio legislativo, ni otorga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un poder de veto.

No obstante, se reconoce que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de su competencia técnica y económica, debe ilustrar al Congreso de la República sobre las consecuencias fiscales de la aprobación de la iniciativa, y efectuar el análisis correspondiente en los términos establecidos por la Ley 819 de 2003, garantizando así un ejercicio legislativo responsable y conforme a los principios de sostenibilidad fiscal.

Por lo anterior, se concluye que el impacto fiscal de este proyecto de ley es moderado, progresivo y manejable dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, considerando que su implementación podrá realizarse de manera gradual mediante la reasignación de recursos disponibles en las entidades competentes, sin requerir incrementos significativos en el gasto público inmediato.

CAPÍTULO 5

Estudio de conflictos de interés

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

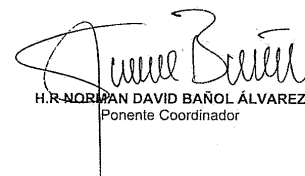
Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la República, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

En este sentido, se precisa que este proyecto de ley, cuyo objeto es declarar la conmemoración del día nacional del insilio, no configura para sus autores ningún beneficio particular, directo y actual, conforme a lo señalado en el artículo 286 de la

Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019. Se trata de una iniciativa de interés general, específicamente de la naturaleza de un proyecto de ley de honores, orientada a resaltar la ocurrencia de un fenómeno social que ha afectado a millones de víctimas del conflicto armado colombiano en el país y en el exterior, por tanto, no se presentan conflictos de interés para los autores de este proyecto de ley, ni se vislumbrar similares para los congresistas que intervendrán en el tránsito de sus debates.

PROPOSICIÓN

Por lo anterior expuesto, solicito a los Honorables miembros de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, dar trámite para primer debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el Día Nacional de la Memoria del Insilio y se dictan otras disposiciones.**


H.R. NORRIS DAVID BAÑOL ÁLVAREZ
Ponente Coordinador


H.R. ERIKA TATIANA SANCHEZ PINTO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE, PROYECTO DE LEY NÚMERO
261 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se declara el 18 de agosto
como el Día Nacional de la Memoria del Insilio y
se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, con el fin de reconocer y visibilizar a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que sufrieron violencia estructural, afectiva y silenciamiento al permanecer en el país mientras sus seres queridos fueron forzados al exilio. La ley busca promover actos conmemorativos, iniciativas pedagógicas y culturales que fortalezcan la memoria histórica sobre el insilio como hecho victimizante, mediante la articulación del Estado, las víctimas, la academia y la sociedad civil.

Artículo 2º. Declaratoria del Día Nacional de la Memoria del Insilio. Declárase el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, en homenaje a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que, sin haber abandonado el país, vivieron formas de violencia estructural, afectiva y de silenciamiento como consecuencia de la guerra y el exilio forzado de sus seres queridos.

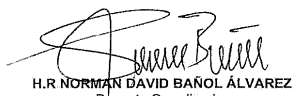
Artículo 3º. Actos conmemorativos. El 18 de agosto de cada año se promoverán actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales que visibilicen el insilio como hecho victimizante en el conflicto armado en Colombia, y fortalezcan la memoria colectiva.

Artículo 4°. Iniciativas pedagógicas y culturales sobre el exilio. El Gobierno nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica —en articulación con su estrategia MHERI—, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y demás entidades competentes, podrá diseñar e implementar, en coordinación con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio.

Artículo 5°. Autorización. Autorícese al Gobierno nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para el cumplimiento de esta ley, según disponibilidad presupuestal y planificación.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción, y deroga todas las anteriores que le sean contrarias.

Cordialmente;


H.R. NORMAN DAVID BAÑOL ÁLVAREZ
Ponente Coordinador


H.R. ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 327 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para conmemorar y rendir homenaje al Corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales que integran la Festividad del Santo Ecce- Homo, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de octubre de 2025
Honorable Representante
ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO
Presidente
Comisión Segunda Constitucional Permanente.
Honorable Cámara de Representantes.

