



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 732

Bogotá, D. C., martes, 22 de septiembre de 2015

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 27 DE 2015 SENADO

*por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

##### 1. Antecedentes y objetivo

El presente proyecto que se pone a consideración de la Comisión Primera fue presentado el día 29 de julio del presente año de autoría del señor Ministro de Interior doctor Juan Fernando Cristo Bustos y varios congresistas.

La iniciativa responde a la necesidad por parte del Gobierno nacional de dar aplicación e implementación a la Ley 1622 de 2013, por medio de la cual se constituyó el marco institucional para que a los y las jóvenes se les garanticen el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil.

La Ley Estatutaria citada busca reafirmar la garantía en el ejercicio pleno de sus derechos, políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales, tanto a nivel individual como colectivo a través de medidas de promoción, protección, prevención por parte del Estado. Dicha ley determinó unos límites y procedimientos para la formulación de políticas públicas de juventud, fijando un plazo de 6 y 9 meses, después de la elección de los Consejos Municipales de Juventud, para que los municipios y departamentos formulen dichas políticas e inicie a funcionar el Sistema Nacional de Juventud.

Según la exposición de motivos presentada por los autores, el proyecto tiene por objeto modificar el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Ley 1622 de 2013 con el fin de fortalecer el Sistema Nacional de Juventud a través de los Consejos Municipales de Juventud.

##### 2. Justificación

A nivel de América Latina y el Caribe es importante mencionar dos aspectos. El primero tiene relación con la subrepresentación de las y los jóvenes en el sistema político; y el segundo, tiene relación con la construcción de una agenda juvenil y su incidencia en las políticas públicas.

Para iniciar, en América Latina y el Caribe viven alrededor de 156 millones de jóvenes entre 15 y 29 años, cerca de 26% de la población. Sin embargo, un estudio del Clúster de Gobernabilidad del PNUD indica que el 1,63% de los diputados y senadores en 25 parlamentos analizados tienen menos de 30 años. Más preocupante aún es que las mujeres siguen rezagadas: entre los pocos jóvenes parlamentarios apenas un 32% son mujeres. Los jóvenes y en especial las mujeres menores a 25 años de edad son un grupo subrepresentado en los parlamentos de América Latina y el Caribe.

Al indagar sobre esta subrepresentación, el mismo estudio del PNUD sugiere que uno de los mayores obstáculos identificados por los representantes jóvenes han sido sus propios colegas en la política. Los políticos en general, según el relato de los parlamentarios jóvenes, tienden a resistir la participación política de los jóvenes y al acceso efectivo a espacios formales de representación. Este es sin duda un hecho que debe generar reflexiones al interior de las colectividades políticas y los cuerpos colegiados de elección popular.

En materia de participación electoral, aunque es obligatorio votar en buena parte de los países de América Latina –no es el caso de Colombia–, los jóvenes expresan mayores niveles de desconfianza hacia las instituciones políticas. La participación electoral entre quienes tienen de 18 a 25 años sigue siendo más baja que en otros grupos etarios y los jóvenes son menos propensos a afiliarse a un partido político.

En segundo lugar, la participación política tiene una relación directa con la construcción de una agenda juvenil. Los resultados de la I Encuesta Iberoamericana de la Juventud concuerdan con las peticiones de los jóvenes en las calles: esperan más en términos de reducción de la corrupción, de la violencia, la desigualdad, avances en materia de medioambiente y una educación de calidad.

La educación es un claro ejemplo. El acceso a la educación sigue siendo un privilegio, pero en la actualidad existe un cambio en esta tendencia. En América Latina y el Caribe solo el 35% de las personas entre 15 a 29 años de edad tiene la posibilidad de ir a la escuela, y hay diferencias notables en función de su renta per cápita; por ejemplo, en el grupo de 15 a 19 años de edad, el número de jóvenes que asisten a algún tipo de institución educativa y que pertenecen al quintil más pobre, es de casi 20 puntos porcentuales menos que los que son de la misma edad y pertenecen al quintil de ingresos más alto. También hay que señalar que uno de cada dos latinoamericanos ha ido más allá de los niveles de educación básica, pero solo el 18% tiene un título universitario.

Desde otra perspectiva, las estadísticas actuales de empleo no son optimistas. Los jóvenes constituyen el 37% de la población en edad de trabajar en el mundo, pero el 60% del total está desempleado. El desempleo y la precariedad laboral son los grandes flagelos, con un impacto desigual en los jóvenes. La OIT sostiene que el desempleo general en América Latina y el Caribe alcanzaron un 14,4% en 2011; estas tasas están por encima de la media mundial del 12,7%. En números absolutos, esto significa que 7 millones de jóvenes entre las edades de 15 y 24 están desempleados en la región, y que 27 millones de los 106 millones de jóvenes en todo el mundo pertenecen al mercado informal o tienen empleos informales.

Los países de Iberoamérica invirtieron en gasto público social en 2012 un monto cercano a 21,2% del PIB regional. Sin embargo, de ese total, solo 12,2% estuvo destinado, directamente o indirectamente, hacia las personas jóvenes de la región, según el informe *Invertir para transformar*, elaborado conjuntamente por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El dato adquiere una mayor relevancia ya que 3 de cada 10 personas en Iberoamérica son jóvenes, por lo que existe un desbalance etario en perjuicio de este grupo poblacional a la hora de planificar la inversión social pública. La mayor parte de ese gasto se destina a educación, seguido a distancia por salud y seguridad social.

El informe concluye que existe un déficit cercano a 50% en la participación del gasto público en juventud en relación con otros grupos etarios, considerando su peso demográfico y una noción de gasto distribuido equitativamente.

## Sistema Nacional de Juventud

La Ley 375 de 1997 dio origen al Sistema Nacional de Juventud, la cual fue producto de un proceso de construcción del movimiento juvenil colombiano en diferentes escenarios entre los que se resalta el VI Festival Nacional de Juventud que reunió a 2.500 jóvenes en Bucaramanga, Santander, una gran consulta nacional que se desarrolló durante el primer semestre de 1996 –a través de cinco grandes foros regionales–, y un número importante de foros locales, por iniciativa de varias organizaciones juveniles e instituciones gubernamentales y no gubernamentales<sup>1</sup>.

El Sistema Nacional de Juventud, creado por ese marco normativo, estaba conformado por una institucionalidad nacional de juventud (primero Viceministerio de Juventud en el Ministerio de Educación, luego Programa Presidencial Colombia Joven), con un escenario de coordinación (comité interinstitucional) y la participación de las y los jóvenes en el Consejo Nacional de Juventud. Planteaba la existencia de las oficinas de juventud y unos comités interinstitucionales departamentales, lo mismo que oficinas de juventud y comités interinstitucionales municipales que tenían relación con los consejos departamentales y municipales de juventud respectivamente.

Dicho sistema contemplaba una relación en la construcción de políticas públicas entre la Nación y el Departamento; la implementación de planes concretos entre la Nación y los Municipios; la generación de programas entre el departamento y los municipios. La distribución de competencias para la ejecución de políticas de juventud se estableció como una responsabilidad de la Nación en formular y orientar la política nacional, promover la coordinación y concertación sectorial para la formulación de planes y programas y el funcionamiento del sistema nacional de juventud.

Frente a los departamentos, les correspondía la asesoría y coordinación de las acciones que adelantaba los Municipios en relación con las políticas públicas de juventud, formular planes y programas departamentales y apoyar el consejo departamental de juventud. En el nivel Municipal y Distrital los responsabilizó como ejecutores de las políticas públicas que se generan a nivel nacional y departamental, la responsabilidad por los planes y programas locales y apoyar la participación y promoción juvenil en el territorio.

El principal avance de la Ley de 1997, en términos de participación de las y los jóvenes fue la generación mediante Ley de los Consejos de Juventud, los cuales ya habían sido establecidos en algunos municipios mediante acuerdos municipales, como lo hiciera Medellín en 1994. Este mecanismo es definido como un organismo colegiado de carácter social, autónomo en el ejercicio de sus competencias y funciones e integrado únicamente

<sup>1</sup> Tomado de: Peña, C., & Cañon, G. (2000). *Los Jóvenes en su ley*. Viva la Ciudadanía. Disponible en: <http://www.viva.org.co/herramientas/Herra052.pdf>

por jóvenes, su función principal era la de asesorar a la administración territorial y al Gobierno en la preparación y realización de los programas dirigidos para la juventud.

De acuerdo con lo anterior, estos consejos fueron concebidos como los interlocutores y consultores de los jóvenes, las organizaciones juveniles y las entidades públicas y privadas en los temas concernientes a Juventud, con la capacidad de promover planes y programas de las respectivas autoridades de su territorio, fomentando la participación de los jóvenes en el diseño de políticas planes, programas y proyectos. Igualmente se pensaron como un proceso para fomentar la veeduría ciudadana y promover la creación de organizaciones juveniles. Finalmente, fueron propuestos para coestionar planes y programas y autogestionar recursos. En el marco de su autonomía deberían adoptar su propio reglamento de organización y funcionamiento.

Los consejeros eran electos para un período de tres años, no recibirían honorarios y estarían conformados entre 5 y 15 integrantes, el 60% serían elegidos por cociente electoral de listas presentadas directamente por jóvenes independientes y el 40% elegido por mayoría de los postulados por organizaciones juveniles formalmente constituidas. Con el propósito de garantizar la representación de las minorías campesinas, indígenas, afrocolombianas y raizales de San Andrés y Providencia, se planteó una composición especial, con un representante adicional por cada una de estas minorías juveniles organizadas, siempre y cuando el número total de consejeros fuera impar. En el proceso votación directa solo se podría apoyar a un candidato independiente, a una organización juvenil o votar en blanco.

A pesar del avance logrado con la expedición de la Ley 375 de 1997 en el año 2000 el Gobierno nacional en el proceso de reestructuración del Estado, decide acabar con el Viceministerio de la Juventud y dar paso a la creación del programa presidencial para el sistema nacional de juventud ‘Colombia Joven’, mediante el Decreto número 822 de ese año, reasignándole las funciones del Viceministerio.

Con la expedición del Estatuto de Ciudadanía Juvenil –Ley 1622 de 2013–, al menos dos situaciones ocurrieron con los Consejos de Juventud. En primer lugar, se ratifican como instancia de participación de las y los jóvenes, creados para todo el país con la derogada Ley de Juventud 375 de 1997; y, en segunda instancia, se refuerza su rol en la conformación del Sistema Nacional de Juventud. Muestra de ello es que al menos cinco aspectos estructurales de la ley para que el Sistema Nacional de Juventud opere dependen de la elección de los Consejos Municipales de Juventud.

En primer lugar están las políticas públicas de juventud y participación juvenil. El Estatuto otorga un valor estratégico a la formulación y actualización de las políticas públicas como herramienta para orientar la actividad del Estado en la promoción, protección y realización de los derechos de las y los jóvenes. Además, de buscar garantizar “la

participación efectiva de las y los jóvenes en todos los ciclos de la política pública, con el objetivo principal de realizar sus derechos”<sup>2</sup>. Para ello, el artículo 20 de la ley condiciona los plazos de la formulación de las políticas públicas de juventud a la elección de los Consejos Municipales de Juventud, indicando que a partir de las elecciones de los Consejos Municipales dentro de los 6 meses siguientes los municipios deben formular su política pública, los departamentos y distritos 9 meses subsiguiente, y la Nación 12 meses.

Al respecto, el concepto expedido por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República radicado con el número OFI13-00132284/JMSC 33020 señala:

*“Comoquiera que las elecciones de los consejos aludidos no han tenido lugar, debe concluirse que el desarrollo de la política pública de juventudes aun no es posible en el marco del sistema armonizado que se implementó a través de la Ley 1622 de 2013, pues el legislador consideró como elemento determinante para la articulación del sistema el funcionamiento de los mencionados cuerpos colegiados, naturalmente, con posterioridad a las elecciones unificadas previstas en la ley, tal como se desprende de lo previsto en su artículo 20”.*

Si bien, en ese mismo concepto se determina que en atención a los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial establecidos en la Constitución Políticas las entidades territoriales están facultadas para formular de manera directa este tipo de políticas, es decir que no le está vedado a los municipios, distritos, departamentos o, inclusive, a la Nación el desarrollo de políticas públicas en materia de juventudes, en el marco de las competencias que le son propias a cada una de estas instancias. La integración armónica de las políticas públicas en el marco de la estructura normativa propuesta por la Ley 1622 es fundamental para el reconocimiento del derecho a la participación, interés central del legislador en la norma.

En segundo lugar, es necesario mencionar el funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud, subsistema institucional. En el artículo 27 se indica a los Consejeros como miembros del Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud (CNPPJ), instancia fundamental para el funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud en el ámbito sectorial e institucional, el cual se conforma así: “1. Presidente de la República o su delegado. 2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 3. El Ministro del Interior o su delegado. 4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado. 5. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o su delegado. 6. Tres representantes del Consejo Nacional de Juventud, los que serán elegidos por el mismo, de acuerdo a su reglamentación interna. El Consejo será presidido por el Presidente de la

<sup>2</sup> Tomado de: Ponencia en segundo debate del Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Consultado en: <http://www.juanfernandocristo.com/docleyes/ponenciasegundodebateciudadaniajuvenil.pdf>, 19 de septiembre de 2014.

República o su delegado”. Dicha composición en relación con los tres representantes del Consejo Nacional de Juventud (CNJ), evidencia una doble sujeción a la elección de los Consejos Municipales de Juventud, por cuanto, solo se conforma el Consejo Nacional de Juventud si antes es constituido el Consejo Departamental, para lo cual se requiere haber realizado la elección del Consejo Municipal de Juventud. Y en tanto, no exista Consejo Nacional de Juventud electo la representación y participación de las y los jóvenes en el Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud, en los términos previstos por la ley no es posible.

En tercer lugar, está la operación articulada del subsistema de participación. Si bien la conformación inicial de las Plataformas de las Juventudes no es una responsabilidad de los Consejos de Juventud, sino de las entidades encargadas de juventud en los entes territoriales municipales, distritales y locales conforme a lo estipulado en el artículo 61 de la Ley 1622 de 2013, su reglamentación si lo es. En tanto quedó establecido en esa norma en el artículo 34 numeral 17 “Convocar y reglamentar las Plataformas de Juventud Distritales y Locales”. Es decir, que en aquellos territorios donde no exista Consejo Municipal de Juventud, que es más del 50% del territorio nacional, no es posible reglamentar la Plataforma, lo que en concepto de algunas organizaciones juveniles, integrantes de esa instancia de participación, resulta una complicación colectiva a la hora de operar. En el artículo 64 se asigna como una función de las Asambleas Juveniles: “Servir de escenario de socialización, consulta y rendición de cuentas de las acciones realizadas por los consejos de la juventud en relación a las agendas territoriales de las juventudes”. Y en las funciones de las Plataformas de las Juventudes en el artículo 62 se establece que deben: “Servir de instancia asesora de los Consejos de Juventud, a nivel Municipal, Local y Distrital”. En este sentido, mientras no existan Consejos de Juventud el subsistema de participación no podrá operar conforme a lo establecido por la ley, ocasionando dificultades para la aplicación de la norma, lo que en esencia repercute en el goce efectivo de los derechos juveniles.

En cuarto lugar, debemos abordar los espacios de interlocución con autoridades. Al respecto, los Consejos están en el artículo 33 como responsables de la interlocución con autoridades. En el artículo 50 se refuerza este mandato explicitando espacios de interlocución como: “Los Consejos Departamentales de Juventud y los Consejos Distritales, Municipales y Locales de Juventud tendrán como mínimo dos (2) sesiones anuales con el gobernador o alcalde respectivo y su gabinete en sesión de consejo de gobierno, y mínimo dos (2) sesiones plenarios anuales con la Asamblea Departamental, el Consejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local, en las que se presentarán propuestas relacionadas con las agendas concertadas dentro del sistema de participación y la Comisión de Concertación y Decisión. Así mismo, se deberá destinar al menos una (1) sesión de trabajo de los consejos de política social al año para definir acuerdos de polí-

ticas transversales que promuevan la participación y ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas”. Mientras, no existan Consejos Municipales de Juventud, la aplicación de este mandato de la ley no es viable, con lo cual en los territorios donde no existan previamente relacionamientos efectivos con las instancias institucionales que faciliten el diálogo y participación juvenil, la incidencia de las y los jóvenes en los asuntos que los afectan se verá limitada.

Finalmente, está la incidencia juvenil en los procesos de planeación y agenda pública. Las Comisiones de Concertación y Decisión contempladas en el artículo 67 se definen como “instancias de concertación y decisión del orden nacional departamental y municipal, a razón de una por cada entidad territorial, las cuales asumirán funciones de planeación, concertación de agendas públicas y generación de los mecanismos de ejecución de las mismas en cada territorio”. Su conformación está sujeta de acuerdo con el artículo 68 a la existencia del Consejo Municipal de Juventud, por cuanto, de sus 6 miembros, 3 son delegados del Consejo. Esta nueva instancia de participación y decisión, cumple un rol fundamental en el funcionamiento del Sistema de Juventud en los distintos niveles territoriales, en la medida que es el espacio de confluencia del subsistema institucional y de participación. El no contar con ella representa para las y los jóvenes de una entidad territorial, en los términos de la ley, la disminución de posibilidades para concertar con las administraciones el desarrollo de temas de interés para la garantía de los derechos juveniles.

