



Al contestar por favor cite estos datos:

**Radicado No. S-2022-1400-415169**

2022-11-09 10:31:33 a.m.

Radicación relacionada: E-2022-0007-346636

Bogotá D.C., 9 de noviembre de 2022

Doctor  
JORGE ALEJANDRO OCAMPO  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
jorge.ocampo@camara.gov.co

Asunto: Oficio No. C.P. C.P. 3.1.437-22. Solicitud de concepto- Proyecto de Ley Estatutaria N.º 025 de 2022 Cámara «[p]or medio de la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones» acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria N.º 174 de 2022 Cámara «por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones». Radicado Prosperidad Social No. E-2022-0007-346636.

Honorable Representante:

De manera atenta, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social remite para su conocimiento las observaciones al Proyecto de Ley Estatutaria N.º 025 de 2022 Cámara «[p]or medio de la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones» acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria N.º 174 de 2022 Cámara «por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones».

Por lo anterior, se anexa al presente el documento denominado “Observaciones PL 025-22 C y PL 174-22 C- acumulados”, en veinte (20 folios).

Atentamente,

**Lucy Edrey Acevedo Meneses**  
**Jefe de Oficina**  
**OFICINA ASESORA JURÍDICA**

Folios:

2



TR-LAT-0968 SC-CER907522

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – 601 3791088

**Prosperidad Social**

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA. No recurra a intermediario. No pague por sus derechos. DENUNCIE



CER875538



Al contestar por favor cite estos datos:  
**Radicado No. S-2022-1400-415169**  
2022-11-09 10:31:33 a.m.

Anexos: 1  
Nombre anexos: Observaciones PL 025-22 C y PL 174-22 C- acumulados.pdf

Elaboró: Nery Marlyth Zambrano Aguilar  
Revisó: Esteban Loaiza Echeverry  
Aprobó: Lucy Edrey Acevedo Meneses

Copia externa:  
- contacto@alejandroocampo.com.co  
Comisión Primera Constitucional - comision.primer@camara.gov.co



TR-LAT-0968



SC-CER907522

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – 601 3791088

**Prospereidad Social**

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

[www.prospereidadsocial.gov.co](http://www.prospereidadsocial.gov.co)

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA  
No recurra a intermediario. No pague por sus derechos. DENUNCIE



CER875538



Bogotá D.C

Doctor

**Alejandro Ocampo Giraldo**

Representante a la Cámara

Congreso de la República

jorge.ocampo@camara.gov.co

Ref. Oficio No. C.P. C.P. 3.1.437-22. Solicitud de concepto- Proyecto de Ley Estatutaria N.º25 de 2022 Cámara «[p]or medio de la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones» acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria N.º 174 de 2022 Cámara «por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones». Radicado Prosperidad Social No. E-2022-0007-346636.

Honorable Representante:

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a continuación, expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley Estatutaria N.º25 de 2022 Cámara «[p]or medio de la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones» acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria N.º 174 de 2022 Cámara «por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones», teniendo en cuenta los textos publicados en las Gacetas con números 856 y 1040 de 2022, respectivamente.

## **1. Resumen de las propuestas normativas**

El objeto del Proyecto de Ley Estatutaria N.º25 de 2022 Cámara, es crear mecanismos que garanticen procesos de interlocución y concertación entre las instituciones del Estado y la ciudadanía juvenil, para ello, propone adiciones a los artículos 15, 19 y 75 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013<sup>1</sup>, estableciendo:

- Incluir en los planes de desarrollo municipales, departamentales y nacional, el plan de juventudes que haya resultado del proceso de concertación, en el cual se incluyan los programas y proyectos que se desarrollarán por cada gobierno.
- Publicar en cada vigencia la asignación presupuestal establecida para ejecutar el plan de juventudes en el acuerdo, ordenanza o ley anual de presupuesto.
- La posibilidad de que se establezca por parte de los municipios o distritos el pago de honorarios a los miembros de los Consejos de Juventud, financiados con los ingresos corrientes de libre destinación que el ente territorial tenga establecidos en su presupuesto.
- La facultad del Ministerio Público para adelantar investigaciones disciplinarias contra los funcionarios públicos que por acción u omisión vulneren el derecho a la participación de los jóvenes.

---

<sup>1</sup> «Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones».



El Proyecto de Ley Estatutaria N.º174 de 2022 Cámara tiene por objeto fortalecer el ejercicio de consejero de juventud, mejorar los espacios de participación y control social, y garantizar el acceso a beneficios necesarios para el cumplimiento de las funciones consagradas en la Ley 1622 de 2013 y Ley 1885<sup>2</sup> de 2018, para ello propone lo siguiente:

- Agregar una nueva función a las ya establecidas en el artículo 34 de la Ley 1622 de 2013 para los Consejos de Juventud, la cual consiste en que los consejeros puedan solicitar informes en temas de juventud a los funcionarios autorizados para expedirlos.
- Modificar el artículo 50 de la Ley 1622 de 2013, estableciendo la obligatoriedad de la asistencia de los funcionarios y entidades citadas a las sesiones de los Consejos de Juventud, y la disposición de canales de comunicación por parte de la Consejería Presidencial para la Juventud, que faciliten la interlocución entre los consejeros de juventud y las entidades públicas.
- Modificar el artículo 59 de la Ley 1622 de 2013, en lo que tiene que ver con: a) la coordinación del Gobierno nacional con las entidades territoriales para organizar y desarrollar un programa especial de apoyo a los Consejos de Juventud; b) establecer un plazo de dos meses para que las administraciones públicas en sus distintos niveles provean el espacio físico y elementos básicos y de conectividad, y recursos presupuestales, necesarios para el funcionamiento de los Consejos de Juventud; y c) las circunstancias en las que, ya sea el Gobierno nacional o el ente territorial, tienen el deber de reconocer un auxilio de transporte a los consejeros de juventud.
- Prioridad de los consejeros y consejeras de juventud en el acceso a los programas del Estado.
- Una transferencia monetaria mensual para cada uno de los consejeros de juventud activos, correspondientes al Programa Jóvenes en Acción.
- La incidencia de los consejos de juventud en los Planes de Desarrollo a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local.
- Adicionar un párrafo al artículo 34 de la Ley 1622 de 2013 (modificado por el artículo 3 de la Ley 1881 de 2018), en el cual se deja claro, que en ningún caso los consejeros de juventudes son servidores públicos.

De acuerdo con lo expresado en la exposición de motivos de ambos proyectos de ley acumulados, se busca fortalecer e incentivar la participación e incidencia política de los jóvenes en el desarrollo de la gestión pública y en la adopción de planes de acción para atender las problemáticas de la juventud colombiana, reconociéndose la importancia de los consejeros y consejeras de juventud y la necesidad de garantizar su permanencia en los escenarios de participación y representación ciudadana.