Referencia: Informe para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley número 327 de 2025 Cámara.

Respetado Representante Londoño.

En cumplimiento de su honroso encargo, que me hiciera esta célula legislativa a través de la Nota Interna número CSCP - 3.2.02.222/2025(IS) del 02 de octubre de 2025, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley número 327 de 2025 Cámara**, *por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para conmemorar y rendir homenaje al Corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales que integran la Festividad del Santo Ecce- Homo, y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresual, fue radicado en la Secretaría de la Honorable Cámara de Representantes el día 10 de septiembre de 2025, y por competencia, en virtud de lo establecido en la Ley 3ª de 1992, fue remitido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente para su estudio y trámite.

El texto original de la iniciativa fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1742 de 2025, cumpliendo con lo previsto en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992.

Mediante Oficio número CSCP-3.2.02.222/2025(IS) del 02 de octubre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda designó como ponente único al honorable Representante *Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera*, quien presenta este informe en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992.

CONSIDERACIONES PREVIAS DEL PONENTE

Previo a la exposición de motivos, el suscrito ponente considera pertinente resaltar algunos aspectos que orientan el estudio de la iniciativa:

Naturaleza de la iniciativa: Se trata de un proyecto de ley de honores, mediante el cual la Nación y el Congreso se asocian a la conmemoración de una manifestación cultural de gran importancia histórica para el corregimiento de Raspadura y el departamento del Chocó.

Enfoque cultural y patrimonial: Aunque la festividad tiene un componente religioso, su reconocimiento legislativo se fundamenta en su carácter cultural, histórico y social, en concordancia con la Constitución, la Ley 397 de 1997, la Ley 1185 de 2008 y la Convención de la Unesco de 2003.

Respeto al Estado laico y pluralismo religioso: La iniciativa no constituye promoción de un credo específico, sino reconocimiento del valor cultural inmaterial que integra la identidad colectiva de la región, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-441 de 2016 y C-766 de 2010).

Disciplina fiscal y planeación: La iniciativa se estructura bajo la técnica de la autorización y no de la orden, lo cual garantiza su ajuste a la jurisprudencia constitucional sobre gasto público (Sentencia C-290 de 2009). La eventual ejecución dependerá de la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y los instrumentos de planeación vigentes.

Con base en estas consideraciones, se procede a la exposición de motivos y al análisis jurídico y presupuestal de la iniciativa.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
I. MARCO JURÍDICO

1.1. Desarrollos constitucionales, legales y jurisprudenciales

La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 2º, 7º, 8º, 70, 71 y 72, consagra el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación, promover el acceso a la cultura en

igualdad de oportunidades y salvaguardar el patrimonio cultural.

En desarrollo de estos mandatos, el Congreso expidió la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, que establece el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, la figura de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y los Planes Especiales de Salvaguardia (PES), así como la articulación interinstitucional entre Nación, departamentos, municipios y comunidades para garantizar la preservación de las manifestaciones culturales, materiales e inmateriales.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-441 de 2016, recordó que el Estado colombiano tiene un deber indeclinable de promoción, protección, salvaguardia y divulgación del patrimonio cultural, reconociendo que no existe un concepto único de cultura, sino una expansión de su protección en razón del valor que reviste para la ciencia, el arte, la historia y la preservación de la identidad cultural.

De igual forma, la Sentencia C-224 de 2016 precisó que el patrimonio cultural de la Nación cuenta con medidas específicas de protección, conservación, sostenibilidad y divulgación, y que el Estado debe prever gasto público social para incentivar y estimular la cultura, siempre sujeto a disponibilidad de recursos y priorizando los Bienes de Interés Cultural (BIC) y las manifestaciones inscritas en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI).

En cuanto a la competencia presupuestal, la Sentencia C-290 de 2009 y la jurisprudencia reiterada han establecido que el Congreso puede autorizar, mas no imponer al Gobierno nacional, la inclusión de partidas presupuestales, respetando la separación de funciones y la disponibilidad de recursos en el marco del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Nacional de Desarrollo y las excepciones del artículo 102 de la Ley 715 de 2001.