En este orden de ideas, las situaciones expuestas anteriormente, demuestran la urgente necesidad de llevar a cabo las elecciones de los Consejos de Municipales de Juventud, como eje articulador del Sistema de Juventud, de no darse ésta elección, la aplicación total de la norma no sería viable. Ello pondría en una situación de inoperancia la ley.

### 3. Marco constitucional y legal

Nuestro sistema constitucional y legal establece que los miembros del Congreso de la República están plenamente facultados para la presentación de proyectos de ley o acto legislativo, en ese sentido los artículos 150, 154, 334, 341 y 359:3 de la Carta se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 constitucional.

Una vez analizado el marco constitucional, legal y jurisprudencial concerniente a este tipo de iniciativas legislativas, se puede inferir su apego y respeto a las disposiciones constitucionales y legales;

sin embargo, es necesario anotar que por tratarse de un proyecto de ley de los que se refiere el artículo 154:2 de la Constitución, puesto que crea un nuevo organismo en la estructura de la Administración Nacional, requiere de la adyacencia expresa del ejecutivo, la cual puede ser presentada en el curso del trámite legislativo ordinario conforme a lo descrito en la Sentencia C-838 de 2008.

#### 4. Audiencia Pública

Con el fin de dar una adecuada participación a las diferentes expresiones de los jóvenes interesados en el tema de la participación y que han venido trabajando en los procesos y espacios democráticos y deliberativos creados para su beneficio, además de recoger sus múltiples inquietudes y socializar esta iniciativa, se realizó una Audiencia Pública el pasado 3 de septiembre en el recinto de la Comisión Primera de Senado. A esta convocatoria asistieron representantes de la Mesa Nacional de Consejos de Juventud, de la organización Jóvenes Independientes de Armero-Guayabal, del programa Jóvenes en Marcha de la Alcaldía de Mosquera (Cundinamarca) y la Plataforma Juvenil de Villavicencio (Meta), así como miembros de Colombia Joven, en representación del Gobierno nacional.

En el marco de esta audiencia pública se plantearon diversas inquietudes y cuestionamientos sobre los mecanismos electorales que se usarán para definir los miembros de los Consejos de Juventudes y sus instancias de reclamación, el tiempo de socialización de la ley antes de las primeras elecciones, la existencia o no de un régimen de inhabilidades o incompatibilidades de los jóvenes que decidan presentarse a los comicios, el enfoque de género en la conformación de las listas y la importancia de las recomendaciones que formulan los Consejos de Juventud en los procesos de formulación de políticas públicas para este sector poblacional, entre otros temas.

Las personas que intervinieron en la audiencia fueron:

- Iván Alexis Santos Quinceno, miembro de la Mesa Nacional de Consejos de Juventud.
- Nicolás López Infante, líder juvenil.
- Diego Alfonso Gómez Rativa, Coordinador General del Programa Jóvenes en Marcha de la Alcaldía Municipal de Mosquera (Cundinamarca).
- Javier Alexander Noreña Useche, delegado de la Organización Juvenil Comuna 8 (Plataforma Juvenil de Villavicencio).
- Juan Carlos Reyes Cañón, Director de Colombia Joven (Presidencia de la República).
- Ana Paola Agudelo García, representante a la Cámara y Vicepresidenta de la Comisión Accidental por la Juventud del Congreso de la República.
- José Dionisio Lizarazo, Secretario de la Comisión Accidental por la Juventud del Congreso de la República.

En sus intervenciones, los participantes de la audiencia propusieron permitir el voto preferente en las elecciones de los Consejos de Juventud, que las entidades territoriales incluyan en sus presupuestos recursos destinados a la promoción y realización de estas elecciones y la formación de los consejeros, aplicar una cuota del 30% o 50% de participación femenina en la conformación de las listas que se someterán a las urnas, un tiempo de 4 meses de socialización de la ley antes de realizar las primeras elecciones, la creación de una Plataforma Nacional Juvenil pues consideran que se deben abrir más espacios para “integrar la diversidad de expresiones y formas de vivir de los y las jóvenes, entre otros aspectos.

#### 5. Contenido del proyecto

El proyecto original consta de 16 artículos incluidos la vigencia, dentro de los cuales se tiene como propósito reglamentar el tema de las elecciones locales de los Consejos Municipales de Juventud, elección necesaria para el funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud.

Para tal fin el proyecto original propone incluir artículos nuevos a la Ley 1622, los cuales corresponden al Título IV Sistema Nacional de las Juventudes, Capítulo III Consejos de Juventudes, alterando la numeración de la actual ley. Razón por la cual, dentro del pliego de modificaciones se propone una nueva redacción de los artículos, una nueva numeración por razones de técnica legislativa.

Igualmente se propone incluir cuatro artículos nuevos al proyecto de ley original, que modifican los artículos 34, 60, 61 y 62 de la Ley 1622.

• **Se modifica el artículo 1° del proyecto original**, con el objetivo de reglamentar no solo los consejos de juventudes sino todo lo concerniente al subsistema. El texto propuesto en el pliego de modificaciones es el siguiente:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1622 de 2013, “por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, reglamentando lo concerniente al subsistema de participación de las juventudes.”

• **Se modifica el artículo 2° del proyecto original.** Cambiando su numeración y se hace necesario redactar de manera explícita dentro de este artículo cual será la población a la cual se le debe garantizar la capacitación a todos los y las jóvenes del país, de zonas escolarizadas y no escolarizadas, con el fin de hacer efectiva la legitimidad de la ley; teniendo en cuenta, que en algunas ocasiones el mismo Estado vulnera el derecho a la participación al no hacer una efectiva capacitación en los jóvenes de todos y cada uno de los rincones de Colombia.

Igualmente se incluye un párrafo 6° con el fin de vincular a la ESAP en la formación a los candidatos y consejeros de juventudes, función que actualmente se realiza en los órganos colegiados del país.

El texto propuesto en el pliego de modificaciones es el siguiente:

**Artículo 3°. El artículo 43 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:**

**Artículo 43. Convocatoria para la elección de los Consejos Municipales, Locales y Distritales de Juventud.** En el proceso de inscripción de candidatos y jóvenes electores, las alcaldías distritales, municipales, locales y la Registradora Nacional del Estado Civil, destinarán todos los recursos necesarios y establecerán un proceso de inscripción acompañado de una amplia promoción, difusión y capacitación electoral **a toda la población objeto de la ley teniendo en cuenta los principios constitucionales vigentes y el enfoque diferencial.**

El proceso de convocatoria e inscripción se iniciará con una antelación no inferior a ciento veinte (120) días a la fecha de la respectiva elección.

**Parágrafo 1°.** Para la primera elección unificada de consejos de juventud la inscripción de electores debe iniciar con ciento ochenta días (180) antes al día de la elección.

**Parágrafo 2°.** La determinación de los puestos de inscripción y votación para los Consejos Municipales, Locales y Distritales de Juventud, se hará teniendo en cuenta las condiciones de fácil acceso y reconocimiento de las y los jóvenes por parte de la entidad territorial y la Registradora Nacional del Estado Civil.

**Parágrafo 3°.** A fin de lograr una mejor organización electoral, la Registradora Nacional del Estado Civil elaborará un calendario electoral.

**Parágrafo 4°.** El Ministerio del Interior o quien haga sus veces, apoyará la promoción y realización de las elecciones de los consejeros municipales, locales y distritales de juventud construyendo una campaña promocional de este proceso electoral en todo el territorio nacional.

**Parágrafo 5°.** Las entidades territoriales deberán incluir dentro de sus presupuestos, recursos para la promoción y realización de las elecciones de los consejos de juventud.

**Parágrafo 6°. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) apoyará el proceso de formación de los candidatos y consejero elegidos.**

• **Se modifica el artículo 3° del proyecto original.** Cambian la numeración y para realizar una verdadera aplicación de la ley se hace necesario comprometer y garantiza recursos del Estado para la elaboración del primer censo electoral de juventudes del país razón por la cual se considera incluir un último inciso al artículo en este sentido.

El texto propuesto en el pliego de modificaciones es el siguiente:

**Artículo 4°. El artículo 44 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:**

**Artículo 44. Inscripción de electores.** La inscripción se efectuará en los lugares y ante los funcionarios designados por la Registradora Distrital

o Municipal y se utilizará para tal fin, un formulario de Inscripción y Registro de Jóvenes Electores, creado por la Registradora Nacional del Estado Civil.

Son requisitos para la inscripción de electores los siguientes:

Las personas entre 14 y 17 años deberán presentar la tarjeta de identidad.

Las personas entre 18 y 28 años deberán presentar la cédula de ciudadanía o contraseña.

**El Gobierno nacional, garantizará los recursos financieros para realizar el censo de juventudes requerido por la presente ley.**

• **Se modifica el artículo 5° del proyecto original** en el sentido que se agrupan en un solo artículo las modificaciones que se pretendían incluir en la Ley 1622 de 2013 por medio de los artículos 5°, 7°, 8°, 9° y 10 del proyecto original.

Igualmente se modifica el modo de inscripción de candidatos, respetando a la autonomía de los partidos, movimientos, procesos y prácticas organizativas de las juventudes.

Se obliga a todos los participantes en el proceso a presentar listas donde se alternen los géneros, hombre, mujer, hombre.

La inscripción de candidatos en el caso de las listas independientes la realizará un delegado esta modificación se propone para armonizar la propuesta con la libertad de conformación de las listas.

Igualmente se propone dentro un parágrafo 3° la prohibición de inscripción de candidatos más de una vez.

• El texto propuesto en el pliego de modificaciones es el siguiente:

**Artículo 5°. El artículo 46 de La Ley 1622 de 2013, quedará así:**

**Artículo 46. Inscripción de candidatos.** La inscripción de candidatos a los Consejos de Juventud se respetará la autonomía de los partidos, movimientos, procesos y prácticas organizativas de las juventudes y listas independientes, para la conformación de sus listas ante la Registradora Nacional del Estado Civil. El número de candidatos inscritos en cada lista presentada no podrá exceder el número de curules a proveer”.

La inscripción de las listas que sean presentadas directamente por los jóvenes independientes, deberá tener el respaldo de un número mínimo de firmas. El número de candidatos inscrito en cada lista presentada directamente por las y los jóvenes, no podrá exceder el número de curules a proveer.

El número de firmas requerido por las listas independientes para avalar su inscripción ante la Registradora Nacional del Estado Civil, lo determinará el número de habitantes de cada entidad territorial de la siguiente forma:

<u>Número de habitantes</u>	<u>Número de firmas requerido para inscripción de listas independientes</u>
<u>&gt; 500.001</u>	<u>500</u>
<u>100.001-500.000</u>	<u>400</u>
<u>50.001-100.000</u>	<u>300</u>
<u>20.001-50.000</u>	<u>200</u>
<u>10.001-20.000</u>	<u>100</u>
<u>&lt; 10.000</u>	<u>50</u>

Los procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes formalmente constituidos cuya existencia formal no sea inferior a tres (3) meses, respecto a la fecha de la inscripción de candidatos, podrán postular candidatos. La inscripción de las listas se deberá acompañar del acto mediante el cual se acredite el registro legal del proceso y práctica organizativa de las y los jóvenes, así como la correspondiente postulación, conforme a sus estatutos o reglamentos.

Solo podrá ser inscrita la lista presentada por el representante legal del proceso y práctica organizativa formalmente constituida o su delegado.

La inscripción de las listas por movimientos o partidos políticos, requerirá el aval del mismo, para lo cual deberá contar con personería jurídica vigente. Cada movimiento o partido político podrá presentar una lista al Consejo Municipal o Local de Juventud. El número de candidatos inscritos en cada lista presentada, no podrá exceder el número de miembros a proveer determinado por la entidad territorial.

Parágrafo 1°. La cuota de género. Las listas que se inscriban para la elección de los Consejos Municipales y Locales de Juventud deberán conformarse de forma alterna entre los géneros de tal manera que dos candidatos del mismo género no queden en orden consecutivo en una lista.

Parágrafo 2°. Las listas serán inscritas por el delegado de la lista independiente, el representante legal del partido o movimiento político con personería jurídica vigente, el representante legal del proceso y práctica organizativa formalmente constituida o sus delegados.

Parágrafo 3°. En todo caso dentro de la inscripción de candidatos no se podrá inscribir un mismo candidato más de una vez por un partido, movimiento, procesos y prácticas organizativas y listas independientes.

**• Se modifica el artículo 6° del proyecto original.** Se elimina la asignación de curules con el fin de armonizar la propuesta de la autonomía a la hora de inscribir candidatos. El texto propuesto en el pliego de modificaciones es el siguiente:

**Artículo 6°. El artículo 47 de la Ley 1622 de 2013, quedará así:**

**Artículo 47. Definición del número de curules y método de asignación de curules.** La definición del número de curules a proveer para cada Consejo Municipal o Local de Juventud lo determinará el número de habitantes:

<u>Número de Habitantes</u>	<u>Número de Consejeros</u>
<u>&gt; 100.001</u>	<u>17</u>
<u>20.001-100.000</u>	<u>13</u>
<u>&lt; 20.000</u>	<u>7</u>

El sistema de distribución de curules para la elección de los Consejos Municipales y locales de Juventud será el cociente electoral.

Del total de miembros integrantes de los consejos municipales, locales y distritales de juventud, el cuarenta (40%) por ciento será elegido por listas presentadas por los jóvenes independientes, el treinta (30%) por ciento postulados por procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes, y el treinta (30%) restante por partidos o movimientos con personería jurídica vigente.

<u>Número de Consejeros</u>	<u>Listas 40%</u>	<u>Curules</u>	<u>Proceso y prácticas organizativas 30%</u>	<u>Curules</u>	<u>Partidos o Movimientos Políticos 30%</u>	<u>Curules</u>	<u>Total:</u>
<u>17</u>	<u>6,8</u>	<u>7</u>	<u>5,1</u>	<u>5</u>	<u>5,1</u>	<u>5</u>	<u>17</u>
<u>13</u>	<u>5,2</u>	<u>5</u>	<u>3,9</u>	<u>4</u>	<u>3,9</u>	<u>4</u>	<u>13</u>
<u>7</u>	<u>2,8</u>	<u>3</u>	<u>2,1</u>	<u>2</u>	<u>2,1</u>	<u>2</u>	<u>7</u>

**Parágrafo.** En caso de que alguno de los procesos y prácticas organizativas, listas independientes de jóvenes o movimientos y partidos políticos, no presente listas para participar en la elección, las curules se proveerán de acuerdo con el sistema de cociente electoral de las listas presentadas, con el fin de ser asignadas todas las curules a proveer.

• Se modifica el artículo 11 del proyecto original, cambia la numeración y se asignan sanciones y estímulos para los jurados de votación teniendo en cuenta se reorganiza dentro del artículo 5°.

**Artículo 7°. El artículo 48 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:**

**Artículo 48. Jurados.** El Comité Organizador de la elección de Consejos de Juventud designará 3 jurados por mesa de votación, escogidos de la planta docente y estudiantes de educación media y superior de cada entidad territorial.

Es obligatoria la asistencia a las capacitaciones y al día de votación, de las personas designadas para ser jurados.

**Parágrafo.** Para las personas menores de edad notificadas como jurados de votación y que sin justa causa no concurran a desempeñar las funciones de jurados, deberá contribuir a socializar el Estatuto de Ciudadanía Juvenil a la comunidad joven de su territorio durante 40 horas.

Los menores notificadas como jurados de votación y que cumplan con ello, habrán cumplido con 20 horas del servicio social estudiantil obligatorio. El Garante de esto será el la Institución Educativa.

• **Se modifica el artículo 12 del proyecto original.** Cambia la numeración en la ponencia. Y frente a la numeración propuesta por los autores del proyecto de los artículos nuevos, se renumeran en el sentido que la propuesta estaría originando duplicidad de artículos en la Ley 1622 obstaculizando su aplicabilidad y efectividad. Razón por la cual se

propone que algunos de los artículos nuevos tengan la siguiente numeración:

**Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1622 de 2013:**

**Artículo 49A. Testigos.** Las listas de candidatos inscritos podrán designar testigos y acreditarlos ante la Registradora respectiva, desde el día hábil siguiente a la inscripción de candidatos hasta ocho días calendario anteriores al día de las elecciones.

**Parágrafo.** La lista de candidatos debe llevar el nombre y número de identificación de los testigos electorales, así como el lugar de ubicación para el día de la votación.