## **2. Consideraciones a las propuestas normativas.**

Partiendo de los textos publicados de cada uno de los proyectos de ley objeto del presente concepto, y que han sido acumulados para su trámite legislativo, se realizan las siguientes observaciones y recomendaciones:

### **2.1. Falta de unidad de materia entre uno de los títulos del Proyecto de Ley N.º025 de 2022 Cámara y los artículos.**

---

<sup>2</sup> «[P]or la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones»



Respecto a la segmentación de una ley en títulos, es importante advertir, que esta división es recomendable solo en las leyes que además de ser extensas en sus artículos, estos se puedan claramente diferenciar por grupos temáticos, por lo que debe existir una relación entre el enunciado del título y el tema regulado en los artículos que lo integran.

Así las cosas, frente a la división del Proyecto de Ley Estatutaria N.º25 de 2022 Cámara en dos títulos: TÍTULO I- OBJETIVO y TITULO II- MEDIDAS DE REVERSIÓN SOBRE LA CARGA TRIBUTARIA, cabe decir, en primer lugar, que no es necesaria debido a la poca extensión de su texto.

En segundo lugar, el enunciado del TITULO II no guarda ninguna relación con los textos de los artículos que lo integran, atentando, no solo contra el principio de unidad de materia, sino también contra la iniciativa legal reservada al Gobierno en temas tributarios.

De lo anterior se advierte, una posible ruptura de la unidad de materia, toda vez que el enunciado del TITULO II es “MEDIDAS DE REVERSIÓN SOBRE LA CARGA TRIBUTARIA”, pero los artículos 2, 3 y 4 del proyecto de ley no desarrollan este tema, sino que se refieren a la inclusión del Plan de Juventud en los Planes de Desarrollo nacionales, departamentales y municipales o distritales; a la facultad para pagar honorarios a los consejeros de juventud; y a la competencia del Ministerio Público para adelantar investigaciones disciplinarias. Como se puede ver, entre el título y sus artículos no existe “conexidad temática”, entendiendo por tal, en términos de la Corte Constitucional, a «la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. La Corte ha explicado que la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable»<sup>3</sup>.

Ahora bien, si el proyecto de ley pretende regular “medidas de reversión de cargas tributarias”, se estaría contrariando lo establecido en el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política, respecto a la iniciativa legal reservada al Gobierno, que dice lo siguiente: «No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales» (subrayado fuera del texto original). Sobre este asunto en especial, la Corte Constitucional expone:

En relación con esta última categoría, es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios en la Sentencia C-040 de 1993[49], esta Corporación ha señalado en que en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Nuevamente, en la Sentencia C-188 de 1998 la Corporación reiteró que “en relación con los tributos nacionales establecidos, es el Congreso el ente facultado por la Constitución para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (art. 154 C.P.). A él corresponde, entonces, con base en la política tributaria que traza, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas,

<sup>3</sup> Sentencia C-400 del 26 de mayo de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



entidades o sectores del pago de los impuestos, tasas y contribuciones que consagra, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención.

(...)

Se concluye entonces que en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.<sup>4</sup>

Por consiguiente, se recomienda eliminar del Proyecto de Ley N.º025 de 2022 Cámara, la división en títulos que se ha sugerido en el texto publicado.

## **2.2. Incorporación del tema de juventud en los planes de desarrollo de todos los niveles territoriales y en sus presupuestos.**

En ambos proyectos de ley se propone, incluir los temas de juventud en los planes de desarrollo de todos los niveles. Es así como el artículo 2 del Proyecto de Ley N.º025 de 2022 Cámara, plantea adicionar el párrafo 4 al artículo 15 de la Ley 1622 de 2013, así:

PARÁGRAFO 4: En los planes de desarrollo municipales, departamentales y nacional, como resultado del proceso de concertación, deberá incluirse un plan de juventudes que contenga los programas y proyectos que se desarrollarán durante cada periodo de gobierno, el cual deberá socializarse por la respectiva entidad al sector de juventudes de su territorio.

Así mismo, durante cada vigencia, deberá publicarse la asignación presupuestal establecida para el plan de juventudes en el correspondiente acuerdo, ordenanza o ley anual de presupuesto.

Asu vez, el artículo 7 del Proyecto de Ley Estatutaria N.º 174 de 2022 Cámara, consagra lo siguiente:

*Artículo 7º. Incidencia de los Consejos de Juventud en los Planes Nacionales, Departamentales, Distritales, Municipales, y Locales de Desarrollo.* El Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes distritales, municipales y/o locales citarán antes de la radicación del proyecto de Plan de Desarrollo correspondiente a los Consejeros departamentales, distritales, municipales o locales de Juventud según fuere el caso, para que presenten propuestas en temas de juventud que deben ser observadas y tenidas en cuenta.

Además, el artículo 4 del Proyecto de Ley Estatutaria N.º 174 de 2022 Cámara, modifica el artículo 59 de la Ley 1622 sobre los apoyos que el Gobierno nacional y las entidades territorial ofrecen a los consejos de juventud en sus diferentes niveles (nacional, departamental, distrital, municipal y local).

Ahora bien, el texto vigente de la Ley 1622 de 2013, hace referencia a los planes de desarrollo en los siguientes artículos:

**Artículo 11.** Política de Juventud. Por política de Juventud debe entenderse el proceso permanente de articulación y desarrollo de principios, acciones y estrategias que orientan la actividad del Estado y de la sociedad para la promoción, protección y realización de los derechos de las y los jóvenes; así como para generar las condiciones necesarias para que de manera digna, autónoma, responsable y trascendente, ejerzan su ciudadanía mediante la realización de proyectos de vida individuales y colectivos.

En cumplimiento de la presente ley, se formularán e incorporarán políticas de juventud en todos los niveles territoriales, garantizando la asignación presupuestal propia, destinación específica y diferenciada en los planes de desarrollo.

<sup>4</sup> Sentencia C-066 del 20 de junio de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



(...)

**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:

(...)

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, así como concertar su inclusión en los planes de desarrollo, en concordancia con la agenda juvenil

(...)

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. La agenda juvenil que se presente ante la comisión de concertación y decisión, será el resultado del acuerdo entre las diferentes instancias del subsistema de participación.

(...)

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.

(subrayado fuera del texto)

A la par, el artículo 15 de la Ley 1622 de 2013 (el cual se busca adicionar por el artículo 2 del Proyecto de Ley N.º 025 de 2022 Cámara), establece lo siguiente:

Artículo 15. Competencias. La competencia para el diseño y ejecución de las políticas de juventud, y su asignación presupuestal son responsabilidad en el ámbito de sus competencias de las Entidades Territoriales y de la Nación, de acuerdo con los criterios de autonomía, descentralización y los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad. Los y las jóvenes participarán activamente en el proceso de construcción de las políticas públicas a nivel local, departamental y nacional, así mismo ejercer el control de su implementación y ejecución a través de los mecanismos fijados por la ley.

Parágrafo 1°. El Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes, en el marco de sus competencias, serán responsables por la inclusión de las Políticas de la Juventud dentro de los Planes de Desarrollo correspondientes.

