



Congreso Joven

2021

Manual del Participante



El derecho de opinar, o el deber de conocer

El valor de la democracia reside en ser la extensión política de la autonomía personal porque le da al ciudadano el derecho de influir sobre las decisiones de la sociedad. Construir una sociedad a la altura de ese ideal no es cosa fácil. Se requiere, entre otras cosas, que todas las personas gocen de ese derecho y que la violencia nunca se admita como vehículo de expresión política. Pero quisiera detenerme en un reto del ideal democrático que es menos obvio, pero no por ello menos importante. Me refiero a la obligación que tenemos todos de construir nuestras opiniones de manera informada. Tengo la convicción de que el ideal democrático exige una ciudadanía que vea en su derecho a influir en las decisiones de la sociedad un deber de hacerlo de manera responsable e inteligente. Vista de esa manera, la democracia nos impone el deber de auto-educarnos en los temas que nos conciernen a todos.

Cuando los ciudadanos no se toman la molestia de enterarse y de pensar con calma antes de opinar (y votar), la democracia corre el riesgo de convertirse en la tiranía de los prejuicios mayoritarios. Precisamente por ese peligro es que los filósofos antiguos le tenían verdadero miedo a la democracia. Pero los ciudadanos del siglo XXI—a diferencia de los griegos y romanos de antaño—podemos acceder a la información y auto-educarnos con una facilidad nunca antes imaginada. En la era de *Wikipedia*, con tanta información a nuestro alcance, el sueño de una ciudadanía informada puede y debe hacerse realidad.

Yo creo que el deber de construir una opinión responsable y basada en información de calidad cobra especial importancia en un mundo cada vez más interconectado, donde la ciudadanía puede hacer valer su opinión en tiempo real y de manera masiva. Sólo piensen en el fenómeno de *Twitter* como un caso ilustrativo del poder que ha adquirido la expresión directa de la opinión ciudadana. Pero esa expresión es un arma de doble filo: si no está antecedida de reflexión, de un esfuerzo por informarse, podrían confirmarse los miedos de los antiguos que veían en la democracia el riesgo inminente del despotismo de las masas.

Parte de lo maravilloso de este Congreso Joven es que les da a ustedes un espacio para emprender el reto de auto-educarse sobre los grandes debates de la sociedad, y de hacerlo colectivamente mediante el debate. Habremos hecho mucho si con este evento les ayudamos a construir el hábito de tomarse a pecho el deber de ser miembros informados de la sociedad. Ese deber enriquece y ennoblece nuestro derecho a opinar.

David Zuluaga Martínez

Fundador de Congreso Joven



ÍNDICE

1. Funcionamiento del evento	4
1.1 Adaptación de congreso Joven	4
1.2 Funcionamiento de los Partidos Políticos	5
1.3 Trabajo y función de los ministros	5
1.4 Código de Conducta	6
1.5 Servicio de Mensajería	8
2. Dinámica del Trabajo Legislativo	9
2.1 Requisitos para las sesiones de Trabajo	10
2.2 Debates	10
2.3 Propositiones	12
2.4 Quórum	13
2.5 Mayorías	14
2.6 Voto	15
2.7 Trámite de proyectos	16
3. Elaboración de los Proyectos de Ley y Actos Legislativos	18
3.1 Tipos de proyectos	18
3.2 Presentación y características de los proyectos	18
4. ANEXO 1. Estructura y organización del Estado colombiano	20
4.1 Introducción al Estado colombiano	20
4.2 Poder Ejecutivo	21
4.3 Poder Legislativo	21
4.4 Poder Judicial	23
4.5 Organismos de Control	24
4.6 Organización Electoral	24
4.7 Otros órganos	24
5. ANEXO 2. Estructura de un Proyecto de Ley	26



1. **Funcionamiento del Evento**

1.1 Adaptación de Congreso Joven

El Congreso de la República es la máxima autoridad de la Rama Legislativa del poder público (ver Anexo núm. 1). Su razón de ser se justifica en el concepto de la representatividad, que permite que los ciudadanos deleguen ciertas facultades de gobierno que les son propias en las democracias participativas que consagran la soberanía popular. Un congresista, entonces, tiene la función esencial de representar al ciudadano en la toma de ciertas decisiones que derivan en la creación de las normas que rigen la convivencia social: las leyes.