• **Se modifica el artículo 13 del proyecto original.** Cambia la numeración en la ponencia. Y frente a la numeración propuesta por los autores del proyecto de los artículos nuevos, se reenumeran en el sentido que la propuesta estaría originando duplicidad de artículos en la Ley 1622 obstaculizando su aplicabilidad y efectividad. Razón por la cual se propone que algunos de los artículos nuevos tengan la siguiente numeración:

**Artículo 9°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1622 de 2013:**

**Artículo 49B. Comité organizador de la elección de consejos de juventud.** El Comité Organizador de la Elección de Consejos de Juventud es la instancia encargada de la organización logística de las elecciones, y designación de jurados de votación, claveros, delegados de las comisiones escrutadoras, municipales y auxiliares, este comité se construirá en el nivel municipal y local y estará conformado por: Alcalde Municipal o Local o su delegado encargado de los temas de juventudes, el Registrador del Estado Civil o su delegado, el Personero Municipal o su delegado, el Defensor del Pueblo o su delegado y un delegado de la Policía Nacional.

• **Se modifica el artículo 14 del proyecto original.** Cambia la numeración en la ponencia. Y frente a la numeración propuesta por los autores del proyecto de los artículos nuevos, se reenumeran en el sentido que la propuesta estaría originado duplicidad de artículos en la Ley 1622 obstaculizando su aplicabilidad y efectividad. Razón por la cual se propone que algunos de los artículos nuevos tengan la siguiente numeración:

**Artículo 10. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1622 de 2013:**

**Artículo 49C. Instancias de escrutinio.** Existirán para las elecciones de Consejos de Juventud, dos (2) instancias para el proceso de escrutinio:

Durante la jornada electoral, los jurados de votación deberán resolver las reclamaciones contempladas en el código electoral que se den durante esta y el preconteo inicial de los votos.

Primera instancia. Comisiones Escrutadoras. Diez (10) días hábiles antes de las correspondientes elecciones, el Comité Organizador de la elección de consejos de juventud deberá designar, las

comisiones escrutadoras auxiliares municipales y locales formadas por dos (2) ciudadanos de reconocida honorabilidad que puede ser líderes de las juventudes, rectores de establecimientos educativos, docentes, estudiantes, profesionales o líderes de la sociedad que puedan desempeñar esta designación. Los Registradores Municipales, locales y Auxiliares actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras.

**Parágrafo 1°.** La primera instancia es la encargada de consolidar los resultados electorales, resolver reclamaciones contempladas en el Código Electoral y entregar las credenciales a los consejeros electos.

**Parágrafo 2°.** Para la custodia de los documentos electorales se designarán tres (3) claveros por parte del comité organizador de la elección de consejos de juventud.

**Parágrafo 3°.** Las Comisiones Escrutadoras Municipales, Locales y Auxiliares harán el escrutinio local que el Comité Organizador previamente señale, audiencia que comenzará una vez alleguen las actas de escrutinio de los jurados de votación de las mesas que se hayan instalado. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de las nueve (9) de la noche del citado día, se continuará a las nueve (9) de la mañana del día siguiente en forma permanente, y si tampoco termina, se proseguirá durante los días calendario subsiguientes y en las horas indicadas hasta concluirlo.

**Parágrafo 4°.** Los miembros de las Comisiones Escrutadoras deberán estar en la sede del escrutinio a más tardar una hora antes de terminar el proceso de las votaciones, recibirán las actas de escrutinio de los jurados de votación de manos del funcionario electoral que se designe en los puestos de votación, verificarán cuidadosamente el día, la hora y el estado de los mismos al ser entregados, de todo lo cual se dejará constancia en el acta general del escrutinio.

Segunda Instancia. Solo en caso de desacuerdos o apelaciones en la primera instancia, esta apelación irá a la instancia departamental o distrital conformada por: (2) ciudadanos de reconocida honorabilidad que pueden ser líderes de las juventudes, rectores de establecimientos educativos, docentes, estudiantes, profesionales o líderes de la sociedad designados por la dependencia encargada de juventud del nivel departamental. Los Registradores Departamentales actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras.

**Artículos nuevos**

• **Se propone incluir un artículo nuevo.** En el sentido de modificar algunas funciones de los Consejos de Juventudes la razón es armonizar las funciones de estos con las funciones de la Plataformas para garantizar la efectividad del subsistema de participación juvenil del país.

El texto propuesto en el pliego de modificaciones es el siguiente:

**Artículo nuevo. Artículo 2°. El artículo 34 de la Ley 1622 de 2013, el cual quedará así:**

**Artículo 34. Funciones de los Consejos de Juventud.** El Consejo Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales de Juventud, y los Consejos Distritales, Municipales y Locales de Juventud, cumplirán, en su respectivo ámbito, las siguientes funciones:

1. Actuar como mecanismo válido de interlocución y concertación ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial y ante las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud.

2. Proponer a las respectivas autoridades territoriales, políticas, planes, programas y proyectos necesarios para el cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás normas relativas a juventud. En concordancia con la agenda concertada.

3. Establecer estrategias y procedimientos para que los jóvenes participen en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a la juventud.

4. Participar en el diseño y desarrollo de agendas municipales, Distritales, departamentales y nacionales de juventud. Con base en la agenda concertada al interior del subsistema, la cual será concertada con la Plataforma y la Asamblea.

5. Concertar la inclusión de las agendas territoriales y la nacional de las juventudes con las respectivas autoridades políticas y administrativas, para que sean incluidas en los planes de desarrollo territorial y nacional así como en los programas y proyectos necesarios para el cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás normas relativas a la juventud.

6. Presentar informes semestrales de su gestión, trabajo y avances en audiencia pública, convocada ampliamente y con la participación de los diversos sectores institucionales y de las juventudes.

7. Ejercer veeduría y control social a los planes de desarrollo, políticas públicas de juventud, y a la ejecución de las agendas territoriales de las juventudes, así como a los programas y proyectos desarrollados para los jóvenes por parte de las entidades públicas del orden territorial y nacional.

8. Interactuar con las instancias o entidades públicas que desarrollen procesos con el sector, y coordinar con ellas la realización de acciones conjuntas.

9. Fomentar la creación de procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes y movimientos juveniles, en la respectiva jurisdicción.

10. Dinamizar la promoción, formación integral y la participación de la juventud, de acuerdo con las finalidades de la presente ley y demás normas que la modifiquen o complementen.

11. Promover la difusión, respeto y ejercicio de los Derechos Humanos, civiles, sociales y políticos de la juventud, así como sus deberes.

12. Elegir representantes ante las instancias en las que se traten los asuntos de juventud y cuyas regulaciones o estatutos así lo dispongan.

13. Participar en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la población joven en las respectivas entidades territoriales.

14. Interactuar con las instancias o entidades que desarrollen el tema de juventud y coordinar la realización de acciones conjuntas.

15. Participar en la difusión y conocimiento de la presente ley.

16. Es compromiso de los consejos de juventud luego de constituidos, presentar un plan unificado de trabajo que oriente su gestión durante el período para el que fueron elegidos.

17. Elegir delegados ante otras instancias y espacios de participación.

18. Adoptar su propio reglamento interno de organización y funcionamiento.

• **Artículo nuevo.** Se propone incluir dentro de las funciones de las plataformas las funciones establecidas en su reglamento interno de organización y funcionamiento, con el objetivo de fortalecer este espacio de participación.

**Artículo nuevo. Artículo 11. El artículo 62 de la Ley 1622 de 2013, quedará así:**

**Artículo 62. Funciones de las plataformas de las juventudes.** Serán funciones de las Plataformas de las Juventudes las siguientes:

1. Impulsar la conformación de procesos y prácticas organizativas y espacios de participación de las y los jóvenes, atendiendo a sus diversas formas de expresión, a fin de que puedan ejercer una agencia efectiva para la defensa de sus intereses colectivos.

2. Participar en el diseño y desarrollo de agendas municipales, Distritales, departamentales y nacionales de juventud. Con base en la agenda concertada al interior del subsistema de participación de las juventudes.

3. Ejercer veeduría y control social a los planes de desarrollo, políticas públicas de juventud, y a la ejecución de las agendas territoriales de las juventudes, así como a los programas y proyectos desarrollados para los jóvenes por parte de las entidades públicas del orden territorial y nacional.

4. Establecer su reglamento interno de organización, funcionamiento y generar su propio plan de acción.

5. Designar dos miembros de las plataformas de juventudes, para participar en las comisiones de decisiones y concertación como veedores de la negociación de la agenda de juventud los cuales no tendrán ni voz ni voto.

6. Actuar como un mecanismo válido de interlocución ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial y ante las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud.

7. Proponer a las respectivas autoridades territoriales, políticas, planes, programas y proyectos necesarios para el cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás normas relativas a juventud.

**Parágrafo transitorio.** Mientras se lleva a cabo la unificación de la elección de los Consejos de Juventud, las comisiones de concertación y decisión serán integradas por tres delegados de la plataforma de juventudes.

• **Artículo nuevo.** Se propone modificar el artículo 27 agregando actores al Consejo Nacional de Políticas Públicas de juventud, un parágrafo transitorio para la designación de los consejeros de juventud y un parágrafo para la designación de la secretaría técnica, esto con el objetivo de mejorar el funcionamiento y operatividad del Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud.

**Artículo nuevo. Artículo 12. El artículo 27 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:**

**Artículo 27. Conformación del Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud.** El Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud estará conformado así:

1. El Presidente de la República o su delegado.
2. El Director de la Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”.
3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
4. El Ministro del Interior o su delegado
5. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.
6. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o su delegado.
7. Tres (3) representantes del Consejo Nacional de Juventud, los que serán elegidos por el mismo, de acuerdo a su reglamentación interna.

El Consejo será presidido por el Presidente de la República o su delegado y podrá tener en calidad de invitados a actores del sector público, privado, academia, agencias de cooperación internacional y organizaciones juveniles.

Parágrafo transitorio. Mientras se lleva a cabo la unificación de la elección de los Consejos de Juventud, el Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud podrá sesionar con el resto de sus miembros.

Parágrafo. La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud estará a cargo de la Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”.

• **Artículo nuevo.** Con el fin de garantizar el desarrollo del subsistema de participación de juventudes, se propone garantizar un espacio físico a los y las consejeras de juventudes así como su interlocución con los cuerpos colegiados de los territorios y la administración nacional y territorial.

**Artículo nuevo. Artículo 13. El artículo 50 de la Ley 1622 de 2013 quedara así:**

**Artículo 50. Interlocución con las autoridades territoriales.** Los Consejos Nacional, Departamentales, Distritales, Municipales y Locales de Juventud tendrán como mínimo dos (2) sesiones anuales con el Presidente, gobernador o alcalde respectivo y su gabinete en sesión de consejo de gobierno, y mínimo dos (2) sesiones plenarias anuales con la Asamblea Departamental, el Consejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local, en las que se presentarán propuestas relacionadas con las agendas concertadas dentro del sistema de participación y la Comisión de Concertación y Decisión. Así mismo, se deberá destinar al menos una (1) sesión de trabajo de los consejos de política social al año para definir acuerdos de políticas transversales que promuevan la participación y ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas.

Igualmente, los consejos de juventudes sesionarán en las instalaciones de los Concejos Distritales, Municipales y en las Asambleas Departamentales y Congreso Nacional. Para lo cual, estos órganos dispondrán de un espacio físico para el correcto funcionamiento de los Consejos de Juventud.

#### 4. Proposición

De acuerdo con las anteriores consideraciones, me permito solicitar a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **dar primer debate** al Proyecto de Ley Estatutaria número 27 de 2015 Senado, por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Atentamente,

  
ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA  
Senador de la República

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 27 DE 2015

por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1622 de 2013, “por medio

de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, reglamentando lo concerniente al subsistema de participación de las juventudes.

**Artículo 2°. El artículo 34 de la Ley 1622 de 2013, el cual quedará así:**

**Artículo 34. Funciones de los Consejos de Juventud.** El Consejo Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales de Juventud, y los Consejos Distritales, Municipales y Locales de Juventud, cumplirán, en su respectivo ámbito, las siguientes funciones:

1. Actuar como mecanismo válido de interlocución y concertación ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial y ante las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud.

2. Proponer a las respectivas autoridades territoriales, políticas, planes, programas y proyectos necesarios para el cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás normas relativas a juventud. En concordancia con la agenda concertada

3. Establecer estrategias y procedimientos para que los jóvenes participen en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a la juventud.

4. Participar en el diseño y desarrollo de agendas municipales, Distritales, departamentales y nacionales de juventud. Con base en la agenda concertada al interior del subsistema, la cual será concertada con la Plataforma y la Asamblea.

5. Concertar la inclusión de las agendas territoriales y la nacional de las juventudes con las respectivas autoridades políticas y administrativas, para que sean incluidas en los planes de desarrollo territorial y nacional así como en los programas y proyectos necesarios para el cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás normas relativas a la juventud.

6. Presentar informes semestrales de su gestión, trabajo y avances en audiencia pública, convocada ampliamente y con la participación de los diversos sectores institucionales y de las juventudes.

7. Ejercer veeduría y control social a los planes de desarrollo, políticas públicas de juventud, y a la ejecución de las agendas territoriales de las juventudes, así como a los programas y proyectos desarrollados para los jóvenes por parte de las entidades públicas del orden territorial y nacional.

8. Interactuar con las instancias o entidades públicas que desarrollen procesos con el sector, y coordinar con ellas la realización de acciones conjuntas.

9. Fomentar la creación de procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes y movimientos juveniles, en la respectiva jurisdicción.

10. Dinamizar la promoción, formación integral y la participación de la juventud, de acuerdo con las

finalidades de la presente ley y demás normas que la modifiquen o complementen.

11. Promover la difusión, respeto y ejercicio de los Derechos Humanos, civiles, sociales y políticos de la juventud, así como sus deberes.

12. Elegir representantes ante las instancias en las que se traten los asuntos de juventud y cuyas regulaciones o estatutos así lo dispongan.

13. Participar en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la población joven en las respectivas entidades territoriales.

14. Interactuar con las instancias o entidades que desarrollen el tema de juventud y coordinar la realización de acciones conjuntas.

15. Participar en la difusión y conocimiento de la presente ley.

16. Es compromiso de los consejos de juventud luego de constituidos, presentar un plan unificado de trabajo que oriente su gestión durante el período para el que fueron elegidos.

17. Elegir delegados ante otras instancias y espacios de participación.

18. Adoptar su propio reglamento interno de organización y funcionamiento.

**Artículo 3°. El artículo 43 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:**

**Artículo 43. Convocatoria para la elección de los Consejos Municipales, Locales y Distritales de Juventud.** En el proceso de inscripción de candidatos y jóvenes electores, las alcaldías distritales, municipales, locales y la Registradora Nacional del Estado Civil, destinarán todos los recursos necesarios y establecerán un proceso de inscripción acompañado de una amplia promoción, difusión y capacitación electoral a toda la población objeto de la ley teniendo en cuenta los principios constitucionales vigentes y el enfoque diferencial.

El proceso de convocatoria e inscripción se iniciará con una antelación no inferior a ciento veinte (120) días a la fecha de la respectiva elección.

**Parágrafo 1°.** Para la primera elección unificada de consejos de juventud la inscripción de electores debe iniciar con ciento ochenta días (180) antes al día de la elección.

**Parágrafo 2°.** La determinación de los puestos de inscripción y votación para los Consejos Municipales, Locales y Distritales de Juventud, se hará teniendo en cuenta las condiciones de fácil acceso y reconocimiento de las y los jóvenes por parte de la entidad territorial y la Registradora Nacional del Estado Civil.

**Parágrafo 3°.** A fin de lograr una mejor organización electoral, la Registradora Nacional del Estado Civil elaborará un calendario electoral.

**Parágrafo 4°.** El Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, apoyará la promoción y realización de las elecciones de los consejeros municipales,

locales y distritales de juventud construyendo una campaña promocional de este proceso electoral en todo el territorio nacional.

**Parágrafo 5°.** Las entidades territoriales deberán incluir dentro de sus presupuestos, recursos para la promoción y realización de las elecciones de los consejos de juventud.

**Parágrafo 6°.** La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) apoyará el proceso de formación de los candidatos y consejero elegidos.

**Artículo 4°.** El artículo 44 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:

**Artículo 44. Inscripción de electores.** La inscripción se efectuará en los lugares y ante los funcionarios designados por la Registradora Distrital o Municipal y se utilizará para tal fin, un formulario de Inscripción y Registro de Jóvenes Electores, creado por la Registradora Nacional del Estado Civil.

Son requisitos para la inscripción de electores los siguientes:

Las personas entre 14 y 17 años deberán presentar la tarjeta de identidad.

Las personas entre 18 y 28 años deberán presentar la cédula de ciudadanía o contraseña.

El Gobierno nacional, garantizará los recursos financieros para realizar el censo de juventudes requerido por la presente ley.

**Artículo 5°.** El artículo 46 de la Ley 1622 de 2013, quedará así:

**Artículo 46. Inscripción de candidatos.** La inscripción de candidatos a los Consejos de Juventud se respetará la autonomía de los partidos, movimientos, procesos y prácticas organizativas de las juventudes y listas independientes, para la conformación de sus listas ante la Registradora Nacional del Estado Civil. El número de candidatos inscritos en cada lista presentada no podrá exceder el número de curules a proveer”.