Parágrafo 2°. El Presidente de la República, los Gobernadores y los Alcaldes, deberán incluir en sus planes de desarrollo los recursos suficientes y los mecanismos conducentes a garantizar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de juventud, los planes de desarrollo juvenil y/o planes operativos que viabilicen técnica y financieramente la ejecución de las políticas formuladas para la garantía de derechos de acuerdo con el estado en que se encuentren estas políticas en el ente territorial. Todo ello sin detrimento de la complementariedad y la colaboración que entre la Nación y los entes territoriales debe existir.

Parágrafo 3°. Cada entidad territorial deberá generar los planes de implementación de las políticas para un período no menor de cuatro (4) años.

(subrayado fuera del texto)

Teniendo en cuenta las anteriores disposiciones, es importante determinar cuáles son las novedades propuestas por los proyectos de ley, con el fin de no caer en duplicidad de normas sobre el mismo asunto, que afecten la interpretación, reglamentación y aplicación de la ley, en ese sentido, se realizan las siguientes recomendaciones:





**A.** Aclarar si la expresión “plan de juventudes que contenga los programas y proyectos” de que trata el párrafo 4° propuesto en el artículo 2 del Proyecto de Ley N.º025 de 2022 Cámara, corresponde en su esencia a lo que el actual párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 1622 del 2013 denomina “planes de desarrollo juvenil y/o planes operativos”, esto con el fin de contemplar la posibilidad de integrar los dos textos, y en vez de crear un nuevo párrafo que cause duplicidad normativa y confusiones en su reglamentación y aplicación, se modifique el ya existente párrafo 2°, dándole el alcance y la claridad pertinente que busca la propuesta legislativa, la cual es, dejar establecido que el plan de juventud incluido en los planes de desarrollo son el “resultado del proceso de concertación”, y su “socialización por la respectiva entidad al sector de juventudes de su territorio”.

**B.** Respecto al segundo inciso del párrafo 4° propuesto en el artículo 2 del Proyecto de Ley N.º025 de 2022 Cámara, que se refiere a la publicación en los diferentes niveles territoriales de la respectiva ley, ordenanza o cuerdo anual de presupuesto en el que se evidencia la asignación presupuestal establecida para el plan de juventudes para cada vigencia, se sugiere incluirlo como un párrafo del artículo 59 de la Ley 1622 de 2013, junto con las modificaciones y adiciones propuestas por el artículo 4 del Proyecto de Ley 174 de 2022 Cámara. Lo cual sería plausible para la unidad temática de este artículo, teniendo en cuenta que los párrafos son unidades funcionales secundarias y/o parciales del artículo (unidad normativa principal).

**C.** En relación con el texto del artículo 7 del Proyecto de Ley 174 de 2022 Cámara, guarda relación con la unidad temática del artículo 15 de la Ley 1622 del 2013, por lo que se sugiere incluirlo como un párrafo del mismo, integrándolo además con la expresión “resultado del proceso de concertación” de que trata el párrafo 4° propuesto por en el Proyecto de Ley N.º025 de 2022 Cámara.

### **2.3. Pagos de honorarios a consejeros de juventud**

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1622 de 2013, los consejos de juventud hacen parte de la Conformación del Sistema Nacional de las Juventudes. El artículo 33 de esta misma disposición, define a los consejos de juventudes como «mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública[,] e interlocución de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, ante [la] institucionalidad pública de cada ente territorial al que pertenezcan (...)».

Los consejos de juventud existen en el nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local, por lo que el artículo 34 de la ya mencionada ley dice en su enunciado inicial: «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 (...)». No obstante, la forma como se integran cada uno de estos consejos varía.

El Consejo Nacional de Juventud está integrado por un delegado de cada uno de los consejos departamentales y distritales de juventud, y por representantes de jóvenes campesinos, indígenas, afrocolombianos, rom y de las de las comunidades raizales de San Andrés y Providencia, respectivamente (artículo 35 Ley 1622 de 2013). Los consejos departamentales de juventud, están integrados por delegados de los consejos municipales y distritales de su territorio (artículo 37 Ley 1622 de 2013). Asu vez, los consejos distritales de juventud están integrados por un delegado de cada uno de los consejos locales de juventud conformado de acuerdo al régimen administrativo de los distritos, esto de conformidad con el artículo 39 Ley 1622 de 2013.

Por disposición de este mismo artículo 39, la integración y elección de los miembros de los consejos locales y municipales de juventud se rigen por las mismas disposiciones contenidas en los artículos del 41 al 49 de la Ley 1622 de 2013. En especial, el artículo 41 establece:





Artículo 41. Consejos Municipales de Juventud. En cada uno de los municipios del territorio nacional, se conformará un Consejo Municipal de Juventud, integrado por jóvenes procedentes de listas de jóvenes independientes, de procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes formalmente constituidos, y de juventudes de los partidos políticos elegidos mediante voto popular y directo de las y los jóvenes.

Parágrafo 1. En los municipios y localidades donde existan organizaciones juveniles de campesinos, comunidades de indígenas, afrocolombianos, negros, palenqueros, rom, raizales de San Andrés y Providencia o en general de comunidades étnicas, y población joven víctima, cada entidad territorial deberá elegir un representante de estas comunidades o poblaciones. En este evento, habrá un miembro más en el Consejo de Juventud por cada una de tales comunidades o poblaciones.

Parágrafo 2. Los Consejos Municipales de Juventud se reunirán como mínimo una (1) vez al mes de manera ordinaria y de manera extraordinaria de acuerdo a los reglamentos internos que se construyan.

Parágrafo 3. El número total de integrantes del Consejo Municipal o Local de Juventud deberá ser siempre impar, incluida la representación étnica o poblacional especial que se regula en este artículo. En el evento que de la composición ampliada resultare número par, se aumentará o disminuirá en un (1) miembro según lo establecido en el artículo 49, sin apartarse del rango mínimo o máximo allí fijado.

Así las cosas, los consejeros municipales y locales de juventud son elegidos popularmente. Los consejos distritales se conforman con delegados de los consejos locales. Con delegados de los consejos distritales y municipales se conforma el consejo de cada departamento. El Consejo Nacional de Juventudes, está conformado por delegados de los anteriores consejos de juventud, y por representantes de diferentes comunidades.

Ahora bien, el artículo 3 del Proyecto de Ley N.º 025 de 2022 Cámara, propone adicionar dos párrafos al artículo 19 de la Ley 1622 de 2013, así:

ARTÍCULO 3. Adiciónese dos párrafos 1 y 2 al artículo 19 a la Ley 1622 de 2013, el cual quedará así:

“Parágrafo 1º: Los municipios podrán establecer el pago de honorarios a los miembros de los Consejos Municipales de Juventud. Los honorarios se establecerán por iniciativa de sus alcaldes y mediante acuerdo de sus Concejos municipales, hasta por dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT), por asistencia a las sesiones, por el máximo de sesiones acordado por los mismos.

Parágrafo 2º. 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.”