En Congreso Joven pretendemos que un grupo de representantes de los jóvenes del país tenga la oportunidad de desempeñarse en la difícil pero fascinante tarea de tomar decisiones sobre los temas más álgidos de la vida nacional. Es por esta razón que Congreso Joven se dedica exclusivamente a simular las funciones legislativas y de control político del Congreso de la República, con la pretensión de que los pronunciamientos a que conduzcan los diferentes debates contribuyan a dilucidar las decisiones que toman nuestros gobernantes.

Muchas figuras formales del proceso diario de la legislación no serán tenidas en cuenta para este evento, pues pueden significar trabas que entorpezcan el interés (mucho más importante que los formalismos) de generar polémica y acuerdos sobre lo que para el país, en concepto de un grupo numeroso de jóvenes, es más conveniente. De esta manera le damos prelación al ejercicio democrático y argumentativo sobre los formalismos.

A diferencia de un Modelo de Naciones Unidas (MUN), en Congreso Joven no cerramos las puertas en las votaciones, no restringimos las idas al baño, no se necesitan mociones para comenzar las sesiones y las intervenciones no pueden ser discursos previamente escritos.

La mesa directiva de cada comisión es la máxima autoridad dentro de esta. Lo que esta diga está fuera de discusión. Si algún senador siente que no se le están respetando todos sus derechos puede pedirle a la mesa directiva permiso para poder hablar con la Presidenta del Congreso directamente.



1.2 Funcionamiento de los Partidos Políticos

Siendo la intención de Congreso Joven simular el ejercicio legislativo colombiano, hemos creído necesario vincular a los partidos políticos. Desde la Reforma Política del 2003, todos los congresistas deben estar adscritos a un partido, cuyas decisiones grupales son de obligatorio cumplimiento. Así se ha dado origen a la formación de bancadas, gracias a las cuales las colectividades políticas conservan su unidad de acción mediante las votaciones acordadas.

A partir la ideología de cada partido político vigente en Colombia, los senadores participantes deben inscribirse en el que consideren más afín a sus posiciones políticas personales. La inscripción en uno u otro partido es una decisión absolutamente personal, que no debe estar mediada por la institución educativa o el profesor acompañante.

El día de la instalación del evento los senadores se reunirán por partidos con sus respectivas bancadas con el objetivo de conocerse entre sí y generar acuerdos mínimos sobre su postura conjunta en algunos de los temas. Este proceso contará con la asesoría y el apoyo de Gimnasio La Montaña para guiar las deliberaciones de cada partido. Sin embargo, el primer día de Congreso Joven se escogerá al presidente de cada partido.

1.3 Trabajo y función de los ministros

Desde hace algunos años se ha venido implementando la figura de los ministros dentro del Congreso Joven. El propósito de esto es aprender mucho más de esta figura de gobierno, de la forma en la que participa dentro de la Rama Legislativa y de cómo interviene en los distintos debates. Así, este año cuatro participantes representarán a los ministros de Defensa y Relaciones Internacionales, Hacienda, Salud y Trabajo e Interior, Justicia y Derecho los cuales entrarán al trabajo de las comisiones, ya sea como ponente de un proyecto de ley o como representantes de una posición de gobierno. Los ministros podrán ser parte del debate y tendrán la oportunidad de exponer sus distintas posiciones, mas no pueden votar dentro de las comisiones, ya que el voto es exclusivo para los senadores. Este año el Gabinete del Gobierno Nacional será liderado por el Ministro de Interior, Justicia y Derecho que, adicionalmente, participará durante el evento en los debates de las seis comisiones de Congreso Joven 2020. Junto con este Ministerio, el Gobierno



Nacional contará con el Ministro de Hacienda, quien hará parte del debate de las Comisión Tercera; el Ministro de Defensa y Relaciones Internacionales, que participará en la discusión de la Comisión Segunda, y finalmente el Ministro de Salud y Trabajo que estará en la Comisión Quinta.