La inscripción de las listas que sean presentadas directamente por los jóvenes independientes, deberá tener el respaldo de un número mínimo de firmas. El número de candidatos inscrito en cada lista presentada directamente por las y los jóvenes, no podrá exceder el número de curules a proveer.

El número de firmas requerido por las listas independientes para avalar su inscripción ante la Registradora Nacional del Estado Civil, lo determinará el número de habitantes de cada entidad territorial de la siguiente forma:

Número de habitantes	Número de Firmas requerido para inscripción de listas independientes
> 500.001	500
100.001-500.000	400
50.001-100.000	300
20.001-50.000	200
10.001-20.000	100
< 10.000	50

Los procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes formalmente constituidos cuya existencia formal no sea inferior a tres (3) meses, respecto a la fecha de la inscripción de candidatos, podrán postular candidatos. La inscripción de las listas se deberá acompañar del acto mediante el cual se acredite el registro legal del proceso y práctica organizativa de las y los jóvenes, así como la correspondiente postulación, conforme a sus estatutos o reglamentos.

Solo podrá ser inscrita la lista presentada por el Representante Legal del proceso y práctica organizativa formalmente constituida o su delegado.

La inscripción de las listas por movimientos o partidos políticos, requerirá el aval del mismo, para lo cual deberá contar con personería jurídica vigente. Cada movimiento o partido político podrá presentar una lista al Consejo Municipal o Local de Juventud. El número de candidatos inscritos en cada lista presentada, no podrá exceder el número de miembros a proveer determinado por la entidad territorial.

**Parágrafo 1°.** La cuota de género. Las listas que se inscriban para la elección de los Consejos Municipales y locales de Juventud deberán conformarse de forma alterna entre los géneros de tal manera que dos candidatos del mismo género no queden en orden consecutivo en una lista.

**Parágrafo 2°.** Las listas serán inscritas por el delegado de la lista independiente, el representante legal del partido o movimiento político con personería jurídica vigente, el representante legal del proceso y práctica organizativa formalmente constituida o sus delegados.

**Parágrafo 3°.** En todo caso dentro de la inscripción de candidatos no se podrá inscribir un mismo candidato más de una vez por un partido, movimiento, procesos y prácticas organizativas y listas independientes.

**Artículo 6°.** El artículo 47 de la Ley 1622 de 2013, quedará así:

**Artículo 47. Definición del número de curules y método de asignación de curules.** La definición del número de curules a proveer para cada Consejo Municipal o Local de Juventud lo determinará el número de habitantes:

Número de Habitantes	Número de Consejeros
> 100.001	17
20.001-100.000	13
< 20.000	7

El sistema de distribución de curules para la elección de los Consejos Municipales y locales de Juventud será el cociente electoral.

Del total de miembros integrantes de los consejos municipales, locales y distritales de juventud, el cuarenta (40%) por ciento será elegido por listas presentadas por los jóvenes independientes, el treinta (30%) por ciento postulados por procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes, y el

treinta (30%) restante por partidos o movimientos con personería jurídica vigente.

Número de Consejeros	Listas 40%	Curules	Proceso y prácticas organizativas 30%	Curules	Partidos o Movimientos Políticos 30%	Curules	Total
17	6,8	7	5,1	5	5,1	5	17
13	5,2	5	3,9	4	3,9	4	13
7	2,8	3	2,1	2	2,1	2	7

**Parágrafo.** En caso de que alguno de los procesos y prácticas organizativas, listas independientes de jóvenes o movimientos y partidos políticos, no presente listas para participar en la elección, las curules se proveerán de acuerdo con el sistema de cociente electoral de las listas presentadas, con el fin de ser asignadas todas las curules a proveer.

**Artículo 7°.** El artículo 48 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:

**Artículo 48. Jurados.** El Comité Organizador de la elección de Consejos de Juventud designará 3 jurados por mesa de votación, escogidos de la planta docente y estudiantes de educación media y superior de cada entidad territorial.

Es obligatoria la asistencia a las capacitaciones y al día de votación, de las personas designadas para ser jurados.

**Parágrafo.** Para las personas menores de edad notificadas como jurados de Votación y que sin justa causa no concurren a desempeñar las funciones de jurados, deberá contribuir a socializar el Estatuto de Ciudadanía Juvenil a la comunidad joven de su territorio durante 40 horas.

Los menores notificados como jurados de votación y que cumplan con ello, habrán cumplido con 20 horas del *servicio social estudiantil* obligatorio. El Garante de esto será la Institución Educativa.

**Artículo 8°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1622 de 2013:**

**Artículo 49 A. Testigos.** Las listas de candidatos inscritos podrán designar testigos y acreditarlos ante la Registraduría respectiva, desde el día hábil siguiente a la inscripción de candidatos hasta ocho días calendario anteriores al día de las elecciones.

**Parágrafo.** La lista de candidatos debe llevar el nombre y número de identificación de los testigos electorales, así como el lugar de ubicación para el día de la votación.

**Artículo 9°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1622 de 2013:**

**Artículo 49 B. Comité organizador de la elección de Consejos de Juventud.** El Comité Organizador de la Elección de Consejos de Juventud es la instancia encargada de la organización logística de las elecciones, y designación de jurados de votación, claveros, delegados de las comisiones escrutadoras, municipales y auxiliares, este comité se construirá en el nivel municipal y local y estará conformado por: Alcalde Municipal o Local o su

delegado encargado de los temas de juventudes, el Registrador del Estado Civil o su delegado, el Personero Municipal o su delegado, el Defensor del Pueblo o su delegado y un delegado de la Policía Nacional.

**Artículo 10. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1622 de 2013:**

**Artículo 49 C. Instancias de escrutinio.** Existirán para las elecciones de Consejos de Juventud, dos (2) instancias para el proceso de escrutinio:

Durante la jornada electoral, los jurados de votación deberán resolver las reclamaciones contempladas en el Código Electoral que se den durante esta y el preconteo inicial de los votos.

Primera instancia. Comisiones Escrutadoras. Diez (10) días hábiles antes de las correspondientes elecciones, el Comité Organizador de la elección de consejos de juventud deberá designar, las comisiones escrutadoras auxiliares municipales y locales formadas por dos (2) ciudadanos de reconocida honorabilidad que pueden ser líderes de las juventudes, rectores de establecimientos educativos, docentes, estudiantes, profesionales o líderes de la sociedad que puedan desempeñar esta designación. Los Registradores Municipales, locales y Auxiliares actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras.

**Parágrafo 1°.** La primera instancia es la encargada de consolidar los resultados electorales, resolver reclamaciones contempladas en el Código Electoral y entregar las credenciales a los consejeros electos.

**Parágrafo 2°.** Para la custodia de los documentos electorales se designaran tres (3) claveros por parte del comité organizador de la elección de consejos de juventud.

**Parágrafo 3°.** Las Comisiones Escrutadoras Municipales, Locales y Auxiliares harán el escrutinio local que el Comité organizador previamente señale, audiencia que comenzará una vez alleguen las actas de escrutinio de los jurados de votación de las mesas que se hayan instalado. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de las nueve (9) de la noche del citado día, se continuará a las nueve (9) de la mañana del día siguiente en forma permanente, y si tampoco termina, se proseguirá durante los días calendario subsiguientes y en las horas indicadas hasta concluirlo.

**Parágrafo 4°.** Los miembros de las Comisiones Escrutadoras deberán estar en la sede del escrutinio a más tardar una hora antes de terminar el proceso de las votaciones, recibirán las actas de escrutinio de los jurados de votación de manos del funcionario electoral que se designe en los puestos de votación, verificarán cuidadosamente el día, la hora y el estado de los mismos al ser entregados, de todo lo cual se dejará constancia en el acta general del escrutinio.

Segunda Instancia. Solo en caso de desacuerdos o apelaciones en la primera instancia, esta apelación irá a la instancia departamental o distrital con-

formada por: (2) ciudadanos de reconocida honoreabilidad que pueden ser líderes de las juventudes, rectores de establecimientos educativos, docentes, estudiantes, profesionales o líderes de la sociedad designados por la dependencia encargada de juventud del nivel departamental. Los Registradores Departamentales actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras.

**Artículo 11. El artículo 62 de la Ley 1622 de 2013, el cual quedará así:**

**Artículo 62. Funciones de las plataformas de las juventudes.** Serán funciones de las Plataformas de las Juventudes las siguientes:

1. Impulsar la conformación de procesos y prácticas organizativas y espacios de participación de las y los jóvenes, atendiendo a sus diversas formas de expresión, a fin de que puedan ejercer una agencia efectiva para la defensa de sus intereses colectivos.

2. Participar en el diseño y desarrollo de agendas municipales, Distritales, departamentales y nacionales de juventud. Con base en la agenda concertada al interior del subsistema de participación de las juventudes.

3. Ejercer veeduría y control social a los planes de desarrollo, políticas públicas de juventud, y a la ejecución de las agendas territoriales de las juventudes, así como a los programas y proyectos desarrollados para los jóvenes por parte de las entidades públicas del orden territorial y nacional.

4. Establecer su reglamento interno de organización, funcionamiento y generar su propio plan de acción.

5. Designar dos miembros de las plataformas de juventudes, para participar en las comisiones de decisiones y concertación como veedores de la negociación de la agenda de juventud los cuales no tendrán ni voz ni voto.

6. Actuar como un mecanismo válido de interlocución ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial y ante las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud.

7. Proponer a las respectivas autoridades territoriales, políticas, planes, programas y proyectos necesarios para el cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás normas relativas a juventud.

**Parágrafo transitorio.** Mientras se lleva a cabo la unificación de la elección de los Consejos de Juventud, las comisiones de concertación y decisión serán integradas por tres delegados de la plataforma de juventudes.

**Artículo 12. El artículo 27 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:**

**Artículo 27. Conformación del Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud.** El Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud estará conformado así:

1. El Presidente de la República o su delegado.
2. El Director de la Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”.
3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
4. El Ministro del Interior o su delegado.
5. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.
6. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o su delegado.
7. Tres (3) representantes del Consejo Nacional de Juventud, los que serán elegidos por el mismo, de acuerdo a su reglamentación interna.

El Consejo será presidido por el Presidente de la República o su delegado y podrá tener en calidad de invitados a actores del sector público, privado, academia, agencias de cooperación internacional y organizaciones juveniles.

**Parágrafo transitorio.** Mientras se lleva a cabo la unificación de la elección de los Consejos de Juventud, el Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud podrá sesionar con el resto de sus miembros.

**Parágrafo.** La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud estará a cargo de la Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven”.

**Artículo 13. El artículo 50 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:**

**Artículo 50. Interlocución con las autoridades territoriales.** Los Consejos Nacional, Departamentales, Distritales, Municipales y Locales de Juventud tendrán como mínimo dos (2) sesiones anuales con el Presidente, gobernador o alcalde respectivo y su gabinete en sesión de consejo de gobierno, y mínimo dos (2) sesiones plenarias anuales con la Asamblea Departamental, el Consejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local, en las que se presentarán propuestas relacionadas con las agendas concertadas dentro del sistema de participación y la Comisión de Concertación y Decisión. Así mismo, se deberá destinar al menos una (1) sesión de trabajo de los consejos de política social al año para definir acuerdos de políticas transversales que promuevan la participación y ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas.

Igualmente, los consejos de juventudes sesionarán en las instalaciones de los Consejos Distritales, Municipales y en las Asambleas Departamentales y Congreso Nacional. Para lo cual, estos órganos dispondrán de un espacio físico para el correcto funcionamiento de los Consejos de Juventud.

**Artículo 14. La Ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:**

**Artículo 54.** Los aspectos no regulados por esta ley que se refieran a temas electorales, inhabilita-

des e incompatibilidades, se regirán por las disposiciones vigentes salvo otras disposiciones.

Atentamente,



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2015 SENADO**

*por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del País, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2015

Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad.

En cumplimiento del honroso encargo que nos impartió la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, nos permitimos presentar informe positivo de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, *por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del País, y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Trámite.
- II. Objetivo y Contenido de la propuesta de ley.
- III. Justificación y conveniencia de la Iniciativa
- IV. Pliego de Modificaciones
- V. Proposición

**I. Trámite**

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado el pasado 18 de agosto de 2015 por los honorables Senadores de la República Fernando Tamaro, Manuel Enríquez Rosero, Horacio Serpa Uribe, Alexander López Maya, Doris Clemencia Vega Quiroz, Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Moota. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 603 de 2015. Fue recibido en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y por designación de la honorable Mesa Directiva les correspondió a los suscritos Senadores rendir informe de ponencia para primer debate.

**II. Objetivo y contenido del proyecto de ley**

El objeto de la iniciativa es reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan las Juntas Administradoras Locales, facultando a los Alcaldes para el pago de sus honorarios.

El presente proyecto consta de 6 artículos incluido el de vigencia y derogatorias, distribuidos así:

El primer artículo contiene el objeto de esta ley.

El segundo artículo estipula que la fuente de ingresos de la cual se financiara los honorarios de las Juntas Administradoras Locales debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el municipio tenga establecidos.

El tercer artículo denomina a los actos administrativos de las Juntas Administradoras Locales en Acuerdos Comunales.

El cuarto artículo permite que los miembros de las Juntas Administradoras Locales presente proyectos de Acuerdo Comunal.

El quinto artículo precisa que lo no previsto por esta ley, se regirá por las normas de los concejos municipales.

**III. Justificación de la iniciativa**

Nuestra Constitución de 1991 en su artículo 318 reguló las denominadas Juntas Administradoras Locales, con el propósito de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. Fue en este momento donde se le dio rango constitucional. Porque la primera vez que fueron instituidas dentro del ordenamiento jurídico colombiano fue mediante el Acto Legislativo número 01 de 1968 reformativo de la Constitución Política de 1886 y fue reglamentada mediante la Ley 11 de 1986, *“por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”*.

Para reglamentar lo estipulado en la Constitución de 1991 se expidió la Ley 136 de 1994 modificada parcialmente por la Ley 617 de 2000 y la Ley 821 de 2003, *“por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000”*. Para el caso de los Distritos Especiales se expidió el régimen mediante la Ley 1617 del 2013<sup>1</sup>.

Colombia cuenta con tres regímenes legales en relación con la institución de las Juntas Administradoras Locales, las cuales son, Régimen General de las Juntas Administradoras Locales en los municipios, Régimen Especial de las Juntas Administradoras Locales en el Distrito Capital de Bogotá y Régimen Especial de las Juntas Administradoras Locales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena.

El presente proyecto pretende autorizar el reconocimiento de honorarios de las Juntas Administra-

<sup>1</sup> NADER, Rachid. “Las Juntas Administradoras Locales en Colombia, Observaciones Generales sobre el Régimen Jurídico en Colombia”. Advocatus. 2010.

doras Locales en los municipios, ya que es el único régimen estipulado como ad honórem.

Las Juntas Administradoras Locales son corporaciones públicas de elección popular, sus miembros son denominados Ediles y su naturaleza en el ordenamiento legal son servidores públicos en calidad de miembros de una corporación pública, elegidos de forma directa mediante el voto popular; tal como lo establece el artículo 260 superior *“los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales Municipales y Distritales, miembros de las Juntas Administradoras Locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale”*.

Los ediles se encuentran sometidos a inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades, en caso de que se presentare renuncia de un edil esta incompatibilidad se mantendrá durante 6 meses siguientes a la aceptación del cargo, en el evento que el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuera superior.

El concepto de descentralización está entrelazado con el de participación ciudadana, frente a la descentralización local generada por las instituciones de las Juntas Administradoras Locales se considera *“el propósito es ampliar las posibilidades al interior de las comunidades, que en algunas ciudades como la capital son verdaderas ciudades o antiguos municipios absorbidos, que ni tienen corporaciones propias ni participan efectivamente en un cabildo muy reducido para una metrópoli de seis millones de habitantes. Los municipios extensos deben tener cuerpos a través de los cuales se pueden expresar las necesidades populares y, que por su contacto con los problemas y con las personas, están en mejor condición para resolver muchas de las cosas que generalmente no se solucionan con el burocratismo, el papeleo y la distancia entre los administrados y los centros de decisión. Así mismo en nuestro país existen municipios rurales geográficamente muy extensos, y en ellos hay poblamiento muy menores, tales como caseríos, corregimientos o inspecciones, donde se puede adoptar formas de gobierno comunitario democrático”*<sup>2</sup>.

Esta iniciativa fue presentada anteriormente para su estudio y trámite en el Senado de la República, habiendo tenido una importante receptividad por parte de la mayoría de miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente, en la cual concurrieron la mayoría de las bancadas, haciendo la salvedad que en la primera oportunidad el autor hizo retiro del proyecto para evitar su prescripción por límite de tiempo y con el fin de hacer algunos ajustes, los cuales quedaron plasmados en la segunda presentación con los importantes aportes que los senadores intervinientes hicieron, para definir

un texto consensuado que tuviera viabilidad en el trámite legislativo. En esta nueva presentación también, se ha tenido en cuenta los aportes efectuados por la Federación Nacional de Ediles de Colombia (*“Fenaedilco”*), VIII Congreso Nacional de Ediles celebrado en Villavicencio-Meta (año 2014) y el Congreso de Ediles de Colombia, celebrado en Neiva-Huila (año 2015).