1.2. Fundamentación en el principio de Estado laico y pluralismo religioso

El reconocimiento de la Festividad del Santo Ecce-Homo se plantea desde una perspectiva cultural e histórica, respetuosa del principio de Estado laico y del pluralismo religioso, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional. La declaratoria y las acciones de salvaguardia no constituyen un patrocinio o promoción de un credo específico, sino un reconocimiento a una manifestación tradicional que integra la identidad cultural y el patrimonio inmaterial del Corregimiento de Raspadura, cuya relevancia trasciende lo religioso para abarcar dimensiones sociales, artísticas, históricas y turísticas.

La Sentencia C-766 de 2010 y otras de la Corte han advertido que el Estado puede reconocer y preservar manifestaciones con componente religioso siempre que se fundamente en su valor cultural e histórico y se mantenga la neutralidad en materia de creencias.

1.3. Importancia cultural, social y económica de la festividad

La Festividad del Santo Ecce-Homo, celebrada el primer domingo después de Semana Santa, es una de las expresiones más significativas del patrimonio inmaterial del Chocó. Su valor radica en la articulación de prácticas comunitarias, expresiones artísticas, saberes ancestrales y manifestaciones de hospitalidad que fortalecen el tejido social.

Este reconocimiento se alinea con los objetivos de desarrollo territorial, la preservación de tradiciones locales y el impulso de actividades culturales y turísticas sostenibles, contribuyendo a dinamizar la economía local a través de la generación de empleo y la promoción de productos y servicios asociados.

1.4. Justificación de las disposiciones presupuestales y de concurrencia

En armonía con las sentencias antes citadas, el articulado del presente proyecto autoriza al Gobierno nacional, y no le impone, a concurrir con el departamento del Chocó y el municipio de Unión Panamericana en la formulación e implementación de los PEMP y PES relativos a la festividad, asegurando que toda ejecución se realice con cargo a las apropiaciones existentes, sin generar gasto adicional, y conforme a las prioridades establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos de planeación.

Esta fórmula preserva la constitucionalidad de la norma y evita incurrir en vicios por ordenación directa del gasto, cumpliendo las reglas establecidas por la Corte Constitucional y la Ley Orgánica del Presupuesto.

II. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

2.1. Contexto histórico y cultural

La devoción al Santo Ecce-Homo en el Corregimiento de Plan de Raspadura, municipio de Unión Panamericana, departamento del Chocó, es una de las manifestaciones religiosas más antiguas y significativas de la región, cuya tradición se remonta al año 1802. Según registros históricos y tradición oral, la imagen, un óleo sobre lienzo de origen colonial, llegó al poblado como parte de un proceso de evangelización que integró elementos de la fe católica con las cosmovisiones afrodescendientes y mineras que caracterizan la identidad local.

La investigación académica realizada por Vásquez Páez (2000) en *“Un pueblo para un santo: El Santo Ecce Homo: libertador, fundador y legitimador del Pueblo de Plan de Raspadura, Chocó”* (Universidad de los Andes) destaca que la figura del Santo Ecce-Homo adquirió un carácter fundacional para la comunidad, convirtiéndose en un elemento de cohesión social y en símbolo de resistencia cultural frente a las adversidades históricas que ha enfrentado la región, incluyendo periodos de aislamiento, carencias estructurales y tensiones con las autoridades eclesiásticas.

El culto ha perdurado ininterrumpidamente a lo largo de más de dos siglos, siendo celebrado con especial fervor durante la Semana Santa y en la festividad del Segundo Domingo de Pascua, conocida popularmente como Cuasimodo. En estas fechas, la población local y visitantes de diversos departamentos peregrinan hasta Raspadura para rendir homenaje al Santo, agradeciendo favores recibidos o solicitando milagros de sanación, prosperidad económica y protección espiritual.