La norma propuesta sólo se refiere expresamente a los consejos municipales de juventud, y aunque el segundo párrafo menciona la expresión “el distrito”, del texto no se puede deducir con claridad que a los consejeros locales de juventudes también se les pueda pagar honorarios autorizados por el respectivo distrito del que hacen parte. De igual forma, se dejaron por fuera a los otros integrantes del Consejo Nacional de Juventudes que no son delegados de los consejos territoriales, sino que son representantes de diferentes comunidades.

Es importante revisar las razones que justifiquen la anterior exclusión, toda vez que se puede incurrir en una inadecuada ruptura del principio de igualdad consagrada en la Constitución Política.

Finalmente, se recomienda que las disposiciones propuestas no se incluyan como párrafos del artículo 19 de la Ley 1622 de 2013, referente a las competencias de los municipios y distritos en los asuntos de





juventudes, teniendo en cuenta lo ya dicho sobre la utilización de los parágrafos en la estructura de una ley. Se recomienda, adicionarlo como numeral del artículo en mención, como un artículo aparte, o como un párrafo del artículo 59 (abordado en el punto 2.2.).

#### 2.4. Ministerio Público

En cuanto a la propuesta contenida en el artículo 4 del Proyecto de Ley N.º025 de 2022 Cámara, la cual adiciona a la Ley 1622 de 2013 el artículo 75A en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 75A: El Ministerio Público, en virtud de sus funciones propias y en particular para tutelar los postulados de la presente ley, adelantará las respectivas investigaciones disciplinarias contra los funcionarios públicos que, por acción u omisión, menoscaben el derecho a la participación de los jóvenes, y particularmente demoren u omitan responder las recomendaciones u observaciones que oficialmente presenten los Consejos de Juventud.”

Se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1622 de 2013 frente a la labor del Ministerio Público:

Artículo 9º. *Garantías.* Para garantizar el cumplimiento de los derechos descritos y las obligaciones por parte del Estado en relación con los mismos, el Ministerio Público en el marco de sus competencias constitucionales y legales generará un mecanismo de seguimiento a entes territoriales e instituciones del orden nacional para el cumplimiento de lo establecido en esta ley y todas aquellas que afecten a los y las jóvenes, conceptuando sobre su aplicabilidad y haciendo seguimiento a su implementación en los casos establecidos.

Parágrafo. La dependencia encargada de la coordinación de juventud en la Nación y en cada ente territorial, convocará una audiencia pública de rendición de cuentas de carácter obligatorio cada año sobre la inclusión de los y las jóvenes en, así como sobre los avances de la política pública de juventud. La audiencia deberá contar con participación de las autoridades públicas territoriales de todas las ramas de poder público, así como de los órganos de control, y serán encabezadas por el Alcalde, Gobernador o el Presidente de la República, respectivamente.

Dado que las funciones del Ministerio Público en los asuntos de juventud ya están consagradas en la Ley 1622 de 2013, se puede considerar innecesario el artículo 75A propuesto en el artículo 4 del Proyecto de Ley N.º025 de 2022 Cámara.

#### 2.5. Acceso a los programas del Estado

El Proyecto de Ley N.º 174 de 2022 Cámara, propone en su artículo 5 el acceso prioritario de los consejeros de juventud a los programas del Estado, así:

Artículo 5º. *Acceso a programas del Estado.* Los Consejeros y Consejeras de Juventud electos tendrán prioridad en el acceso a los programas sociales, económicos y educativos, estrategias, proyectos, acciones, becas y apoyos económicos que sean ofertados por el Gobierno nacional y sus entidades, así como los dispuestos por las entidades territoriales. De igual forma tendrán prioridad para el acceso a programas de emprendimiento, educativos, vinculación laboral con el sector público, formación cultural, artística, recreativa y deportiva.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional y las entidades territoriales reglamentarán lo dispuesto en el presente artículo, así como una tarifa diferencial en educación pública que no podrá ser inferior al 20% del costo del servicio.

Parágrafo 2º. Autorícese a las alcaldías, gobernaciones y al Gobierno nacional para que realicen convenios con entidades públicas y privadas que logren generar beneficios a los Consejeros de Juventud del país.





Sin hacer un análisis exhaustivo de los requisitos y procedimientos de focalización establecidos para cada uno de los programas del Estado, se puede decir, que el trato diferencial y prioritario que se propone para los consejeros de juventud, aunque tiene un fin loable, puede chocar con el régimen normativo establecido para cada programa, generando complicaciones en su operatividad, y hasta posibles vulneraciones a derechos fundamentales en casos concretos con respecto a los individuos y/o poblaciones ya focalizados y beneficiados con ellos.

Se propone respetuosamente, revisar el alcance del referido artículo, analizando cuáles son los posibles programas a los que se podría aplicar, ya que no todos van dirigidos a la misma población, ni persiguen los mismos fines. Por ejemplo, los programas sociales administrados por Prosperidad Social, en términos generales, están enfocados a la superación de la pobreza y pobreza extrema, luego entonces, la población que se focaliza es aquella que se encuentra en ciertas condiciones de vulnerabilidad causadas por este flagelo, situación que no se presenta necesariamente en todos los consejeros de juventud. Esto se abordará de manera más precisa en la siguiente sección, respecto al Programa de Jóvenes en Acción.

Se recomienda entonces, que el artículo 5 del Proyecto de Ley N.º 174 de 2022 Cámara, se adicione en los siguientes términos:

«Artículo 5°. *Acceso a programas del Estado.* Los Consejeros y Consejeras de Juventud electos tendrán prioridad en el acceso a los programas sociales, económicos y educativos, estrategias, proyectos, acciones, becas y apoyos económicos que sean ofertados por el Gobierno nacional y sus entidades, así como los dispuestos por las entidades territoriales, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos para los mismos.(...)

### **3. Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas dirigido a los jóvenes elegidos para los Consejos de Juventud previstos en la Ley 1622 de 2013.**

Teniendo en cuenta que el artículo 6 del Proyecto de Ley N.º174 de 2022, propone lo siguiente: «Transferencia monetaria. El Gobierno nacional generará una transferencia monetaria mensual correspondiente al Programa Jóvenes en Acción, a cada uno de los consejeros de juventud activos, condicionada al cumplimiento de la actividad como consejeros y a la formación recibida a través de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en el programa de la Escuela de Gobierno en Política y Democracia para Consejeros de Juventud (ESPOD) conforme a lo contemplado en el artículo 59 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil» (subrayado fuera del texto original), es importante exponer las siguientes consideraciones respecto al programa de trasferencias monetarias condicionadas Jóvenes en Acción.

El artículo 6D de la Ley 1532 de 2012<sup>5</sup>, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1948 de 2019<sup>6</sup>, referente a la educación superior de los jóvenes, establece que el «Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios de Familias en Acción que culminan el bachillerato, el acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional».

Es así como, el Programa Jóvenes en Acción, busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, entre 14 y 28 años, mediante

<sup>5</sup> «Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción».

<sup>6</sup> «Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción».



un modelo de transferencia monetaria condicionada que permita el acceso y permanencia en la educación superior y el fortalecimiento de competencias transversales. En el artículo 7 de la Ley 1532 de 2012(modificado parcialmente por el artículo 11 de la Ley 1948), se establece lo siguiente respecto la verificación de las condiciones:

Artículo 7°. Mecanismos de verificación. La entrega del apoyo monetario estará condicionada a la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad.