Por estas razones el presente proyecto de ley es la respuesta a las múltiples inquietudes formuladas por los miembros de las Juntas Administradoras Locales de todo el país, que por el hecho de ser servidores públicos elegidos popularmente y estar al servicio de las comunidades, homologándose a todas las actuaciones efectuadas en corporaciones afines correspondientes al engranaje legislativo en que se soporta nuestra democracia, deben tener un tratamiento similar en cuanto al derecho a tener un mínimo de ingresos para sufragar los múltiples gastos en que deben incurrir para el adecuado ejercicio de las funciones que por mandato constitucional y legal se les impone. Además que la disposición superior consagra el derecho a la igualdad como un principio fundamental concurrente para todos los ciudadanos y en especial aplicable en todas las normas definidas para el correcto funcionamiento del Estado en todas las Ramas del Poder Público, y si observamos lo establecido en las diferentes leyes expedidas en torno a los Ediles, miembros de las Juntas Administradoras Locales, solo a los elegidos en el Distrito Capital, y el Distrito de Cartagena, tienen el privilegio de tener ingresos mensuales por concepto de honorarios, para cumplir sus funciones y obligaciones legales impuestas por el mismo legislador.

Es cierto que estos ciudadanos al postularse y ser elegidos, lo hacen más con el ánimo de servicio a sus comunidades, que de pronto por un interés personal o pecuniario, pero siendo consecuentes con la razón, vemos que su desempeño está sometido a mandatos legales de obligatorio cumplimiento, a limitaciones de inhabilidades e incompatibilidades que le inhiben su accionar laboral, de gran incidencia en el sostenimiento individual y de sus familias, a lo cual debemos acudir en justicia, por lo que en sí significan. Para lo cual podemos citar, algunas de las normas y obligaciones a las que deben someterse:

La Ley 1551 de 2012, en su artículo 40, fuera de lo establecido en el párrafo 2°, artículo 131 de la Ley 136 de 1994, le atribuye a las JAL iniciativa para distribuir parte del presupuesto municipal en concomitancia con las comunidades; la participación en los procesos de planeación local, priorizando las propuestas de inversión presentadas por los respectivos Consejos Comunales y Corregimientos de Planeación.

Esta misma ley en su artículo 43 determina la elaboración del plan de inversiones de la comuna o corregimiento, correspondiente a la vigencia del plan operativo anual de inversiones del año inmediatamente siguiente; exige presentar un pronunciamiento debidamente aprobado por la Junta Ad-

<sup>2</sup> MANRIQUE REYES, Alfredo. *“El municipio después de la Constitución de 1991. Bogotá, D. C. Editorial de Cundinamarca. 1995. Pág. 115.*

ministradora Local, de carácter no vinculante, acerca de los efectos de las rutas de transporte, construcción de nuevos centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, funcionamiento de bares, discotecas, dentro de la comuna o corregimiento, solicitadas a la Administración o propuestas por el Alcalde antes de la presentación del proyecto al Concejo o la adopción de las mismas; con términos de tiempo que implica responsabilidades.

La Ley 136 de 1994, entre otras funciones, asigna a los Ediles la función de presentar ternas para la designación de Corregidores en los respectivos Corregimientos. Lo que les eleva a una condición de ciudadanos con autoridad jurisdiccional en su circunscripción territorial; y se les crea limitaciones para aceptar cargos o contratar con las autoridades públicas, so pena de perder la investidura (artículo 126-1 y artículo 44 de la Ley 617 de 2000), además de quedar sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades al momento de la posesión, dándole así un estatus similar a los similares elegidos popularmente que reciben honorarios o salario mensual.

Al determinar que los Actos Administrativos de las Juntas Administradoras Locales sean Acuerdos Comunes, cambiando lo dispuesto en la norma vigente que los denomina resoluciones, estamos siendo coherentes con lo dispuesto para los Ediles de Bogotá, D. C., que poseen características similares en su desarrollo institucional.

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

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”* Vemos que este normativo constitucional debe aplicarse para todos los miembros de las Juntas Administradoras Locales, sin discriminación alguna, como en este momento existe en el país, al habersele otorgado honorarios a los llamados Ediles de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá y Cartagena; en cambio a los demás del país no, que son elegidos en las mismas condiciones preceptuadas en el artículo 318 de nuestra Carta Fundamental, el cual textualmente dice: *“Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:*

*1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

*2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.*

*3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.*

*4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.*

*5. Ejercer las funciones que les deleguen el Concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.”* Concluyéndose que en Colombia no existen diferencias de elección, ni de funciones de los miembros de las Juntas Administradoras Locales.

El artículo 123 C. N. Atribuye a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, por ser miembros de corporaciones públicas, la calidad de servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad, lo que les da derecho a percibir una remuneración por el servicio que prestan, las funciones que desempeñan y las atribuciones que la ley les otorga en desarrollo de este precepto constitucional y el otorgado en el artículo 124 de este mismo normativo.

Por otra parte, la Corte en **Sentencia C-715 de 1998** señala que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales de acuerdo a su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, surja para esos entes de elección popular. Posibilidad legislativa que ya ha sido planteada al Congreso de la República, que por su naturaleza y voluntad política o de comprensión, no ha tenido una completa aceptación para que sea aprobada.

#### **Fuente de Ingresos, Costos Fiscales e Impacto Fiscal**

Para la aplicación de lo dispuesto en el presente proyecto en materia de financiación de estos honorarios, se apropiarán de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

#### **Principales aspectos del proyecto**

El proyecto de ley presentado es de vital importancia para el desarrollo de los Mecanismos de

Participación Ciudadana en Colombia. Su génesis se ubica en el artículo 1° de la Constitución Política, que consagra como Principio Fundamental la participación del pueblo en las decisiones sobre la solución a los problemas de su comunidad.

*C. P. Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, 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”.*

La Participación Ciudadana, es el motor que impulsa el desarrollo del Estado Social de Derecho, ya que es el vehículo por medio del cual las comunidades se hacen partícipes de la búsqueda de solución a los problemas comunes y a su vez ejercen el control social a las políticas públicas.

Los mecanismos de Participación Ciudadana consagrados en el artículo 103 de la Constitución Política a saber: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato están directamente conectados con el artículo 1° en lo que tiene que ver con la participación ciudadana, lo que los ubica en el ámbito de los Derechos Fundamentales y en ese escenario es donde cobran vital importancia las Juntas Administradoras Locales, debido a su permanente contacto con la comunidad y con los problemas que estas afrontan.

#### **Planes de Desarrollo y de obras públicas en los municipios**

Con el propósito de que se tenga una idea clara de la importancia de los Miembros de las Juntas Administradoras Locales de todo el país, en los distintos escenarios de la vida pública nacional, nos permitimos presentar un comparativo de la injerencia que a los alcaldes, concejales y ediles o comuneros les consagra la Constitución Política dentro sus facultades en los Planes de Desarrollo y de obras públicas de cada municipio.

**Alcaldes.** La facultad que frente a los planes de desarrollo municipal, la Constitución Política le otorga a los alcaldes, es la de presentarlos oportunamente, así lo consagra el artículo 315 superior en su numeral 5.

*C. P. Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:*

*5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*

**Concejales.** En el mismo escenario de los planes de desarrollo, a los honorables Concejales nuestra Norma Superior número 313 en su numeral 2, les otorga la facultad de adoptarlos.

*C. P. Artículo 313. Corresponde a los concejos:*

*2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

**Juntas Administradoras Locales.** Ahora bien, a las JAL, nuestra Constitución Política les otorga facultades mucho más importantes que las que les confiere a los estamentos anteriores, ya que les faculta *participar en la elaboración de los planes y programas de desarrollo y de obras*, como bien lo establece el artículo 318.

*Artículo 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.*

*En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:*

*1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

Así las cosas, es a la JAL, a quien la Constitución Política le otorga la mayor responsabilidad frente a los Planes Municipales de Desarrollo, luego no se justifica que con semejante responsabilidad para el futuro del desarrollo de las comunidades, el Estado colombiano no le entregue a estos servidores públicos las herramientas presupuestales para el desarrollo de su labor en condiciones dignas.

#### **Marco Jurídico**

##### **Origen y evolución jurídica de las Juntas Administradoras Locales**

En el derecho público colombiano aparece la autorización para su creación, por primera vez en el artículo 61 del Acto Legislativo número 1 de 1968, en virtud del cual los concejos municipales fueron facultados para crearlas, asignándoles algunas de sus funciones, la existencia de tales Juntas Administradoras Locales, a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, conforme a lo preceptuado por el artículo 318 de la Carta, se facultó a los Concejos para dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales, en cada uno de los cuales habrá una Junta Administradora Local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, juntas estas que tendrán a su cargo el desempeño de las funciones que se les asignan por la citada norma constitucional.

Posteriormente la Ley 136 de 1994 establece ciertas pautas, la cual ha sido modificada en algunos apartes por la Ley 177 de 1994 y la Ley 617 de 2000.

Las Juntas Administradoras Locales como desarrollo de la descentralización administrativa, tienen dentro de sus funciones, entre otras, reunirse por lo menos una vez al mes, dictar su propio reglamento, expedir actos con el nombre de resoluciones y, en general, además de vigilar y controlar servicios u obras en el área de su jurisdicción, velar por el cumplimiento de sus decisiones, recomendar la adop-

ción de determinadas medidas por las autoridades municipales, y promover la participación ciudadana. La labor de esta Corporación Administrativa ha sido más de vigilancia y de control en relación con la prestación de los servicios municipales y la construcción de obras que de estricta gestión administrativa. Lo anterior por cuanto carecen de personería jurídica, de capacidad para celebrar contratos, de organización administrativa (planta de personal) y de iniciativa en la ordenación del gasto, debiendo en este último aspecto, limitarse a distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacional, departamental, municipal y de sus entidades descentralizadas, o que perciban por cualquier otro concepto, así como el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones que se establezcan por el Concejo para la respectiva Comuna o Corregimiento.

#### **Desarrollo jurisprudencial en torno al pago de honorarios para miembros de las JAL**

En varias oportunidades ha sido demandado el artículo 23 de la Ley 617 de 2000, en cuanto consagra que “Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al tesoro público del respectivo municipio”, argumentándose un tanto desigual con los miembros de la JAL del Distrito Capital y Cartagena, en la medida en que ellos sí reciben remuneración por su trabajo.

Sin embargo, la Corte Constitucional en sus múltiples pronunciamientos ha mantenido la exequibilidad de la disposición por considerar que no vulnera las directrices constitucionales, y lo que ha planteado es que está en la potestad del legislador determinar los casos en que procederá la remuneración a los miembros de las JAL, al respecto la Sentencia C-715 de 1998<sup>3</sup>[1][1], cuyo magistrado ponente fue el doctor Alfredo Beltrán Sierra, plantea que:

“en virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o ad honórem de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma ad honórem, sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular.

Se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para “establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, norma esta de la cual no ha hecho

utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular, posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexequibilidad por omisión.

Debe tenerse en cuenta que el argumento del principio de igualdad no es válido en la medida en que hay que precisar que:

“Si bien es verdad que los ediles de las Juntas Administradoras Locales, como integrantes de estas Corporaciones Públicas son servidores públicos conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, no tienen, sin embargo, la categoría de empleados públicos, a los que se refiere el artículo 122 de la Carta Política, pues estos últimos son vinculados por una relación legal o reglamentaria, al paso que aquellos ostentan su investidura en virtud de una elección popular, aun cuando tienen en común que, unos y otros están al servicio del Estado y de la comunidad. Es decir, los empleados públicos son una de las categorías de servidores públicos, así como también lo son los trabajadores oficiales, los de las entidades descentralizadas territoriales y por servicios y los miembros de las corporaciones públicas”.

En consecuencia, no es posible plantear que existe una desigualdad desproporcionada, ya el principio de igualdad entre iguales carece de fundamento en este caso. Cosa distinta, es que el Congreso tenga la potestad de generar igualdad salarial entre desiguales por razones de conveniencia u oportunidad, y los siguientes argumentos son prueba de ello:

“La discusión en torno a los honorarios de los concejales de los municipios se remonta a la Sesión Plenaria de la Asamblea Constituyente del 2 de julio de 1991 fue presentado el proyecto de lo que hoy es el artículo 312 de la Carta, en el cual se decía que: “los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos. Con las limitaciones que establezca la ley tendrán derecho a honorarios por su asistencia a sesiones”, asunto este con respecto al cual, el Constituyente Alfonso Palacios Rudas, luego de hacer referencia a la penuria de algunos municipios del país, presentó como sustitutiva una proposición cuyo texto fue el siguiente: “la ley podrá determinar los casos en que los concejales tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones”, que finalmente fue aprobada y que constituye el inciso 3° del artículo 312 de la Carta (Presidencia de la República-Consejería para el Desarrollo de la Constitución-Asamblea Nacional Constituyente, artículo 312, Sesión Plenaria 2 de julio de 1991).

Por lo que hace a la remuneración de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, el asunto fue objeto de discusión en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, en sesión del 4 de mayo de 1991, en la cual se propuso por el

<sup>3</sup> [1][1] Punto arquimédico de la línea jurisprudencial en torno al pago de honorarios a los miembros de las JAL.

delegatario Raimundo Emiliani Román que los ediles de las mismas prestarán sus servicios ad honórem; y, con posterioridad, en la Sesión Plenaria de 21 de junio de ese año, en la que se discutió lo atinente a tales juntas, se decidió sobre su denominación, modo de elección, integración por el número de miembros que determine la ley y sus funciones, pero nada se dijo en relación con su remuneración, como aparece en el texto definitivamente aprobado y que es hoy el artículo 318 de la Carta.

Como puede advertirse, entonces, el legislador, al expedir la Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, estableció el régimen municipal de carácter general; y, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades de que fue investido por el artículo transitorio 41 de la Carta Política, mediante la expedición del Decreto número 1421 de 1993, conocido como el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, dictó las normas a que se refieren los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución, sobre régimen especial para el Distrito Capital.

Siendo ello así, se trata de dos estatutos diferentes, uno general y otro especial, razón esta por la cual, en virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o ad honórem de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma ad honórem, sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular.

Por otra parte, se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para “establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular, posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexequibilidad por omisión.

Posteriormente, la Corte Constitucional en **Sentencia C-313 de 2002**, cuyo Magistrado Ponente, fue el doctor Manuel José Cepeda Espinosa, confirmó cada uno de los argumentos expuestos en la sentencia antes descrita, con lo cual se confirma la línea de decisión.

### La autonomía de las Entidades Territoriales en el marco jurídico colombiano

La autonomía de las entidades territoriales ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional colombiana, desde los inicios de su jurisprudencia, siendo las primeras sentencias del año 1992, pero es en 1997 cuando se pronuncia específicamente sobre los límites al establecimiento del sistema de ingresos y gastos de las entidades territoriales afirmando que:

Uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales, es el derecho a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A través de esta atribución, la Constitución reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y de gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de auto-gestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. No obstante, la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos, se encuentra constitucionalmente limitada<sup>4</sup>[2][2].

En consecuencia, **la autonomía de dichas entidades es relativa**, puesto que debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la C. P., y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de República Unitaria, es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos sino por el contrario de carácter relativo. De todo lo anterior, se concluye que si bien en principio, la Constitución de 1991, estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, cuyas competencias se hallan limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal, en lo que respecta, entre otros temas, a la distribución y manejo de los recursos económicos que recibe por vía de las transferencias intergubernamentales, las cuales están supeditadas a las pautas generales, encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas<sup>5</sup>[3][3].

En cuanto a la autonomía crediticia y presupuestal de las entidades territoriales, es necesario resaltar que existen exigencias constitucionales al res-

<sup>4</sup> [2][2] Sentencia C-219 de 1997, Magistrado Ponente: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-720 de 1999, Magistrado Ponente: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>5</sup> [3][3] Sentencia C-1187 de 2000, Magistrado Ponente: doctor Fabio Morón Díaz, reiterada en la Sentencia C-127 de 2002, Magistrado Ponente: doctor Alfredo Beltrán Sierra.

pecto, siendo necesaria una autorización del orden nacional para contratar en materia crediticia<sup>6</sup>[4][4].

### La autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos<sup>7</sup>[5][5]

El artículo 1° de la Constitución señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. La Corte ha explicado que dicha autonomía no se agota en la dirección política de dichas entidades territoriales sino que estas deben además gestionar sus propios intereses, lo que se concreta en un poder de dirección administrativa<sup>8</sup>[6][6] (C. P. artículo 287).

Igualmente, la Corte ha indicado que, dado el carácter unitario de la República (C. P. artículo 1°), es necesario armonizar los principios de unidad y autonomía, garantizando el manejo por los municipios y departamentos de los intereses locales, pero sin desconocer la supremacía del ordenamiento nacional<sup>9</sup>[7][7].