2.2. Impacto sociocultural y económico

La Festividad del Cuasimodo del Santo Ecce-Homo no solo constituye una expresión de fe, sino también un motor para la reafirmación de la identidad cultural afrodescendiente del Chocó. La llegada de peregrinos provenientes del Valle del Cauca, Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío y norte del Tolima impulsa actividades comerciales y turísticas, generando ingresos para familias locales a través de la venta de alimentos típicos, artesanías y servicios de hospedaje.

Más allá del impacto económico, la celebración fortalece el tejido social y la transmisión intergeneracional de saberes, cantos, oraciones y prácticas rituales. Estos elementos configuran un patrimonio cultural inmaterial que merece especial protección por parte del Estado, conforme a lo dispuesto en la Ley 397 de 1997 y la Ley 1185 de 2008.

2.3. Perspectiva legal y patrimonial

La presente iniciativa legislativa busca declarar la festividad religiosa del Cuasimodo del Santo Ecce-Homo como patrimonio cultural inmaterial de la Nación, en consonancia con los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política, que consagran el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación.

La Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y su modificación por la Ley 1185 de 2008 establecen que el patrimonio cultural de la Nación incluye las manifestaciones, prácticas, usos y expresiones transmitidas de generación en generación, que infunden a las comunidades un sentimiento de identidad y continuidad. Asimismo, la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco (2003), ratificada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006, establece que los Estados Partes deben adoptar medidas para garantizar la salvaguardia de este tipo de manifestaciones.

En el ámbito jurisprudencial, la Sentencia C-441 de 2016 de la Corte Constitucional reconoció que las manifestaciones religiosas pueden ser declaradas patrimonio cultural inmaterial y que el apoyo estatal a las mismas no vulnera el principio de laicidad, siempre que se trate de expresiones con valor histórico y cultural significativo para una comunidad. Precedentes como la Semana Santa de Tunja (Sentencia C-567 de 2016) y el Festival de Música Religiosa de Popayán demuestran que la protección legal de manifestaciones religiosas como patrimonio inmaterial es compatible con el marco constitucional.

4. Dimensión religiosa y religiosidad popular

El culto al Santo Ecce-Homo, en Raspadura constituye un ejemplo de religiosidad popular, entendida como la apropiación comunitaria de elementos de la fe

católica adaptados a las realidades culturales y sociales del territorio. La devoción se manifiesta en procesiones, rezos, novenas, cantos y danzas que integran expresiones musicales y rítmicas propias de la herencia africana.

La participación comunitaria en la organización y ejecución de la festividad es central: las cofradías locales, las juntas de acción comunal y los comités culturales desempeñan un papel fundamental en la preservación de la tradición. A lo largo de la historia, esta autonomía organizativa ha generado tensiones con el Vicariato Apostólico de Istmina, pero también ha reafirmado la capacidad de la comunidad para gestionar su patrimonio cultural y religioso.

4.1. La oración tradicional al Santo Ecce-Homo como manifestación cultural.

Dentro de las expresiones de religiosidad popular que integran la festividad del Santo Ecce-Homo en el corregimiento de Raspadura, se conserva una oración tradicional transmitida de generación en generación. Este rezo constituye un elemento cultural de gran valor simbólico, pues refleja la espiritualidad comunitaria, la herencia afrodescendiente y la forma en que la fe ha servido de soporte a la identidad local frente a contextos de adversidad histórica; también refleja la cosmovisión, y la forma en que el pueblo de Raspadura ha resignificado su historia a través de la fe.

En ese sentido, su inclusión en la presente exposición de motivos no obedece a una adhesión oficial del Estado a un credo específico, sino al reconocimiento del patrimonio inmaterial que representa, en armonía con el principio de Estado laico, el pluralismo religioso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-766 de 2010 y C-441 de 2016).

A continuación, se transcribe la oración tradicional como testimonio cultural de la comunidad de Raspadura:

Oración al Divino Ecce Homo

Divino Ecce Homo,
ante Tí vengo con
todo el fervor de mi alma,
a buscar tu sagrado consuelo en esta
difícil situación de mi vida.