El programa establecerá condicionalidades diferenciadas según los tipos de subsidios, que se verificarán de manera previa a los momentos de pago.

Parágrafo. El Programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.

Su implementación parte de la focalización de la población joven vulnerable bachiller que adelanta su proceso de formación en los municipios focalizados por el Programa, con oferta de estudios superiores en el SENA o en Institutos de Educación Superior- IES, bajo las modalidades presencial, distancia tradicional y virtual; y que cumpla las condiciones del Programa establecidas en el Manual Operativo de Jóvenes en Acción Versión 10 adoptado mediante la Resolución No. 00851 del 11 de mayo de 2022. Estos jóvenes beneficiarios participan y son acompañados con transferencias monetarias condicionadas en sus estudios técnicos, técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales universitarios hasta la culminación del proceso de formación.

La Dirección de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social, a quien de conformidad con el artículo 21 del Decreto 2094 del 22 de diciembre de 2016<sup>7</sup>, modificado por el artículo 3 del Decreto 1663 de 2021<sup>8</sup>, le corresponde la función de identificar, diseñar, formular, adoptar y coordinar políticas, planes, programas, proyectos y estrategias de transferencias monetarias, que permitan mejorar la calidad de vida y reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, realizó, por intermedio del Grupo Interno de Trabajo de Jóvenes en Acción de la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, las siguientes observaciones y recomendaciones respecto a la iniciativa legislativa:

1. El programa Jóvenes en Acción está diseñado para atender población joven que haya finalizado sus estudios de educación media para que continúen con estudios en niveles técnicos, tecnológicos y profesionales.
2. Para el ingreso a Jóvenes en Acción se deben cumplir con los criterios de focalización establecidos por Prosperidad Social, enmarcados en tres grandes fuentes: SISBEN IV (hasta clasificación C1), Indígenas e ICBF. Adicionalmente los jóvenes interesados en pertenecer a Jóvenes en Acción deben estar matriculados en alguna de las Instituciones de Educación Superior - IES con quien el programa tiene convenio o con el SENA.
3. Para la asignación de cupos, el programa tiene contemplado un modelo de inscripción y priorización que permite determinar quién tiene la mayor necesidad para ser parte del programa con los recursos disponibles.
4. El programa funciona con ciclos operativos bimestrales, dentro de los cuales se verifica la corresponsabilidad asociada según el tipo de formación e institución en la cual se encuentran vinculados. Esto teniendo en cuenta la complejidad del proceso en la recolección de datos de todas las instituciones y jóvenes vinculados al programa.

<sup>7</sup> «Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social».

<sup>8</sup> «Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-Prosperidad Social».



Por lo anterior, para poder atender a los jóvenes consejeros de juventud a través del programa Jóvenes en Acción, es necesario que:

1. Sean bachilleres graduados.
2. Cumplan con requisitos de focalización expuestos previamente, junto con la vinculación a una IES o SENA.
3. Atiendan el orden de elegibilidad para la asignación de cupos conforme al modelo de priorización establecido por la entidad.
4. Cumplan con la corresponsabilidad de acuerdo con los lineamientos del Programa.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el artículo desborda lo contemplado para la ejecución del Programa Jóvenes en Acción, por lo que se recomienda su exclusión del proyecto de ley.

Aunado a las anteriores consideraciones técnicas, también se deben tener en cuenta las siguientes observaciones realizadas por la misma Dirección de Transferencias Monetarias, respecto a la focalización en los programas sociales:

(...) Focalización de los programas Sociales

En primer lugar, es necesario hacer énfasis [en] que la misión del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es ser la “Entidad responsable a nivel nacional de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social”

Este alcance nacional obliga a la Entidad a realizar procesos técnicos de focalización de los programas a su cargo, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

(...) Procedimiento general de focalización programas Prosperidad Social

Bajo el entendido que la focalización tiene como objetivo orientar los recursos y esfuerzos hacia la atención de las necesidades de la población sujeto de atención con un enfoque estratégico, es decir, garantizar la eficiencia y efectividad del gasto social, desde Prosperidad Social se tiene un procedimiento de focalización el cual tiene en cuenta indicadores poblacionales, operativos y de pobreza, lo que hace que la orientación de las intervenciones de esta Entidad no solo evidencien las necesidades de la población sino también del contexto donde viven, a fin de potenciar el impacto de los programas.

En ese sentido, el procedimiento de focalización que se ha definido para los programas de Prosperidad Social es el siguiente:

I. Aprobación del presupuesto: Para iniciar con un ejercicio de focalización el programa o proyecto debe contar con el presupuesto aprobado por parte del Congreso de la República y su distribución a través del Decreto de liquidación para la vigencia a focalizar (Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación).

II. Elección de los indicadores territoriales: se determinan de acuerdo con los objetivos y alcance de los programas de la Entidad.

III. Selección territorial: se adelanta a través de los indicadores que se determinan en el paso anterior para cada municipio. Es a partir de esta información que se definen los criterios para priorizar los municipios que serán intervenidos por los programas de la Entidad.

IV. Identificación y selección poblacional: la definición de la población destinataria de las intervenciones se realiza teniendo en cuenta los objetivos de cada programa y la temática de referencia sobre la cual las intervenciones deben enfocar sus esfuerzos.





V. Distribución de cobertura: Se adelanta de acuerdo con los criterios operativos que se definen para cada uno de los programas, tales como la asignación de cupos y recursos para los territorios identificados. Esto se realiza atendiendo los criterios de eficiencia, seguridad y atención histórica de los municipios. De este modo, una vez definido el presupuesto de la vigencia de cada programa se establecen y asignan los cupos para los municipios, para que así inicie la planeación de la intervención, en el sentido de definir lo concerniente a actividades de alistamiento, cronograma de intervención, concertaciones, convocatorias o búsqueda de población del municipio previamente identificado.<sup>9</sup>

Conforme a las anteriores observaciones, extender el programa social de transferencias monetarias condicionadas Jóvenes en Acción a beneficiarios específicos, como es el caso de los consejeros de juventud activos, tal como lo propone el proyecto de ley, no estaría acorde con los criterios de focalización del programa. No obstante, desde la Dirección de Transferencias Monetaria se propone la creación de un nuevo programa dirigido a los jóvenes consejeros, conforme a las siguientes consideraciones:

La Ley 1622 de 2013 Estatuto de Ciudadanía Juvenil, regula el funcionamiento de los consejos de juventud en todos los niveles territoriales. Los consejos de juventud están definidos en el artículo 33 de la citada ley como: "(...) mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, ante institucionalidad pública de cada ente territorial al que pertenezcan, y desde las cuales deberán canalizarse los acuerdos de los y las jóvenes sobre las alternativas de solución a las necesidades y problemáticas de sus contextos y la visibilización de sus potencialidades y propuestas para su desarrollo social, político y cultural ante los gobiernos territoriales y nacional.(...)".