La Corporación ha precisado que el principio de autonomía debe entenderse dentro de los límites de la Constitución y la ley<sup>10</sup>[8][8], con lo que se reconoce la superioridad de las regulaciones del Estado unitario, pero en el entendido que la normatividad nacional debe respetar el contenido esencial de la autonomía territorial, que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador<sup>11</sup>[9][9]. De esa manera se afirman los intereses locales y se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario<sup>12</sup>[10][10].

La garantía de esa autonomía de las entidades territoriales se concreta a través de un contenido básico que debe ser defendido por toda autoridad pública y muy especialmente en el ejercicio de la potestad legislativa. Dicho contenido está configurado por unos derechos mínimos reconocidos a esas entidades para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, ad-

ministrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como para participar en las rentas nacionales (C. P., artículo 287)<sup>13</sup>[11][11].

La Corte ha explicado de otra parte que uno de los derechos que integran el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía territorial corresponde a la facultad de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y ello por cuanto sin este poder carecería de sentido el derecho a gobernarse por autoridades propias, pues es evidente que los actos de gobierno implican, en la mayoría de los casos, decisiones sobre gasto público y si estas les están prohibidas aquellos se verían reducidos a un catálogo mínimo que afectaría el núcleo esencial de la autonomía territorial.

Sobre el particular la Corte ha señalado de manera reiterada que “cuando se trata de recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención por parte del legislador aparece muy restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales correría el riesgo de perder su esencia”<sup>14</sup>[12][12].

Al respecto cabe recordar que las entidades territoriales cuentan con dos tipos de fuentes de financiación<sup>15</sup>[13][13]. Las primeras han sido denominadas fuentes exógenas, dado que provienen de transferencias de recursos de la Nación o participación en recursos del Estado “como los provenientes de las regalías”. Las segundas, o fuentes endógenas, son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales.

La Corte ha explicado que las fuentes exógenas de financiación proveen a las entidades territoriales de recursos que, en principio, no les pertenecen. En consecuencia, la propia Constitución autoriza al poder central para fijar su destinación, siempre que tal destinación se adecue a las prioridades definidas en Carta, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción<sup>16</sup>[14][14]. En este sentido, la propia Constitución ha señalado las áreas a las que debe estar destinado el situado fiscal (C. P. artículo 356)<sup>17</sup>[15][15], mientras que confiere al Legislador la facultad de determinar la destinación de las llamadas transferencias, siempre que lo haga dentro del marco fijado por los artículos 288 y 357

<sup>6</sup> [4][4] Sentencia C-1496 de 2000, Magistrada Ponente: doctora Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>7</sup> [5][5] Sentencia C-448 de 2005, Magistrado Ponente: doctor Álvaro Tafur Galvis.

<sup>8</sup> [6][6] Sentencia Corte Constitucional C-535 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>9</sup> [7][7] Ver entre otras las Sentencias C-643 de 1999 M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-579 de 2001 M. P. Eduardo Montealegre Lynett, C-568 de 2003 M. P. Álvaro Tafur Galvis y C-105 de 2004 M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>10</sup> [8][8] Ver Sentencia C-366 de /00 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>11</sup> [9][9] Sentencia C-004 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barrón. Consideración de la Corte C-2-c. En el mismo sentido ver, entre otras, la Sentencia C-568 de 2003 M. P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>12</sup> [10][10] Sentencia Corte Constitucional C-478 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver en este sentido igualmente las Sentencias C-126 de 1993 M. P. Antonio Barrera Carbonell, C-643 de 1999 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>13</sup> [11][11] Ver Sentencia C-1112 de 2001 M. P. Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido ver, entre otras, la Sentencia C-1114 de 2003 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>14</sup> [12][12] Sentencia C-089 de 2001, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>15</sup> [13][13] Cfr. C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-720 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>16</sup> [14][14] Sentencia C-251 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>17</sup> [15][15] Sentencia C-219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

C. P.<sup>18</sup>[16][16]. Adicionalmente, la ley está autorizada para definir, dentro de los parámetros establecidos en los artículos 360 y 361 de la Constitución, las finalidades a las que deben ser aplicadas las regalías<sup>19</sup>[17][17]. Finalmente, la jurisprudencia ha encontrado que las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales pueden ser objeto de una específica destinación por parte del legislador, siempre y cuando el fin al cual se destinen revista un interés que razonablemente puede predicarse de las entidades territoriales beneficiadas<sup>20</sup>[18][18].

No ocurre lo mismo en tratándose de las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales que como lo ha establecido la jurisprudencia son las rentas originadas en la explotación de los bienes o la prestación de servicios propios de las entidades territoriales, así como las que se producen en virtud de fuentes tributarias propias<sup>21</sup>[19][19].

Los recursos obtenidos en virtud de tales fuentes son, en estricto sentido, recursos propios y, por lo tanto, resultan, en principio, inmunes a la intervención legislativa. En criterio de la Corte, la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, esta se encuentra condenada a permanecer solo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación o recursos propios deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador<sup>22</sup>[20][20].

La Corte ha explicado empero que la distinción entre recursos endógenos y recursos exógenos no es suficiente para delimitar el alcance de la autonomía financiera de las entidades territoriales. Así ha señalado que en algunos casos excepcionales, la Constitución autoriza la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales<sup>23</sup>[21][21].

<sup>23</sup> [21][21] Al respecto la Corporación señaló lo siguiente: *(N)o encuentra la Corte que exista una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, strictu sensu, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales. De lo contrario se privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades. Sin esta facultad, resulta inequívocamente lesionada la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos y, en consecuencia, la garantía institucional de la autonomía territorial se vería comprometida en su misma esencia. La autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, esta se encuentra condenada a permanecer solo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación -o recursos propios strictu sensu- deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador. Sólo una interpretación como la realizada se ajusta a los valores y principios que la autonomía busca proteger. En este sentido, no sobra recordar que la garantía institucional de la autonomía territorial se justifica, entre otros, en el principio democrático (C. P., artículos 1º, 2º, 3º), así como en los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad (C. P., artículos 1º, 2º, 209), como quiera que las autoridades territoriales son las que mejor conocen las necesidades de la población sometida a su jurisdicción.*

*30. No obstante, existen algunos eventos excepcionales en cuya virtud la propia Carta autoriza a la ley para intervenir en el proceso de elaboración del programa de gasto de los recursos propios de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, el artículo 317 de la Carta impone al legislador el deber de destinar un porcentaje de los tributos que se impongan a la propiedad inmueble, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de conformidad con el plan de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Adicionalmente, el deber de proteger el patrimonio de la Nación, así como la estabilidad económica interna y externa, justifica que en casos extremos, el legislador pueda intervenir en el mencionado proceso de asignación.*

*Esta última tesis ha sido sostenida por la Corporación al considerar que la ley puede imponer una destinación específica a las rentas de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, en aquellos casos en que, con tal destinación, se busque preservar la estabilidad macroeconómica a nivel nacional y proteger recursos nacionales seriamente amenazados. Dentro de este esquema, la Corporación declaró la exequibilidad de la norma legal que fijaba una destinación específica a la sobretasa a la gasolina, con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garan-*

<sup>18</sup> [16][16] A este respecto, la Corte señaló que la destinación legal de las transferencias, en los términos indicados, responde a la necesidad de asegurar los objetivos sociales consagrados en la propia Constitución. Por estas razones, la jurisprudencia ha determinado que los recursos municipales provenientes de la transferencia contemplada en el artículo 357 de la Constitución Política, solo pueden ser destinados a inversión social y que el legislador está habilitado para determinar los porcentajes mínimos de inversión en cada área. SC 219 de 1997 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Véanse al respecto, las Sentencias C-151 de 1995 (M. P. Fabio Morón Díaz); C-520 de 1994 (M. P. Hernando Herrera Vergara).

<sup>19</sup> [17][17] Según la Corte, el tratamiento que debe otorgarse a la destinación de los recursos provenientes de las regalías es similar al que la Ley 60 de 1993 otorga al situado fiscal y a las transferencias, en la medida en que las regalías se inscriben dentro de la política general de gasto público social y de planeación económica (C. P., artículo 339). Véanse al respecto las Sentencias C-567 de 1995 (M. P. Fabio Morón Díaz); C-075 de 1993 (M. P. Alejandro Martínez Caballero); C-098 de 1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>20</sup> [18][18] Sentencia C-036 de 1996 M. P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ver la Sentencia C-251 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>21</sup> [19][19] Sentencia C-495 de 1998 M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>22</sup> [20][20] Sentencias C-219 de 1997 y C-720 de 1999 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Dentro de este orden argumentativo la Corte en varias sentencias ha establecido criterios para determinar la constitucionalidad de una intervención del legislador en materia de recursos endógenos de las entidades territoriales, haciendo énfasis en el carácter excepcional de dicha posibilidad. Sobre el particular ha dicho la Corte que la misma se da solo en las siguientes circunstancias:

*“Cuando (i) lo señala expresamente la Constitución; (ii) es necesario proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. Si bien es cierto que la Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales con destinación específica, también lo es que no prohíbe la asignación específica de rentas de otro orden, toda vez que no son computadas dentro de los ingresos corrientes de la Nación”<sup>24</sup>[22][22].*

*De cualquier manera, toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar; o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable<sup>25</sup>[23][23].<sup>26</sup>[24][24].*

Así entonces, vemos plausible el hecho de que se les reconozca económicamente a los ediles su labor, siempre y cuando no sea una imposición que se realice por parte del legislador a todos los municipios, ya que cada entidad territorial tiene una autonomía y una administración orientada a sus necesidades y realidades. Es por ello, que las argumentaciones propuestas se orientan a fortalecer la autonomía territorial y deja abierta la posibilidad para que los Alcaldes determinen según su planeación financiera la destinación de los recursos de funcionamiento, es decir, no es una imposición del legislativo, sino discrecional de las autoridades regionales.

*tías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes.*

*En síntesis, considera la Corte que, en principio, la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación. Sin embargo, el legislador está autorizado para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional. Sentencia C-219 de 1997 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.*

<sup>24</sup> [22][22] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993 M. P. Ciro Angarita Barón.

<sup>25</sup> [23][23] Sentencia C-219 de 1997 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>26</sup> [24][24] Sentencia C-089 de 2001. M. P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido ver entre otras las Sentencias C-1097 de 2001 y C-538 de 2002 M. P. Jaime Araújo Rentería, C-227 de 2002 M. P. Jaime Córdoba Triviño y C-873 de 2002 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

### III. Pliego de modificaciones

#### Artículo 2°

El texto que se adiciona se encuentra en la Ley 1551 de 2012, si se pretende el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales, no podemos dejar por fuera la garantía de la Seguridad Social en salud y los riesgos laborales para los ediles a través de la suscripción de una póliza de seguros.

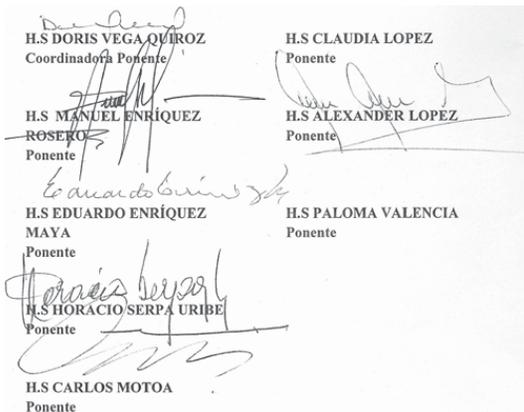
PROYECTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 2°.</b> El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:</p> <p>Artículo 42. <i>Juntas Administradoras Locales.</i> En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradoras Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales. Los municipios podrán establecer por iniciativa del Alcalde Municipal, mediante Acuerdo de sus respectivos Concejos, el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por asistencia a sesiones plenarias y a comisiones.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.</p>	<p><b>Artículo 2°</b> El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:</p> <p>Artículo 42. <i>Juntas Administradoras Locales.</i> En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradoras Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales. Los municipios podrán establecer por iniciativa del Alcalde Municipal, mediante Acuerdo de sus respectivos Concejos, el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por asistencia a sesiones plenarias y a comisiones.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La fuente de ingresos de la cual se generara la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> <u>En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirle una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994. Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada periodo mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.</u></p>

PROYECTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
	<p><u>Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los Beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.</u></p> <p><u>Parágrafo 3°. En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a VOZ.</u></p>

**IV. Proposición**

Por las consideraciones anteriores, solicito a los honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera, y con las modificaciones propuestas según el texto que se adjunta, dar primer debate al **Proyecto de ley 54 de 2015 Senado**, “por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones”.

De los honorables Senadores,



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2015 SENADO**

*por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del país, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene como finalidad reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de las Juntas Administradoras Locales, autorizando a los alcaldes el pago de honorarios, y regulándoles su funcionamiento, exceptuándose lo ya establecido para Bogotá, Distrito Capital, en el Decreto número 1421 de 1993 y sus demás normas reglamentarias.

**Artículo 2°.** El artículo 42 de la Ley 1551 de 2012, se modifica y adiciona, quedando así:

**Artículo 42. Juntas Administradoras Locales.** En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una Junta Administradora Local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para periodos de cuatro (4) años, que deberán coincidir con el periodo del Alcalde y de los Concejos Municipales.

Los municipios podrán establecer por iniciativa del Alcalde Municipal, mediante Acuerdo de sus respectivos Concejos, el pago de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por asistencia a sesiones plenarias y a comisiones.

**Parágrafo 1°.** La fuente de ingresos de la cual se genera la financiación de los honorarios debe ser de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto.

**Parágrafo 2°.** En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los Alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos laborales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una Póliza de Seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el Concejo Municipal. En materia pensional los miembros de las Juntas Administradoras Locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. También deberá suscribirle una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la Ley 136 de 1994.

Las Juntas Administradoras Locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año; la ausencia injustificada en cada periodo mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la Junta Administradora Local de los beneficios contemplados en el presente artículo.

Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluyan el periodo respectivo.

**Parágrafo 3°.** En los Concejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las Juntas Administradoras Locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.

**Artículo 3°.** El artículo 120 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

**Artículo 120. Actos de las Juntas Administradoras Locales.** Los Actos Administrativos de las Juntas Administradoras Locales se les denominarán Acuerdos Comunales, que serán de obligatorio cumplimiento de los ciudadanos pertenecientes a la respectiva jurisdicción o circunscripción electoral, de acuerdo a las limitaciones de ley, y a la

reglamentación que para tal fin expida el Gobierno nacional.

Parágrafo. Los Acuerdos Comunales llevarán la firma del Presidente y el Secretario, con la aprobación del Alcalde Municipal y tendrán fuerza vinculante para todas las autoridades municipales.

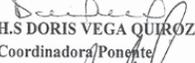
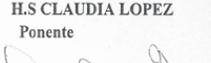
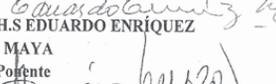
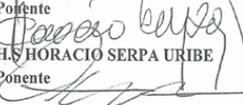
**Artículo 4°.** El artículo 140 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 140. *Iniciativa ante las Juntas Administradoras Locales.* Los corregidores podrán presentar proyectos de Acuerdo Comunal y propuestas ante las respectivas Juntas Administradoras Locales, en relación con los asuntos de competencia de estas.

Los miembros de las Juntas Administradoras Locales también podrán presentar proyectos de Acuerdo Comunal, proponer y debatir todos los temas que les sean pertinentes, así como ejercer el control político en la Comuna o Corregimiento respectivo, sin perjuicio de lo que la Constitución y la ley consagran y establecen en materia de mecanismos de participación ciudadana.

**Artículo 5°.** Lo no previsto en la presente ley, se regirá por las normas establecidas para el funcionamiento de los Concejos Municipales del país y la Ley 5ª de 1992.

**Artículo 6°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 H.S. DORIS VEGA QUIROZ Coordinadora/Ponente	 H.S. CLAUDIA LOPEZ Ponente
 H.S. MANUEL ENRIQUEZ ROSEÑO Ponente	 H.S. ALEXANDER LOPEZ Ponente
 H.S. EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Ponente	 H.S. PALOMA VALENCIA Ponente
 H.S. HORACIO SERPA URIBE Ponente	
 H.S. CARLOS MOTA Ponente	

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2014 SENADO

*por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Senado de la República

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 33 de 2014 Senado, por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para primer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado en el asunto de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar

el porcentaje de cotización en salud de los pensionados del 12% al 4%, para los pensionados con mesada pensional inferior a los tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Dentro de las consideraciones plasmadas en la exposición de motivos del proyecto de ponencia, se afirma que el porcentaje de cotización de los pensionados del 12% "...es vulnerante de los derechos de los pensionados e inequitativa, toda vez que la persona termina asumiendo en su retiro pensional mayores cargas dentro del sistema de seguridad social, cuando debería ser todo lo contrario. Mientras que un trabajador no pensionado destina el 4% del 100% de los ingresos que percibe mensualmente, el pensionado destina el 12% del 55% de lo que recibió como empleado, es más aún en las condiciones de salario mínimo, debe observarse que este grupo poblacional es el que asume la mayor carga contributiva del sistema...".