Dadme esperanza, no me desampares,
Según tus sagrados designios
abra las puertas que han de abrirse
en mi camino, para darme la
tranquilidad que tanto necesito.

Aquí ante tu Santuario
imploro humildemente que,
sí me conviene me concedas
los favores que te pido,
te lo ruega un corazón angustiado.

Oh Divino Ecce Homo, asísteme y ayúdame
en las necesidades que tengo,
mientras me llevas a la patria celestial, Amén.

Esta oración, recitada en procesiones, novenas y encuentros comunitarios, hace parte del acervo cultural y de la religiosidad popular que caracteriza a la festividad. Su permanencia a lo largo de más de dos siglos confirma que no se trata únicamente de una expresión devocional, sino también de un vehículo de identidad colectiva, cohesión social y memoria histórica.

5. Enfoque comparado

Casos como la Semana Santa de Popayán, inscrita en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Unesco en 2009, y las Fiestas de San Francisco de Asís en Quibdó (San Pacho), inscritas en 2012, muestran que las festividades religiosas con fuerte arraigo comunitario y valor cultural son plenamente reconocibles como patrimonio inmaterial, lo que abre la puerta para que Raspadura alcance un reconocimiento similar.

Así las cosas, el reconocimiento legal de la Festividad del Santo Ecce-Homo como patrimonio cultural inmaterial de la Nación no solo preservará una tradición bicentenaria, sino que también promoverá su salvaguardia y proyección, fomentando el turismo cultural y fortaleciendo la identidad de la comunidad. Se trata de una medida coherente con la Constitución, la legislación nacional y los compromisos internacionales de Colombia en materia de protección del patrimonio cultural.

III. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arocha, J. (2015). Informe de Ibermuseos sobre el Santo Ecce-Homo de Raspadura. Programa Ibermuseos. Recuperado de https://jaimearocha.files.wordpress.com/2015/11/informe_ibermuseos.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-290 de 2009. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-755 de 2014. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-441 de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-567 de 2016. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Unesco. (2003). Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. París: Unesco.

Vásquez Páez, E. (2000). Un pueblo para un santo: El Santo Ecce-Homo: libertador, fundador y legitimador del Pueblo de Plan de Raspadura, Chocó. Universidad de los Andes. Recuperado de <https://co.antropotesis.alterum.info/acervo/un-pueblo-para-un-santo-el-santo-ecce-homo-libertador-fundador-y-legitimador-del-pueblo-de-plan-de-raspadura-choco>

IV. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

Sobre el potencial impacto fiscal del presente proyecto, al autorizar al Gobierno nacional para

apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) para adelantar actividades y obras asociadas al reconocimiento, salvaguarda y promoción del patrimonio cultural y religioso del Corregimiento de Raspadura – Unión Panamericana (Chocó), así como la realización de una programación cultural y la eventual publicación de memorias. Puede afirmarse que ese impacto, sin embargo, no es automático ni obligatorio, pues el articulado se estructura bajo la técnica de la autorización y, por tanto, la financiación y ejecución quedan supeditadas a: (i) la priorización sectorial y territorial; (ii) la disponibilidad de recursos en cada vigencia; (iii) la consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y la regla fiscal; y (iv) el cumplimiento del ciclo de inversión pública (registro BPIN y viabilidad técnica por parte del DNP cuando aplique).

3.1. Fundamento fiscal y presupuestal

Conforme al artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (D. 111/1996), cada órgano que constituye sección presupuestal goza de autonomía presupuestal para programar, comprometer y ordenar el gasto dentro de sus apropiaciones. De esta regla se deriva que las autorizaciones contenidas en leyes de honores no imponen apropiaciones ni ordenan giros: constituyen títulos jurídicos suficientes para que el Gobierno, si los prioriza y cuenta con espacio fiscal, someta las correspondientes partidas al trámite anual del PGN.