El legislador no contempló la existencia de una remuneración o salarios por el ejercicio de la labor de consejeros de juventud, no obstante en su artículo 59 contempla una obligación a cargo del Gobierno Nacional y de los gobiernos territoriales de crear un programa especial de apoyos para el funcionamiento de los consejos de Juventud en cada uno de los niveles territoriales. El mencionado artículo señala:

ARTÍCULO 59. APOYO A LOS CONSEJOS DE JUVENTUD. El Gobierno Nacional, los Gobernadores y Alcaldes, organizarán y desarrollarán un programa especial de apoyo al Consejo Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales de Juventud y a los Consejos Distritales, Municipales y locales de Juventud, que contemplará entre otros aspectos, asesoría para su funcionamiento y consolidación como mecanismos de participación e interlocución del Sistema Nacional de las Juventudes y agentes dinamizadores de las Agendas Territoriales y Nacional de las Juventudes, así como estímulos de carácter educativo, cultural y recreativo, estableciendo en sus respectivos presupuestos los recursos suficientes para garantizar su funcionamiento permanente.

PARÁGRAFO. Las administraciones nacional, departamental, distrital, municipal y local, deberán proveer el espacio físico necesario, dotado de los elementos básicos que garanticen el funcionamiento de los consejos locales, distritales, municipales, departamentales y nacional de Juventud, de igual manera deberán apropiar los recursos presupuestales necesarios para que sus interlocuciones con las autoridades territoriales y nacional se cumplan a cabalidad según las disposiciones de la presente ley. (...)” (Subrayado fuera de texto)

La sentencia C-862 de 2012, respecto del análisis de la constitucionalidad de este artículo señala lo siguiente:

El artículo 60 asigna funciones al nivel nacional y niveles territoriales para la implementación y el adecuado funcionamiento de los consejos de juventud; las mismas se aprecian respetuosas del principio de autonomía territorial, a la vez que conducentes a la implementación efectiva del mecanismo de participación ciudadana.

La exigencia presupuestal que incluye el primer inciso del artículo, así como su párrafo, no constituye una orden precisa para incluir una partida dentro de los respectivos presupuestos, sino la autorización para que lo hagan cuando la función asignada así lo requiera, por lo que es respetuosa de la libertad que debe garantizarse al

<sup>9</sup> Tomados de las Observaciones de Prosperidad Social al Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara «De salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano». Oficio S-2021-1400-400797 del 14/12/2021.



Gobierno, en los distintos niveles, al momento de definir las partidas que conformarán el presupuesto –artículo 346 de la Constitución.

Por lo anterior, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 60 del proyecto.

El juicio de constitucionalidad de la Corte Constitucional, respecto de este artículo se centra en dos ejes, la implementación de los consejos de juventud como una expresión del principio de participación ciudadana y el respeto de la autonomía del gobierno para la definición de las partidas que conforman su presupuesto, sin que se entienda la creación del programa de apoyos como un mandato, sino como una autorización para hacerlo.

La Directiva Presidencial No. 08 del 20 de diciembre de 2021, insta a las entidades del Gobierno Nacional que conforman el Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud, a diseñar e implementar dicho programa de apoyos que comprenda estímulos de carácter educativo, cultural y recreativo, entre otros y que contengan criterios diferenciales de la oferta institucional para jóvenes por parte de las entidades nacionales, asignando la coordinación de este programa de apoyos a la Consejería Presidencial para la Juventud, en virtud de sus funciones establecidas en la Ley 1622 de 2013 y el Decreto 876 de 2020.

Prosperidad Social, como entidad cabeza del Sector de la Inclusión Social y Reconciliación y considerando la normatividad expuesta y la necesidad de generar un apoyo a los Consejeros en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, determina que, **dentro del proyecto de Transferencias Monetarias Condicionadas, se puede diseñar un programa en donde los jóvenes consejeros pueda acceder a un incentivo condicionado a la formación que brinda la Escuela de Gobierno en Política y Democracia para Consejeros de Juventud – ESPOD ofertada por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP**, en cumplimiento del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, en donde la ESAP debe garantizar la formación de los consejeros juveniles para el cumplimiento de sus funciones.

La ESPOD tiene por objeto fortalecer capacidades en materia de planeación, estructuración de proyectos y seguimiento a políticas públicas con sólidas bases sobre la estructura formal del Estado, se dispondrán programas académicos y de formación para todos los consejeros de juventud para el correcto desempeño de sus funciones: Diplomado para los 13.000 consejeros, conferencias mensuales en diferentes tópicos durante el primer año de su gestión y se asegura un (1) curso de profundización por semestre durante los cuatro (4) años de su periodo.

Un diplomado introductorio de cinco (5) unidades didácticas [80 h/ 2.5 meses]

Unidades didácticas:

- Los Consejos de Juventud: Una introducción.
- Participación ciudadana.
- Políticas públicas.
- Culturas de paz y enfoque de derechos.
- Veeduría ciudadana y control social.

Conferencias:

- Contratación estatal
- Costos y finanzas públicas
- Economía naranja
- Estructuración de proyectos
- Reglamentación de corporaciones
- Presupuesto público
- Proyectos de Ley
- Liderazgo
- Experiencias exitosas de altos funcionarios



En este orden, los jóvenes consejeros que cumplan con las actividades académicas programadas por la ESPOD y cuya caracterización con base en el SISBEN IV determine que esta en condición de pobreza y/o vulnerabilidad, podrá acceder a los recursos destinados por Prosperidad Social en los ciclos operativos que se programen en la ejecución del programa.

Los jóvenes que cumplan con las actividades programadas por la ESPOD recibirán \$200.000 por cada mes a través del Proyecto de Inversión IMPLEMENTACIÓN DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS PARA POBLACIÓN VULNERABLE A NIVEL NACIONAL - FIP NACIONAL 2018011000368.

El pago estará sujeto a los reportes que entregue la ESPOD. Con este apoyo se espera que los jóvenes cuenten con recursos que les permita suplir sus necesidades de transportes, materiales, alimentación y demás derivados tanto por las exigencias requeridas para cumplir con las actividades de formación de la ESPOD como aquellas asociadas a las sesiones y trabajo de campo que deben realizar en su rol, en donde se espera que cumplan con un papel multiplicador de la oferta que entrega Prosperidad Social para los jóvenes de Colombia.

En virtud de lo anterior, muy respetuosamente se sugiere definir la pertinencia de ajustar el texto del artículo 6 del Proyecto de Ley N.º174 de 2022 Cámara, por el siguiente:

“Artículo 6°. Transferencia monetaria. El Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, diseñará un programa de transferencia monetaria dirigido a los consejeros de juventud activos, condicionado al cumplimiento de la actividad como consejeros y a la formación recibida a través de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en el programa de la Escuela de Gobierno en Política y Democracia para Consejeros de Juventud (ESPOD) conforme a lo contemplado en el artículo 59 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, siempre y cuando, la caracterización con base en el SISBEN IV determine que está en condición de pobreza y/o vulnerabilidad”.