Frente al particular es necesario revisar el marco normativo aplicable y hacer referencia a la línea jurisprudencial que ha sido trazada por la Corte Constitucional frente a la obligación de los pensionados de cotizar en salud en un porcentaje correspondiente al 12%.

De acuerdo con el artículo 49 superior, la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado, a quien corresponde organizar, dirigir y reglamentar su prestación a los habitantes conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Del mismo modo, es deber del Estado establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. La Constitución señala adicionalmente que es deber del Estado establecer las competencias de

la Nación, entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

En la misma dirección, el artículo 48 *ibídem* estableció que la seguridad social es un servicio público obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley.

Ambas disposiciones tienen en común la consagración del Estado como garante de la prestación del servicio de salud y seguridad social, cuya naturaleza es pública, y de carácter obligatorio en los términos de la ley. Es con base en esta última premisa que la Corte Constitucional ha afirmado que el legislador goza de un amplio campo de acción para regular la seguridad social, la cual incluye el servicio de salud<sup>1</sup>. Empero, esta facultad no es absoluta y encuentra sus propios límites en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, los que determinan el “...el alcance y sentido de ciertas disposiciones y situaciones fácticas...”<sup>2</sup>.

Frente al asunto abordado en el presente proyecto de ley, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-126 de 2000, tuvo la oportunidad de revisar con toda claridad los cargos de inconstitucionalidad que cuestionaban el hecho de que los pensionados tuvieran que cancelar la totalidad de la cotización en salud (12%), mientras que dicho porcentaje era asumido por el trabajador activo de manera compartida con el empleador (4% y 8%, respectivamente), lo que para el accionante resultaba injusto y desproporcionado.

El Alto Tribunal con fundamento en el principio de solidaridad resolvió que la disposición acusada es constitucional en razón a que el principio de solidaridad permite al legislador establecer dicha carga, pues “(e)n materia de seguridad social, el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto”. Consideró la Corte además que las situaciones comparadas no son asimilables, por lo cual el legislador no está obligado “...a imponer exactamente las mismas cargas y obligaciones a unos y otros...”<sup>3</sup>.

En cuanto al monto de cotización en salud del 12%, por parte de los pensionados, esa corporación concluyó que el porcentaje no es desproporcional frente al establecido para los trabajadores activos, pues dicha carga impositiva garantiza la viabilidad y sostenibilidad del sistema de salud. La diferencia en el porcentaje de cotización tiene plena validez en la solidaridad intergeneracional si se tiene en cuenta que “...los jubilados de hoy, en el pasado, cuando eran empleados, se beneficiaron de que las

cotizaciones en salud no fueran excesivas...”<sup>4</sup>. Del mismo modo “...los trabajadores contemporáneos, que gracias al aporte de los pensionados, no ven incrementada su cotización, deberán en el futuro, al jubilarse, asumir integralmente ese aporte para garantizar la sostenibilidad del sistema de salud, no sólo para ellos, sino para las generaciones venideras...”<sup>5</sup>.

Así, la asunción total del porcentaje en la cotización de salud de los pensionados, tal como se encuentra establecida hoy en nuestra legislación, tiene fundamento constitucional en la reciprocidad que resulta del principio de solidaridad, que obliga a las personas a contribuir en la financiación del sistema de manera sostenible. Esta característica coincide así mismo con el principio de solidaridad definido en la Ley 1751 de 2015, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, como “el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades”.

De lo anterior es posible concluir que el porcentaje actual de cotización no puede considerarse inequitativo pues responde a un criterio amplio del principio de solidaridad, en desarrollo del cual el trabajador activo así goza del beneficio de cotizar en un porcentaje inferior al del pensionado, pero deberá solidarizarse con los trabajadores activos cuando ostente la calidad de pensionado.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la misma sentencia expresó otras razones que complementan la justificación constitucional de la medida: (i) es una decisión razonable para la sostenibilidad financiera del sistema; (ii) los pensionados suelen tener menos responsabilidades respecto a terceros en relación con las que tienen los trabajadores activos; (iii) la condición de pensionado hace cesar la obligación de cotizar para pensión<sup>6</sup>.

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el principio de solidaridad en materia de seguridad social. Para el efecto resulta relevante referirse a la Sentencia C-1000 de 2007, en la que la Corte estudió los cargos de inconstitucionalidad elevados en su momento en contra del artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, que aumentaba la cotización en salud de los pensionados en 0,5%, por considerarla discriminatoria, toda vez que el porcentaje de cotización de los trabajadores activos no tuvo incremento. La Corte, basada en el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia C-126 de 2000, concluyó que “... el incremento en 0.5% de la cotización en materia de salud, a cargo de empleadores y pensionados, lejos de configurar una vulneración al derecho a la igualdad de estos últimos, constituye un desarrollo del principio de solidaridad, principio fundante del sistema de (sic) seguridad social en Colombia...”.

<sup>1</sup> Sentencia C-126 de 2000.

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Sentencia C-126 de 2000.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> *Ibíd.*

En dicha ocasión la Corte señaló:

“...Así mismo, en relación con la aplicación del principio de solidaridad en materia de seguridad social, la Corte ha considerado que (i) este permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes (...) el principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias<sup>7</sup>; (ii) implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto<sup>8</sup>; (iii) la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad<sup>9</sup>; (iv) los aportes deben ser fijados de conformidad con criterios de progresividad, que permitan que quienes más capacidad contributiva tengan, aporten en proporciones mayores<sup>10</sup>; (v) si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, ilimitado, ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acarrear su restricción, mas no su eliminación<sup>11</sup>; (vi) conforme a lo prescrito por el artículo 95 superior, el principio de solidaridad genera deberes concretos en cabeza de las personas, no puede en cambio hablarse de correlativos derechos subjetivos concretamente exigibles en materia de seguridad social, emanados directamente de tal principio constitucional<sup>12</sup>; (vii) no es tan amplio el principio de solidaridad social dispuesto en nuestra Carta Política, como para suponer en toda persona el deber de responder con acciones humanitarias, sin límite alguno, ante situaciones que pongan en peligro su vida o la salud de los demás<sup>13</sup>; (viii) exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren; (ix) implica las reglas según las cuales el deber de los sectores con mayores recursos económicos<sup>14</sup> de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos, y la obligación de la sociedad entera o de alguna parte de ella, de colaborar en la

protección de la seguridad social de las personas que por diversas circunstancias están imposibilitadas para procurarse su propio sustento y el de su familia; y (x) se pueden aumentar razonablemente las tasas de cotización, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna<sup>15</sup>...” (Subrayado fuera de texto).

La solidaridad así vista permite entender que la cotización en salud de los pensionados se constituye en una fuente importante de la sostenibilidad financiera del sistema en un plano de igualdad, conforme se ha descrito. Es una realidad la ayuda mutua que impera en el servicio público de salud, además porque está anclado en el deber de todo ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado en un plano de justicia y equidad<sup>16</sup>. Bajo este escenario, la Corte también indicó que el monto actual de cotización de la población pensionada responde a una “...contribución solidaria que evita mayores impuestos, o aumentos en el nivel de cotización de los trabajadores activos...”<sup>17</sup>.

De lo dicho hasta ahora sobre el principio de solidaridad se observa su vínculo indisoluble con el principio de progresividad, que de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Constitución le impone al Estado el deber de, con la participación de los particulares, ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social.

Al respecto debe recordarse que la progresividad se consagra en nuestra Carta Política como un principio de la seguridad social que implica el avance del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que demanda trascender en la búsqueda de mecanismos que permitan la real y efectiva garantía de la salud como servicio y derecho. Así, la regulación de la salud debe abarcar el máximo de protección del derecho, siempre “hacia adelante”. La nueva ley estatutaria de salud se encarga de dar su propia definición de este principio en el entendido que “*el Estado promoverá la correspondiente ampliación gradual y continua del acceso a los servicios y tecnologías de salud, la mejora en su prestación, la ampliación de capacidad instalada del sistema de salud y el mejoramiento del talento humano, así como la reducción gradual y continua de barreras culturales, económicas, geográficas, administrativas y tecnológicas que impidan el goce efectivo del derecho fundamental a la salud*”.

De lo anterior se concluye, adicionalmente, que el principio de progresividad, en tanto obliga al Estado a avanzar paulatinamente en la garantía de los derechos con contenido prestacional, conlleva también una prohibición de regresividad en lo relacionado con estas medidas. Al respecto ha dicho la Corte:

“... La jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de progresividad de los derechos sociales consiste en la obligación del Estado de “seguir hacia adelante” en la consecución del goce pleno de estas garantías. Quiere esto decir que

<sup>7</sup> Sentencia C-1187 de 2000.

<sup>8</sup> Sentencia C-126 de 2000 reiterada en Sentencia C-1054 de 2004.

<sup>9</sup> Sentencia C-126 de 2000 reiterada en Sentencia C-1054 de 2004.

<sup>10</sup> Sentencia C-1054 de 2004.

<sup>11</sup> Sentencia C-1054 de 2004.

<sup>12</sup> Sentencia C-1054 de 2004.

<sup>13</sup> Sentencia T-248 de 1997.

<sup>14</sup> Sentencia C-111 de 2006.

<sup>15</sup> Sentencia C-111 de 2006.

<sup>16</sup> Artículo 95-9 C. P.

<sup>17</sup> Sentencia C-126 de 2000.

*los Estados no pueden quedarse inmóviles ante la satisfacción de los mismos, sino que deben propender por el aumento de la cobertura y de las garantías que le son propios, hasta el máximo posible, a través del establecimiento de medidas legislativas y de cualquier otra índole. De otro lado, el principio de progresividad implica la prohibición correlativa de regresividad, de acuerdo con la cual una vez se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado encuentra vedado retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, el cual demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con el fin constitucionalmente imperioso...”.*

En lo relacionado con el sistema de salud, el mandato de no regresividad implica que al Estado le está vedado “...disminuir los factores existentes que configuran el sistema de salud y que el conjunto de los mismos es el irreductible punto de partida para la consecución del derecho ...”.

Con lo dicho hasta aquí se pretende demostrar que la disminución deliberada de los recursos del sistema de salud conlleva irreductiblemente infringir el límite de progresividad y que, en consecuencia, corresponde a una acción que debe catalogarse de regresiva y que atenta de manera flagrante contra la sostenibilidad del sistema. La prohibición de no regresividad de la seguridad social responde a un mandato imperativo del ordenamiento jurídico superior que, incluso, tiene pleno respaldo en instrumentos jurídicos del orden internacional, cuya mayor insignia en el asunto es la Observación General número 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). Según se lee en su numeral 32, “... existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud ...”.

La disminución del porcentaje de los aportes en salud de los pensionados que se propone en el proyecto generaría un desfinanciamiento estimado con base en la población pensionada con mesadas inferiores a tres (3) salarios mínimos legales vigentes al corte del año 2013, de **\$1.3 billones anuales**, cifra que actualizada con el crecimiento proyectado del número de pensionados para el año 2014 y el valor de sus mesadas pensionales, ascendería a cerca de **\$1.4 billones anuales**, cifra que en el mediano plazo aumentaría dado el crecimiento vegetativo de la población pensionada. Esta disminución pone más que en evidencia el impacto negativo que el proyecto tiene sobre la sostenibilidad financiera del sistema. La disminución de los recursos es vertiginosa y compromete seriamente la garantía constitucional al derecho a la seguridad social de la salud. Se generaría un desequilibrio que debería ser asumido por la nación por el monto anteriormente enunciado, recursos que no están considerados en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo.

La propuesta pasa de un esquema constitucional, avalado por el alto tribunal constitucional, a uno que quebranta el sistema y que no se acompaña con la Carta Política, pues incluye una medida regresiva que no prevé una fuente sustituta de recursos. Esta

omisión infringe además las exigencias dispuestas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en el sentido de señalar la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de los costos fiscales de la iniciativa, la cual debe hacerse expresa en toda propuesta de ley. Por tal motivo, a fin de que la iniciativa se ajuste a la Constitución Política y la ley, es imperativo que señale la forma en que deberían ser compensados cerca de **\$1.4 billones anuales** que estaría dejando de percibir el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Para sustituir las menores cotizaciones a salud de los pensionados habría que considerar el incremento de las cargas fiscales o parafiscales vigentes, lo que por ejemplo, significaría aumentar la tasa de cotización, incrementar la Contribución para la Equidad (CREE) o aumentar el impuesto al valor agregado.

El aumento de la cotización en salud significaría incrementar en, por lo menos, un punto porcentual (1%) la tarifa promedio de la cotización que actualmente recauda el Sistema General de la Seguridad Social, descontando el CREE, debiendo definirse la distribución de esta carga parafiscal entre empleadores y trabajadores. Alternativa que, en todo caso, atentaría en contra de los objetivos de generación y conservación del empleo formal, al representar mayores costos laborales para las empresas.

La alternativa de compensación de ingresos, a partir del aumento de la Contribución para la Equidad (CREE), implicaría incrementar la tarifa actual en por lo menos uno punto cinco puntos porcentuales (1.5%) adicionales, que tendrían destinación específica para salud. Tratándose de esta alternativa, es necesario advertir que el CREE significó una sustitución de las cargas parafiscales de las empresas por una carga fiscal sobre las mismas, respecto de sus propios trabajadores. En este caso, se sustituiría una carga parafiscal en cabeza de los pensionados –quienes no son trabajadores activos– por una carga de carácter fiscal sobre las empresas lo que generaría desincentivos a la inversión al no tener una contrapartida en beneficios para el mercado, todo lo cual impacta las metas de crecimiento previstas para el mediano plazo.

En caso de considerarse el aumento del IVA, tendría que incrementarse en algo más de un punto porcentual (1%) la tarifa actualmente vigente, lo que podría tener efectos en el consumo y generar distorsiones en el mercado.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS ESCOBAR ARANGO  
Viceministro Técnico  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DGRESS/DGPPN  
GARC/2015  
UJ 1789/15

Con copia: Honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo – Autor. Ponente.

Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal - Autor.

Honorable Senador Manuel Mesías Enríquez Rosero - Autor.

Honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz - Autor.

Honorable Senador Óscar Mauricio Lizcano Arango - Autor.

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General del Senado.

\* \* \*

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 72 DE 2014 SENADO

*por la cual se regula el Sector de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Nº MDN-DMSG.EC-1.10

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2015

Honorables Senadores

LUIS FERNANDO VELASCO

NIDIA MARCELA OSORIO

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO

PAOLA ANDREA HOLGUÍN

IVÁN CEPEDA CASTRO

CARLOS FERNANDO GALÁN

Ponentes Proyecto de ley número 72 de 2014 Senado

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General del Senado

Congreso de la República de Colombia

La ciudad

**Asunto: Concepto al Proyecto de ley número 72 de 2014 Senado, por la cual se regula el Sector de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Estimados Senadores y apreciado Secretario:

En su calidad de ponentes del Proyecto de ley número 72 de 2014, *por la cual se regula el Sector de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia y se dictan otras disposiciones* y, en su calidad de Secretario de esta Corporación, este Ministerio remite sus observaciones conforme a sus competencias legales, luego de analizar detalladamente el proyecto de ley, con el fin de ser tenidas en cuenta.

### I. Aspectos generales del proyecto de ley

El mencionado proyecto de ley propone actualizar la normatividad aplicable al sector de vigilancia y seguridad privada, dado que el actual marco normativo vigente, está determinado en el Decreto-ley 356 de 1994, el cual no ha tenido modificaciones ni actualizaciones desde la fecha. Adicionalmente, el proyecto

de ley cuenta con una amplia regulación referente a temas operativos y técnicos, al igual que incluir expresas disposiciones que exigen la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada por nacionales (excluyendo los extranjeros), y la prohibición de inversión o capitales extranjeros. Por otro lado, esta iniciativa también pretende regular el control y registro de las armas de fuego así como las municiones de usuarios diferentes a la Fuerza Pública.

Para el Ministerio de Defensa Nacional, los aspectos más importantes a comunicar en este concepto versan sobre las restricciones y prohibición a la inversión extranjera en el sector de vigilancia y seguridad privada, así como el control y registro de armas de fuego y armas no letales.

## 2. Observaciones al proyecto de ley

### 2.1. Aspectos generales

Luego de revisar el proyecto de ley, en lo que corresponde a los temas de interés para el Sector Defensa, se tienen los siguientes comentarios jurídicos y consideraciones sobre el mismo:

Este Ministerio observa que la iniciativa esgrime temas como el de la prohibición de la inversión extranjera, la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada únicamente por ciudadanos colombianos y el control y registro de las armas de fuego por usuarios diferentes a la Fuerza Pública. También regula lo correspondiente a armas no letales, tema que no guarda unidad de materia con el objeto del proyecto de ley por tratarse de un tema de defensa y seguridad nacional, que no va acorde con la regulación de la vigilancia y seguridad privada.