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que las leyes de honores pueden autorizar gasto, mas no ordenarlo. Así, (i) la inclusión efectiva de partidas en el PGN es competencia del Gobierno y (ii) su viabilidad depende de la disponibilidad de recursos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, la regla fiscal y el MFMP (línea jurisprudencial, entre otras, C-343/1995; C-1250/2001; C-197/2001; C-755/2014).

3.2. Coherencia con el MFMP y la regla fiscal (cláusula de escape)

El MFMP 2025 activó la cláusula de escape de la regla fiscal para 2025-2027, fijando una senda de corrección y metas de balance anual. En consecuencia, cualquier gasto asociado a esta ley solo podrá programarse si es compatible con dicha senda de consolidación y con los techos fiscales de cada vigencia. De ahí que las autorizaciones del proyecto no crean obligaciones de gasto inmediato ni comprometen resultados fiscales por fuera de los límites vigentes.

3.3. Naturaleza y magnitud del impacto

Naturaleza: impacto variable y condicionado (no automático). Depende de la priorización que realice el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes (acompañamiento a PEMB/PES, publicaciones y programación cultural) y, si se decide presentar proyectos de inversión para obras físicas, del sector competente (p. ej., transporte, vivienda, turismo, entes territoriales), con su registro BPIN previo y cofinanciación en concurrencia con el departamento y el municipio cuando corresponda.

Magnitud: indeterminada ex ante en la ley. Se definirá proyecto a proyecto, con ficha de inversión, estimación de costos, fuente(s) de financiación, cronograma plurianual y evaluación de beneficios.

Fuente: PGN (cuando haya apropiación), recursos del sector cultura y/o del sector competente, cofinanciación territorial y, eventualmente, cooperación o aportes privados conforme a la normatividad aplicable.

3.4. Salvaguardas fiscales incorporadas en el articulado

Para garantizar disciplina fiscal y evitar órdenes de gasto, el texto de ponencia:

- Usa el verbo “Autorícese” respecto de la incorporación de partidas en el PGN.
- Remite a la Ley 1185 de 2008 para la ruta técnica de PEMB y PES (focaliza esfuerzos y evita duplicidades).
- Prevé la concurrencia NaciónDepartamentoMunicipio, en armonía con la Ley 715 de 2001 (evita trasladar a la Nación gastos de competencia exclusiva territorial, salvo las excepciones legalmente permitidas).
- Subordina toda ejecución a la disponibilidad presupuestal, al ciclo BPIN y a la programación anual de caja (PAC).

3.5. Conclusión y fórmula de cumplimiento Ley 819 de 2003 (artículo 7°)

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se deja constancia de que:

1. El proyecto no ordena gasto: autoriza al Gobierno nacional, quien decidirá si propone apropiaciones en el PGN, de acuerdo con disponibilidad de recursos, prioridades sectoriales y compatibilidad con el MFMP y la regla fiscal.

2. La eventual ejecución requerirá fichas BPIN, viabilidad técnica, programación plurianual y, cuando aplique, concurrencia territorial.

3. En tal virtud, no es posible cuantificar ex lege un costo fiscal único; cualquier impacto derivará de las decisiones de programación presupuestal en cada vigencia y no compromete por sí mismo la regla fiscal.

V. CONFLICTO DE INTERESES.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, el autor y el ponente del presente proyecto incluyen este acápite para describir las circunstancias o eventos que, en principio, podrían generar un conflicto de interés para su discusión y votación, con el fin de servir de guía a los demás congresistas para determinar si se encuentran incursos en una causal de impedimento, sin perjuicio de otras que ellos mismos puedan identificar.

El presente proyecto de ley tiene un carácter general y no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista. Su objeto se

centra en reconocer, conmemorar y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial de la Nación, mediante la declaratoria de la Festividad del Santo Ecce-Homo en el corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana-Chocó, así como la autorización para que el Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, pueda adelantar acciones de preservación y promoción cultural.

En consecuencia, la iniciativa no beneficia de manera específica a un congresista, a su cónyuge o compañero(a) permanente, ni a sus parientes dentro de los grados previstos en la ley, y su alcance es exclusivamente de interés público y colectivo.