#### **4. Participación democrática de los jóvenes**

La Constitución Política describe a Colombia como una república participativa (artículo 1), cuya soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, ejerciéndola en forma directa o por medio de sus representantes (artículo 3). Es así como, el artículo 40 superior establece el derecho fundamental que tienen todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, dentro de lo cual se encuentra la facultad de elegir y ser elegido.

En lo que tiene que ver con la juventud, específicamente el artículo 45 de la Carta Magna dice que el «Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud». Y en el segundo inciso del artículo 103, se consagra como deber del Estado contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones juveniles (entre otras), «sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan».

Por su parte, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-862/12, que estudió la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria N.º169/11 Senado – No. 014/11 Cámara<sup>10</sup>, hizo las siguientes precisiones sobre la participación democrática de los jóvenes:

---

<sup>10</sup> «Por medio de la cual se expide el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones».



La participación no resulta un objetivo simple o retórico. La misma tiene el propósito integrar activamente a este sector de la población en la creación de las políticas que los afecten con el fin de brindar a las mismas un enfoque diferencial y adecuado a sus especiales necesidades y particularidades

(...)

Dicha participación se justificaría, además de por la concreción del principio de democracia participativa, por los problemas que día a día deben afrontar los jóvenes y la necesidad de su visión en el planteamiento de soluciones al respecto. En este sentido se evidenció, con base en estadísticas y estudios presentados en el debate legislativo, que en aspectos como igualdad, seguridad, salud, educación y trabajo, entre otros, debe darse un sistema novedoso y efectivo de atención a este segmento poblacional, pues su situación dista mucho de ser la deseable.<sup>11</sup>

Frente a la que debe entenderse por “joven” o “juventud”, en la mencionada sentencia la corporación aclaró lo siguiente:

i) No existe un concepto unívoco de *joven* en las normas que fungen como parámetro de constitucionalidad, de manera que no existe un criterio de comparación objetivo. Por el contrario, la definición de joven varía según el objeto de la regulación que la incluya, lo que lleva a la conclusión de que, en cuanto categoría empleada para asegurar derechos o garantías, el concepto de *joven* es un concepto variable que deberá analizarse en el caso de cada regulación en concreto; y

ii) La definición de joven que consagra el proyecto es exclusivamente para efectos de la regulación que éste incluye, de manera que los beneficios son pensados para la población que se encuentra en este rango de edad. En este sentido, cualquier discriminación debería sustentarse no en la definición de joven, sino en la exclusión de sujetos que *deberían* estar incluidos en los beneficios previstos por el proyecto. En el escrito remitido por la Procuraduría no se menciona grupo poblacional alguno que deba entenderse incluido y que no lo haya sido, ni, tampoco, aprecia la Corte la existencia del mismo.

En la Sentencia C-484/17, la Corte Constitucional realizó el estudio del Proyecto de Ley Estatutaria No. 027/15 Senado – No. 191/15 Cámara<sup>12</sup>, en la cual expuso las siguientes consideraciones respecto al imperativo constitucional de establecer mecanismos de participación de los jóvenes en los asuntos públicos y privados que les pueden afectar:

3.1.1. La Constitución de 1991 estableció como un pilar fundamental el principio de la democracia participativa. Este consiste en que el ciudadano debe contribuir activamente en el ejercicio pleno de los derechos políticos, para que el manejo de la política no quede solamente en manos de los representantes, sino también de los ciudadanos en forma directa. Lo que quiso el Constituyente, al introducir este principio, fue transformar la democracia representativa, que se encontraba en crisis, en una mucho más activa e inclusiva, a través del establecimiento de formas de ejercicio directo de participación popular, como es el caso de que grupos de personas como los jóvenes tengan intervención directa en los órganos de decisión públicos y privados.

(...)

Del mismo modo, se resaltó que los Consejos de la Juventud buscan articular las distintas redes e instancias de organización en un sistema territorial y nacional de participación juvenil, “que busca encuentros y coordinación de agendas juveniles entre las distintas formas organizativas de las y los jóvenes, y los mecanismos necesarios para la real incidencia y desarrollo de dichas propuestas”, subrayando que se deben establecer lineamientos de políticas públicas bajo la perspectiva del enfoque diferencial para que el Estado pueda dirigir de manera intersectorial dichos asuntos con el objeto de garantizar los derechos de las y los jóvenes en Colombia.<sup>13</sup>

Es así como, a través de las organizaciones sociales, como los consejos de juventud, se garantizan los preceptos constitucionales sobre democracia participativa, se promueven las estructuras democráticas en las diferentes formas de organización social, y se atiende al carácter expansivo y universal del principio

<sup>11</sup> Sentencia C-862 del 25 de octubre de 2012, M.P. Alexei Julio Estrada.

<sup>12</sup> «Por la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones».

<sup>13</sup> Sentencia C-484 del 26 de julio de 2017, M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo.



democrático el cual implica «que las exigencias que a él se adscriben no se manifiestan únicamente en las instancias de participación directamente estatales sino que, adicionalmente, debe proyectarse en las organizaciones sociales que se crean para representar intereses de un determinado grupo»<sup>14</sup>.

La participación política de la juventud también se encuentra establecida en el derecho internacional, a través de instrumentos enfocados a la protección y garantía de los derechos de los jóvenes, como son: 1) artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, «toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos»; 2) artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 que consagra los diversos derechos civiles y políticos de las personas hasta los 18 años de edad, entre los que se encuentra el de participación; 3) Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas del año 2000, que aprueba el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, en la cual se reconoce el papel de agente de los jóvenes en el cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica; 4) Resolución A/RES/58/133 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la relevancia de la participación plena y efectiva de los jóvenes y sus organizaciones en los planos local, nacional, regional e internacional; entre otras.

Las propuestas normativas estudiadas, tienen el potencial de garantizar las disposiciones de orden superior analizadas, las cuales orientan la labor del Estado colombiano para garantizar la participación política de los jóvenes. Del mismo modo, abordan la apuesta que el Plan de Gobierno hace en su punto “3.1.3. Jóvenes con derechos liderando las transformaciones para la vida”, que entre otras cosas incluye: «Los jóvenes líderes y lideresas sociales: Reconoceremos y protegeremos la participación política de las juventudes desde sus diversidades territoriales y culturales cerrando las brechas de género para que entren a liderar, incidir, controlar, ejecutar las políticas del cambio en el país en todas las ramas del poder público a nivel local, regional y nacional. Eliminaremos el servicio militar obligatorio y respetaremos la objeción de conciencia».<sup>15</sup>

Finalmente, sin perjuicio de las recomendaciones que se hacen en el presente concepto, en términos generales se puede decir, que la iniciativa normativa (una vez se integren ambos proyectos de ley) se encuentra en armonía con las interpretaciones que la Corte Constitucional respecto a los derechos democráticos de los jóvenes, a los instrumentos de derecho internacional, y la Constitución Política.