Esta iniciativa contempla los siguientes aspectos sobre los cuales este Ministerio considera deben ser evaluados o en su defecto, eliminados del proyecto de ley por ser violatorio de normas constitucionales y legales, así como de tratados y convenios internacionales:

**I. Prohibición de la inversión extranjera:** Al respecto, el proyecto de ley no permite la inversión extranjera en el sector según lo dispone en el primer inciso del artículo 4º, el cual consagra: “Bajo ningún tipo societario se permitirá la inversión de capitales extranjeros en el sector de vigilancia y seguridad privada en las clases de servicio determinadas en los literales a) y d) del artículo 35 ...”, el artículo 35 establece la clasificación de los servicios de seguridad privada que en sus dos literales a) y d) del artículo 35 se refieren a que serán prestados de acuerdo a las clases: Literal a). “la vigilancia y seguridad humana” y literal d) a “capacitación y entrenamiento”.

**II. Participación exclusiva de personas nacionales en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada:** La iniciativa prohíbe de forma clara y expresa cualquier tipo de participación por parte de extranjeros, ciñendo los derechos a las personas naturales y nacionales. Lo anterior es contemplado en el primer y segundo inciso del artículo 16 y en los literales a) y d) del artículo 35.

**III. Derechos Adquiridos:** El artículo 4º “Capital Extranjero” del texto del proyecto de ley, establece que: “Bajo ningún tipo societario se permitirá la in-

versión de capitales extranjeros en el sector de vigilancia y seguridad privada en las clases de servicios determinadas en los literales a) y d) del artículo 35. Su párrafo consagra que se respetarán los derechos adquiridos de las personas jurídicas extranjeras constituidas con socio o capital extranjero antes de la entrada en vigencia del Decreto-ley 356 de 1994, de conformidad con lo establecido en dicho decreto.

IV. Control y registro de las armas de fuego por usuarios diferentes a la Fuerza Pública: Contemplado en el artículo 26, así como en el Capítulo IV sobre “Armas de fuego y no letales” del texto propuesto para segundo debate. Ante este tema, se hace un análisis más adelante de forma detallada sobre las violaciones graves a la normatividad vigente.

• **Con respecto a la inversión extranjera**

En relación con los primeros 3 puntos referenciados anteriormente, este Ministerio observa la clara restricción establecida en cuanto a la participación de Capitales - Inversión Extranjera en el Sector de Vigilancia y Seguridad Privada, dado que la inversión extranjera está prohibida en la modalidad - clase de Vigilancia y Seguridad Humana considerada “la propia esencia de la actividad empresarial”, y que involucra aproximadamente el ochenta y cinco (85%) del Sector.

Al respecto, la normatividad vigente establece que Colombia promueve en la inversión extranjera en materia de vigilancia y seguridad privada siempre y cuando se le permita a Colombia la inversión en este mismo sector en esos países interesados. Este argumento está sustentado en:

a) Constitución Política (artículos 2°, 13, 100, 333 y 334);

b) Marco jurídico que regula la Inversión Extranjera en Colombia:

- Ley 9ª de 1991

- Decreto número 2080 de 2000

- Documento CONPES número 3521 del 9 de junio de 2008 - “Lineamientos de Política Pública para el Sector de la Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia”.

Al respecto el Gobierno nacional a través del documento CONPES número 3521 de 2008 sobre los “Lineamientos de Política para el Sector de la Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia”, estableció que “la operación del sector deberá contar con la posibilidad legal de inversión extranjera en el mismo, que fortalezca las economías de escala y las ventajas tecnológicas conservando la visibilidad de los propietarios y estableciendo un proceso que proteja el empleo nacional y a los pequeños actores del mercado”.

En cuanto a la prohibición a la Inversión Extranjera contenida en el artículo 6° del Decreto número 2080 de 2000, esta no es aplicable para el Sector de Vigilancia y Seguridad Privada, ya que la misma hace referencia exclusivamente a “Actividades de Defensa y Seguridad Nacional”, en el sentido que según este artículo, podrán realizarse inversiones de capital del exterior en todos los sectores de la economía, con ex-

cepción, entre otros, de las actividades de defensa y seguridad nacional”.

Asimismo, la Ley 9ª de 1991 sobre el Estatuto Cambiario, en el artículo 15 relacionado al “Régimen de Inversiones”, establece que el Gobierno nacional fijará el régimen general de la inversión de capitales del exterior en el país y las inversiones colombianas en el exterior. Esta norma contempla que la inversión extranjera en Colombia, será tratada para todos los efectos de igual forma que la inversión de nacionales colombianos. El párrafo del mismo artículo consagra que no podrán conceder condiciones y otorgar tratamientos discriminatorios a los inversionistas extranjeros frente a los inversionistas nacionales”.

Por otro lado, la prohibición expresa de esta iniciativa sobre la inversión extranjera en el país, confunde conceptualmente las actividades de vigilancia y seguridad privada con las actividades de Defensa y Seguridad Nacional.

Para los efectos es importante diferenciar entre los dos (2) aspectos referidos, y determinar que las actividades de vigilancia y seguridad privada, no se encuentran dentro de las actividades de Defensa y Seguridad Nacional. Lo anterior, con base al documento CONPES número 3521 de 2008, el cual hace una diferenciación puntual cuando enuncia que la seguridad es un derecho de los ciudadanos y que el Estado debe proveer la seguridad de todos sus habitantes en su persona y sus bienes.

Ahora bien, la Corte Constitucional en Sentencia C-199 de 2001, estableció:

“... no sobra destacar que es la imposibilidad operativa para atender los requerimientos que en materia de vigilancia y seguridad formulan los miembros de la comunidad, lo que ha llevado al Estado a promover la participación de los particulares en la prestación del servicio de vigilancia. Ello, por supuesto, no constituye una abdicación del monopolio de la coerción material en cabeza del Estado, ni una forma de sustituir la función de la fuerza pública en su obligación constitucional de mantener el orden público y proteger los derechos ciudadanos, pues, como ya lo ha dicho la Corte, estas competencias, por entrañar intereses de carácter general e involucrar la estabilidad misma del Estado, son del todo indelegables”.

Lo anterior se fundamenta, según la Alta Corte, en el principio de solidaridad social y en los deberes ciudadanos de colaboración y participación en la vida política, cívica y comunitaria del país (C. P. artículos 1° y 96), lo que se pretende es promover la existencia de instituciones privadas que colaboren en la acción preventiva y disuasiva de posibles conductas delictivas que pueden llegar a afectar los derechos individuales.

En este entendido, la “Seguridad” es una sola, pero existe una distinción entre lo que compete y corresponde a la Seguridad Pública a cargo del Estado y lo que corresponde a la seguridad privada que puede ser prestada por parte de los particulares. Es por tanto claro, que la seguridad, vigilancia y protección privada no comprende lo que corresponde a la Seguridad Pública, esto es, a lo que es propio de la Seguridad y Defensa Nacional, la Seguridad del Estado y la Segu-

ridad Ciudadana. Su objetivo no es la Seguridad Pública o la defensa de una colectividad, sino la protección de bienes de personas que de manera particular y concreta específicamente requieren de este servicio.

Lo anterior implica que para la consecución de dicho objetivo, los servicios de vigilancia y seguridad privada en cuanto a su operación sean solo de carácter preventivo y disuasivo, y que en ninguna circunstancia estos ejerzan actividades de competencia exclusiva de la Fuerza Pública, garantizándose que el Estado mantenga el monopolio de la fuerza.

El Ministerio de Defensa Nacional con fundamento en lo expuesto en este documento, encuentra pertinente que el proyecto de ley deba estar alineado con los preceptos constitucionales, en particular aquel establecido en el artículo 2° de la Carta Política, donde se establece que es al Estado al que la asiste la obligación de proteger a los ciudadanos en su vida, honra y bienes, y que ello lo lleva a cabo de forma exclusiva por medio de la Fuerza Pública en cabeza del Estado. Es así como en este contexto las Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada solamente están autorizadas para adelantar acciones de carácter disuasivo y preventivo, pero no por ello en momento alguno se asemeja a la Fuerza Pública, y mucho menos desplazan la actividad de defensa y seguridad a cargo de las Fuerzas Armadas del Estado.

En relación a los Convenios y Tratados Internacionales firmados y ratificados por Colombia, se plantean algunas consideraciones, con el fin de no afectar la Inversión Extranjera a la luz de los Compromisos Internacionales adquiridos por Colombia.

Existen diversos Instrumentos Jurídicos de carácter Internacional, que hacen parte a su vez (en la mayoría de los casos) del ordenamiento jurídico internacional (incorporados a la legislación nacional) que posiblemente estarían vulnerando-violando las referidas restricciones a la inversión extranjera planteadas y propuestas en el proyecto de ley.

Lo anterior se afirma en el contexto de que la Inversión Extranjera en el Sector de Vigilancia y Seguridad Privada no está excluida de la aplicación del GATT/AGCS. De la misma forma tampoco se incluyen excepciones de “Trato Nacional” al respecto, e igualmente este Sector no corresponde a aquellos sectores con “Regulación Especial”, como lo son entre otros a modo de ejemplo: las Telecomunicaciones, el Sector Financiero y de Seguros, el Sector de los Hidrocarburos y el Sector de la Construcción.

En este contexto de hecho y de derecho, Colombia como Estado está obligado a garantizar el acceso pleno a la Inversión Extranjera, caso contrario estaría violando diversos Instrumentos Internacionales suscritos, en aspectos tales como: Protección al Inversionista - Garantías de Trato Nacional, Trato de Nación más Favorecida y No Expropiación. Por cuanto la Inversión Extranjera DEBE ser garantizada a los inversionistas extranjeros, en el marco de un trato no menos favorable del que se otorgue a inversionistas nacionales (inversionistas nacionales y sus inversiones) –Trato Nacional– o a otros inversionistas extranjeros y sus inversiones (Trato de Nación más Favorecida).

Con una iniciativa como esta en la que se restringe la inversión extranjera, se evidenciaría un notable retroceso en cuanto a lograr alcanzar estándares internacionales en materia de comercio internacional. Por ello es necesario que la regulación interna - legislación nacional se adecue a los estándares internacionales antes descritos en materia de inversión extranjera. Cualquier planteamiento en contrario, como el propuesto en el presente proyecto de ley, en definitiva no se ajusta a la política de gobierno actual y vigente.

#### • Con respecto a armas

Ahora bien, conforme al tema de Armas establecido en esta iniciativa, este despacho expone sus consideraciones en los siguientes términos:

Frente al artículo 26 del proyecto de ley, referente al tema de armas de fuego, este Ministerio encuentra imprecisiones jurídicas referente al vacío normativo en cuanto a que no es claro del total de armas que podría autorizarse a los departamentos de seguridad, en el sentido de que se habla de defensa personal y de uso restringido sin totalizar cuántas armas podrían usarse en conjunto. Es decir, como está redactado el artículo en la ponencia, daría a pensar que se pueden autorizar al mismo tiempo un arma de defensa personal y un arma de uso restringido por cada hombre (escolta), lo que operativamente no es posible, toda vez que una persona no puede accionar y reaccionar dos armas de fuego al mismo tiempo.

Por otro lado, en su segundo inciso, dispone que de manera excepcional, las empresas de servicios de vigilancia y seguridad privada, puedan usar armas de uso restringido, con autorización del Departamento de Control de Comercio de Armas. Es de aclarar que la competencia le corresponde única y exclusivamente al Comité de Armas del Ministerio de Defensa, según el artículo 7° del Decreto número 1809 de 1994. Por lo tanto, se recomienda eliminar el artículo 26 de esta iniciativa, por no guardar unidad de materia con respecto a la vigilancia y seguridad privada en Colombia, tema que pretende regular este proyecto. Es decir, el registro y control de las armas de fuego contiene una normatividad especial, y su control, hace parte única y exclusivamente del Comando General de las Fuerzas Militares del Ministerio de Defensa.

De otra parte, por técnica legislativa y por unidad de materia, se propone que sea eliminado el Capítulo IV “Armas de fuego y no letales” del texto propuesto para segundo debate, por no guardar unidad de materia con la iniciativa, la cual tiene por objeto regular el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia. Además, al respecto de este capítulo, este Ministerio pone a su consideración las siguientes observaciones presentadas en los siguientes términos:

En el artículo 74 del proyecto de ley, se asignan competencias a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, en el control de las armas. Al respecto, el Decreto número 2535 de 1993 en su articulado, establece que las mismas son del Comando General de las Fuerzas Militares, atendiendo el carácter restrictivo que sobre las armas de fuego existe en Colombia por tratarse de un tema de Defensa y Seguridad Nacional. En su segundo inciso, establece competencias al Comité de Armas del Ministerio de

Defensa para que posterior a los 30 días de haber realizado la solicitud de adquisición de armas de fuego ante el Departamento Control Comercio de Armas, sin que se les haya emitido respuesta a dicha petición, sea este colegiado de manera inmediata y prioritaria la responsable de esta autorización, desconociendo que según el artículo 7° del Decreto número 1809 de 1994, la función asignada a este comité se centra en emitir políticas generales sobre armas de fuego.

Asimismo, en el parágrafo 1° del mismo artículo, habla de tenencia y porte de armas de uso restringido, cuando en otros apartes de su articulado, solo se refiere al porte de las mismas. Para el Ministerio de Defensa es conveniente que se expidan permisos para tenencia con el fin de que en el evento en que se trate de vigilancia fija, y no tenga la posibilidad de movilizarla en lugares diferentes al sitio contratado, según el contrato suscrito, esto, para efectos del control efectivo y restrictivo sobre las mismas. A pesar de que no se está negando el porte de armas para los servicios autorizados, esta cartera considera de importancia nacional no perder de vista la ubicación de las armas de fuego, además de estar circulando por el territorio nacional, sin que la autoridad militar competente pueda efectuar el seguimiento y verificación de las mismas.

El parágrafo 3° del mismo artículo 74, establece la imposición legal a cargo del Departamento Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares, la obligación de implementar y llevar un registro biométrico y de patrón balístico de las armas, que se encuentren autorizadas a las empresas de vigilancia y seguridad privada, como a los departamentos de Seguridad. Lo anterior, no es viable por cuanto este sistema resultaría muy costoso de implementarse, además de no contar con esta tecnología en Colombia. Igualmente, en el evento de poderse adquirir, su costo de mantenimiento se trasladaría a los usuarios.

En el artículo 79, no se aclara de qué tipo de sistema de monitoreo se refiere, por cuanto ni siquiera la Fuerza Pública lo tiene implementado para el armamento destinado al cumplimiento de la misión constitucional asignada, mucho menos se podrá imponer esta obligación al Departamento Control Comercio de Armas para un grupo limitado de usuarios.

En cuanto a lo que se refiere a “las faltas” señaladas en los artículos 94 y 96 de esta iniciativa, se insiste en que debe hablarse del control no solo de los permisos para porte sino también para la tenencia de armas de fuego. Esto, conforme a los argumentos expresados anteriormente para efectos del control y seguimiento que le compete al Estado de efectuar el control y seguimiento de todas las armas que porten o tengan los particulares, sin olvidar que es una excepción el uso de las armas de fuego en los particulares, como lo ha señalado la jurisprudencia de las Altas Cortes. Como referencia, se mencionan la Sentencia C-031 de 1995, C-296 de 1995 y la Sentencia C-038 de 1995. Por último, este Ministerio, de manera respetuosa, invita a los Honorables Congresistas a tener en consideración las observaciones que hace esta cartera e igualmente, las posibles vul-

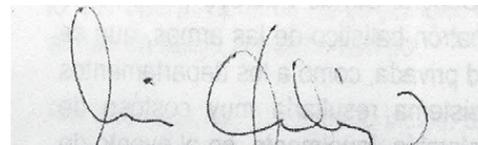
neraciones al artículo 223 de la Constitución Política de Colombia, el cual dicta:

“Artículo 223. Solo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas”.

El control y registro de las armas de fuego y sus municiones en Colombia, de usuarios diferentes a la Fuerza Pública, siempre ha estado en cabeza del Comando General de las Fuerzas Militares. De lo anterior, se infiere que no puede delegarse a una autoridad civil como es la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la cual no tiene la estructura requerida para ello. Por tanto, y atendiendo el desarrollo normativo vigente y los diferentes pronunciamientos de las Altas Cortes, esta cartera considera que el registro de las armas debe permanecer en cabeza de la entidad autorizada para ello, la cual siempre ha sido de su resorte y conocimiento.

Por último, en términos generales, este Ministerio, de manera respetuosa, invita a los Honorables Congresistas a tener en consideración las observaciones que hace esta cartera e igualmente, las posibles vulneraciones a la normatividad nacional e internacional aquí relacionada.

Cordialmente,



**LUIS C. VILLEGAS ECHEVERRI**  
Ministro de Defensa Nacional

**CONTENIDO**

Gaceta número 732 - Martes, 22 de septiembre de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA		
PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia primer debate, pliego de modificaciones al Proyecto de ley Estatutaria número 27 de 2015 Senado, por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.....	1	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 54 de 2015 Senado, por la cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de las Juntas Administradoras Locales del País, y se dictan otras disposiciones.....	15	
CONCEPTOS JURÍDICOS		
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 33 de 2014 Senado, por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales .....	25	
Concepto jurídico del ministerio de defensa nacional al proyecto de ley número 72 de 2014 Senado por la cual se regula el Sector de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia y se dictan otras disposiciones .....	29	