Sobre el concepto de conflicto de interés, el Consejo de Estado, en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, precisó que:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión (...) sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. (...)”.

En el mismo sentido, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define conflicto de interés como la situación en la que la discusión o votación de un proyecto pueda generar un beneficio particular, actual y directo para el congresista, precisando que:

a) *El beneficio particular es aquel que otorga un privilegio o ventaja no extensible al resto de la ciudadanía, o que incide sobre procesos en los que el congresista esté formalmente vinculado.*

b) *El beneficio actual es el que se configura en circunstancias presentes al momento de la decisión.*

c) *El beneficio directo es el que se produce de forma específica respecto del congresista o sus allegados hasta los grados señalados por la ley.*

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, la presente descripción no exonera a los congresistas del deber individual de identificar otras causales de impedimento que pudieran existir.

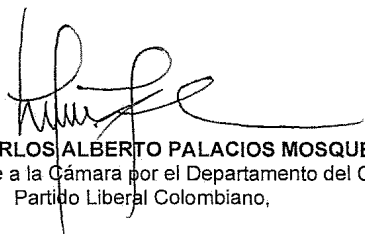
En conclusión, a aprobación de este proyecto de ley constituye un acto de interés general, orientado a la preservación del patrimonio cultural inmaterial de Colombia, sin implicar un beneficio individualizado para ningún miembro del Congreso, y en plena armonía con la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional y contenciosa, la legislación vigente y los compromisos internacionales en materia cultural suscritos por el Estado colombiano.

Por las razones expuestas, someto a consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa de origen congresual.

VI. PROPOSICIÓN

Haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, me permito rendir Informe de **PONENCIA POSITIVA** y respetuosamente sugiero a los Honorable Representantes de la Comisión Segunda **DAR PRIMER DEBATE en CÁMARA al Proyecto de Ley número 327 de 2025 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para conmemorar y rendir homenaje al Corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales que integran la festividad del Santo Ecce- Homo, y se dictan otras disposiciones** en los términos presentados en el texto propuesto.

Atentamente,



JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA.
Representante a la Cámara por el Departamento del Chocó
Partido Liberal Colombiano,

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 327 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para conmemorar y rendir homenaje al Corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales que integran la Festividad del Santo Ecce- Homo, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto asociar a la Nación y al Congreso de la República para conmemorar y rendir homenaje al corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales, entre las cuales se integra la Festividad del Santo Ecce-Homo, promoviendo su preservación, divulgación y fortalecimiento como parte del patrimonio cultural inmaterial de la Nación.

Esta conmemoración se llevará a cabo en conjunto con las autoridades territoriales competentes y con sujeción a la disponibilidad presupuestal y a los instrumentos de planeación vigentes. Para tal fin, se autoriza la articulación de acciones entre entidades del orden nacional, departamental y municipal, orientadas a la realización de actividades conmemorativas, de investigación, preservación, difusión y fomento turístico y cultural, garantizando

la participación efectiva de las comunidades locales, de conformidad con las normas presupuestales vigentes.

Artículo 2º. Declaratoria como patrimonio cultural inmaterial. Decláranse como parte del patrimonio cultural inmaterial de la Nación las manifestaciones históricas, culturales y artísticas que integran la Festividad del Santo Ecce-Homo del Corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, la cual se celebrará el primer domingo después de Semana Santa, en los términos de la Ley 397 de 1997, la Ley 1185 de 2008 y demás normas concordantes.

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con las entidades territoriales y de conformidad con sus competencias y disponibilidad presupuestal, adelantará las acciones necesarias para su preservación, salvaguarda y promoción, incluyendo, cuando corresponda, la formulación e implementación de Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y Planes Especiales de Salvaguarda (PES).

Parágrafo. Las medidas previstas en el presente artículo se ejecutarán con cargo a las apropiaciones existentes en el Presupuesto General de la Nación, sin generar gastos adicionales a los previstos, y estarán sujetas a la priorización que realicen las entidades competentes, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Nacional de Desarrollo y el principio de autonomía presupuestal previsto en el artículo 110 del Decreto número 111 de 1996.