## **5. Trámite e iniciativa legislativa**

El trámite legislativo que corresponde a la iniciativa en estudio, es el de una ley estatutaria, toda vez que su contenido y objeto corresponde a las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución, esto es: «a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (...) d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana». Sobre esto, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

En esta decisión se hizo énfasis en que pese a que los Consejos de la Juventud no son una Corporación de elección popular que haga parte de las ramas del poder público, dado que no gobiernan ni ejercen poder político, las materias que regulan las elecciones tienen reserva estatutaria, ya que son “una instancia de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública, a los que hace referencia el inciso final del artículo 103 de la Constitución política”.

Del mismo modo, se dispuso que la reserva estatutaria no se refiere a la regulación de los mecanismos de elección, porque los Consejos de la Juventud no ejercen poder político dado que no son una corporación de

<sup>14</sup> Sentencia C-150 del 8 de abril del 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>15</sup> Programa de Gobierno 2022-2026, p. 31.



elección popular. Sin embargo, se indicó que deben ser regulados por el trámite de las leyes estatutarias, ya que son concebidos como un mecanismo de participación ciudadana de los contemplados en el inciso segundo del artículo 103 de la C. Pol., concluyendo que, “si un proyecto de ley pretende regular de manera integral un mecanismo de participación ciudadana, la reserva de ley estatutaria se predica respecto de toda su normatividad”<sup>16</sup>.

Finalmente, para no incurrir en una inconstitucionalidad formal, su creación debe darse en cumplimiento, tanto de los requisitos generales previstos para las leyes ordinarias, como de los requerimientos especiales establecidos para las leyes estatutarias, esto es: aprobación dentro de una sola legislatura (artículo 153 C.P.); publicación oficial por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva (artículo 157.1 C.P.) de los informes de ponencia (artículo 156 de la Ley 5 de 1992) y de la comisión accidental de conciliación (artículo 161 C.P.); cumplir términos entre debates en una y otra cámara (art. 160 C. Pol.); anuncio previo a la votación (art. 160 C.P.); quórum deliberatorio, votación nominal en los casos que determine la ley y la aprobación por mayoría absoluta (arts. 133, 145, 153 y 157 C.P.).

## 6. Intervención del Ministerios de Ministerio de Interior

El artículo 59 de la Ley 489 de 1998 «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución política y se dictan otras disposiciones» dispuso:

**Artículo 59.** Funciones. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

(...)

3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

(...)

6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.

(...)

9. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto No. 2893 de 2011<sup>17</sup> modificado por el artículo 2 del Decreto 1140 de 2018, el Ministerio de Interior tiene las siguientes funciones:

*1. Articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de las políticas públicas del Sector Administrativo del Interior.*

(...)

6. Atender los asuntos políticos y el ejercicio de los derechos en esta materia, así como promover la convivencia y la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación.

(...)

19. Coordinar con las demás autoridades competentes el diseño e implementación de herramientas y mecanismos eficientes en materia electoral que busquen garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales.

(...)

<sup>16</sup> Sentencia C-484 del 26 de julio de 2017, M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo.

<sup>17</sup> Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior”



De ahí que el Decreto 1066 de 2015 «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior», estableció lo siguiente: «Artículo 1.1.1.1. Cabeza del sector. El Ministerio del Interior tendrá como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de (...) democracia, participación ciudadana, acción comunal (...) los cuales se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo».

Aunado a lo anterior, el documento CONPES 3918 del 15 de marzo de 2018, sobre “ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA”, establece cuáles son las entidades líderes para alinear las acciones del Gobierno nacional con el cumplimiento de las 169 metas ODS. Específicamente el Ministerio del Interior fue asignado como líder en la meta asociadas al Objetivo No. 16 «Paz, Justicia e Instituciones Sólidas», la cual está plenamente relacionada con el objeto y el contenido de la propuesta legislativa:

ODS	Meta ODS	Entidades líderes	Otras entidades acompañantes
16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas	16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo	Ministerio de Defensa	No Aplica
	16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños	Ministerio de Defensa	Departamento para la Prosperidad Social a través de su entidad adscrita: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
	16.3. Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad en el acceso a la justicia para todos	Ministerio de Defensa	Ministerio de Justicia y del Derecho y Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)
	16.4. De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada	Ministerio de Defensa	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas	Presidencia de la República a través de la Secretaría para la Transparencia	Ministerio de Justicia y del Derecho
	16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas	Departamento Administrativo de la Función Pública	Presidencia de la República a través de la Secretaría para la Transparencia Ministerio de Justicia y del Derecho
	16.7. Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades	Ministerio del Interior	Departamento Administrativo de la Función Pública

Anexo E: Entidades líderes y acompañantes de la implementación de las metas ODS.

Es claro entonces, que dentro del trámite de la presente iniciativa, es imprescindible para su discusión y análisis contar con la revisión, consideraciones y aprobación por parte del Ministerio del Interior, teniendo en cuenta que las propuestas normativas analizadas, tienen por objeto fortalecer e incentivar la participación e incidencia política de los jóvenes en el desarrollo de la gestión pública y en la adopción de planes de acción para atender las problemáticas de la juventud colombiana.

### 7. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Resulta importante precisar que la disponibilidad de los recursos del Estado debe contar con la vocación de sostenibilidad fiscal, por lo que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar y





avaluar el impacto fiscal que generaría este proyecto de ley de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política<sup>18</sup>.

En este sentido, si bien el objetivo establecido en la iniciativa legislativa es legítimo, ésta no puede desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es que tenga una vocación de sostenibilidad fiscal, motivo por el cual, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley en los términos descritos.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, la norma citada enuncia lo siguiente:

(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...).

De conformidad con lo anterior, y con el fin de no incurrir en incumplimiento del mandato constitucional y legal en cabeza del legislador de determinar de forma precisa el impacto fiscal que generarían las propuestas normativas, se requiere contar con el concepto técnico de la mencionada cartera.

---

<sup>18</sup> “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.



## Conclusión

Una vez realizado el análisis del Proyecto de Ley Estatutaria N.º 025 de 2022 Cámara «[p]or medio de la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones» acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria N.º 174 de 2022 Cámara «por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones», se sugiere respetuosamente:

1. Se tomen en consideración las observaciones realizadas en el punto 2 del presente concepto: “Consideraciones a las propuestas normativas”.
2. Definir la pertinencia de ajustar el texto del artículo 6 del Proyecto de Ley N.º 174 de 2022 Cámara, conforme la siguiente propuesta:

“Artículo 6°. Transferencia monetaria. El Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, diseñará un programa de transferencia monetaria dirigido a los consejeros de juventud activos, condicionado al cumplimiento de la actividad como consejeros y a la formación recibida a través de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en el programa de la Escuela de Gobierno en Política y Democracia para Consejeros de Juventud (ESPOD) conforme a lo contemplado en el artículo 59 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, siempre y cuando, la caracterización con base en el SISBEN IV determine que está en condición de pobreza y/o vulnerabilidad”.

3. De igual forma, se considera necesario, que dentro del trámite legislativo se tengan en cuenta la revisión, consideraciones y aprobación del Ministerio del Interior y se cuente con el aval de Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto al impacto fiscal que generaría la iniciativa.