Artículo 3º. Autorización al Gobierno nacional. Autorízase al Gobierno nacional para que, en el marco de los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política, y de conformidad con las Leyes 397 de 1997, 1185 de 2008 y 715 de 2001, concorra con el departamento del Chocó y el municipio de Unión Panamericana en la formulación e implementación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y de los Planes Especiales de Salvaguarda (PES) relativos a las manifestaciones culturales, sociales y artísticas que integran la festividad del Santo Ecce-Homo del corregimiento de Raspadura, la cual se celebrará el primer domingo después de Semana Santa.

La ejecución de estas acciones se realizará en el marco de las competencias de las entidades participantes, con cargo a las apropiaciones existentes en el Presupuesto General de la Nación, sin generar gastos adicionales a los previstos, y de acuerdo con la disponibilidad de recursos, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos de planeación vigentes.

Artículo 4º. Reconocimiento cultural. Autorízase al Gobierno nacional para que, en conjunto con el Congreso de la República, rinda honores al Corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, el primer domingo después de Semana Santa del año siguiente a la promulgación de la presente ley, mediante una programación cultural especial. Dicha programación

será coordinada por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en articulación con las autoridades territoriales competentes.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, autorizará la publicación de las memorias elaboradas por la Academia de Historia del Chocó y la Academia de Historia de Istmina, o por la entidad que haga sus veces, como documento de valor histórico y cultural, destinado a su difusión en escenarios académicos y como instrumento ejemplarizante para las futuras generaciones.

Artículo 5°. Reconocimientos materiales. Autorízase al Gobierno nacional, de conformidad con los artículos 1°, 2°, 150 numeral 9, 288, 334, 341, 359 numeral 3 y 366 de la Constitución Política, así como con las competencias establecidas en la Ley 1185 de 2008, sus decretos reglamentarios, la Ley 715 de 2001 y la Ley 819 de 2003, para que, en concurrencia con el departamento del Chocó y el municipio de Unión Panamericana, evalúe la viabilidad de incorporar en el Presupuesto General de la Nación, con cargo a las apropiaciones existentes y de acuerdo con la disponibilidad fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las inversiones necesarias para la ejecución de las siguientes obras de interés cultural, turístico y social:

1. Construcción de vías internas y andenes en concreto que faciliten la movilidad de los pobladores y visitantes al corregimiento de Raspadura.
2. Construcción de una casa de la cultura para la formación artística y cultural.
3. Construcción de un sendero ecológico desde el Plan de Raspadura hacia el canal del Cura.
4. Adecuación del centro histórico, turístico y ecológico del canal del Cura.
5. Mejoramiento de viviendas con el fin de preservar la identidad y presentación arquitectónica local.
6. Construcción de casetas para vendedores de artículos religiosos y culturales.

Parágrafo. Las acciones previstas en el presente artículo se ejecutarán en el marco de las competencias de las entidades involucradas y estarán supeditadas a la disponibilidad presupuestal, sin generar gastos

adicionales a los previstos, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos de planeación.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y posterior promulgación.

Cordialmente,



JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA.
Representante a la Cámara por el Departamento del Chocó
Partido Liberal Colombiano

CONTENIDO

Gaceta número 1906 - Martes, 7 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión firma a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 085 2025 Cámara, honorable Representante Juan Camilo Londoño Barrera, por medio de la cual se crean y fortalecen estrategias que fomenten el empleo juvenil en Colombia y se la dictan otras disposiciones

PÁGS.

1

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 204 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones

2

Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el Día Nacional de la Memoria del Insilio y se dictan otras disposiciones.....

12

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 327 de 2025 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República se asocian para conmemorar y rendir homenaje al Corregimiento de Raspadura, municipio de Unión Panamericana – Chocó, en reconocimiento a sus tradiciones históricas y culturales que integran la Festividad del Santo ECCE- HOMO, y se dictan otras disposiciones.....

21