1.4 Código de Conducta

Presentación Personal

1. Todos los asistentes, tanto Senadores como profesores, deben presentarse al evento en traje formal. Está prohibido el uso de jeans, tenis, pantalones descaderados, ombligueras y minifaldas.
2. Los hombres deberán asistir de saco y corbata. Las mujeres portarán traje de calle formal

Código Disciplinario

1. La máxima autoridad disciplinaria de Congreso Joven es la rectora del Gimnasio La Montaña.
2. Los Presidentes y Vicepresidentes de las comisiones son la autoridad de las sesiones que dirigen.
3. La Mesa Directiva de la sesión respectiva hará a los Senadores llamados de atención formales acumulables durante todos los días de trabajo.
4. Cuando se cumplan dos llamados de atención formales, la Mesa Directiva podrá expulsar del recinto de la sesión durante unos minutos a quienes hayan sido reprendidos.
5. Cuando se acumulen cuatro llamados de atención formales, el caso será tratado directamente por el Presidente del Congreso, que podrá expulsar del evento a los involucrados.
6. Para garantizar la seguridad de las instalaciones, es obligatorio portar las



escarapelas permanentemente.

7. La puntualidad es fundamental para el buen funcionamiento de Congreso Joven. Las tardanzas serán tenidas en cuenta por la Mesa Directiva para hacer los llamados de atención formales.



1.5 Servicio de mensajería

Habr  un grupo de personas que ayudará a facilitar la comunicación entre los Senadores. Los mensajes, que tendrán que ser escritos y para los cuales existirá un formato establecido, podrán estar dirigidos a la Mesa Directiva o a otro Senador, sin importar la comisión en la que éste delibere. Los encargados de llevar los mensajes pueden leerlos antes de entregarlos para verificar que no transgredan las normas del Código de Conducta, caso en el cual deberán informarle a la Mesa Directiva. Asimismo, cualquier otra irregularidad en el manejo del servicio de comunicación será transmitida a la Mesa Directiva, que tomar  las decisiones que sean del caso.



2. Dinámica del Trabajo Legislativo

El trabajo de Congreso Joven estará dividido en dos etapas: el estudio por comisiones y la plenaria. En el primero, los Congresistas debatirán los temas que hayan sido asignados a cada una de las comisiones de trabajo que están organizadas partiendo de las disposiciones a que se refiere el Artículo 2o de la Ley 3a de 1992. Los proyectos aprobados en cada comisión serán discutidos luego en la plenaria.

Cada comisión contará con un Presidente y un Vicepresidente, y ambos conforman la Mesa Directiva de la sesión. Adicionalmente, las comisiones tendrán un Secretario que servirá de apoyo a la Mesa Directiva y será el encargado de levantar el acta de la sesión y llevar los demás registros que sean necesarios. Por último, la comisión tendrá un delegado de prensa quien deberá estar al tanto de la comisión para informar a los medios de comunicación de Congreso Joven.

Las comisiones de trabajo, con sus respectivos temas, son las siguientes:

Comisión I: Presupuesto Nacional

Presidenta: Laura Calderón

Vicepresidenta: Marianna Castilla Charms

Secretaria: Mariana Plata

Comisión II: Relaciones Internacionales

Presidente: Juan Diego Acero

Vicepresidenta: Mariana Vergara

Secretario: Alejandra Castilla

Comisión III: Investigación y acusación.

Presidenta: Maria Paula Lovera

Vicepresidente: Sergio Vásquez

Secretario:

Comisión IV: Económica - Intervencionismo del Estado

Presidente: Pablo Romero

Vicepresidente: Candelaria Samper

Secretario: Gabriela Martínez



Comisión V: Salud y Seguridad Social

Presidente: Daniel Cortés

Vicepresidente: Mariana Velosa

Secretario: Susana Romero

Comisión VI: Derechos Fundamentales

Presidenta: Daniela Denyer

Vicepresidenta: Manuela Castillo

Secretario: Alejandro Gómez

2.1 Requisitos para las sesiones de trabajo

Para iniciar las discusiones en la comisión respectiva, los senadores deberán llevar preparados los proyectos de ley (ordinaria, marco, orgánica, estatutaria) o de acto legislativo que crean convenientes según cada comisión. Los documentos deben llevarse a la primera sesión en versión digital para que sea posible facilitarle una copia del mismo a cada miembro de la comisión. Sobre esos proyectos, y en el orden en que sean radicados, se dará el debate.

2.2 Debates

El debate se da con el “sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva corporación”. El debate es abierto por el Presidente de la sesión y se cierra con la votación de la proposición o proyecto en discusión.

Durante el desarrollo del debate pueden darse las siguientes situaciones y figuras:

1. Intervención: la intervención de cualquiera de los asistentes debe contar con el permiso del Presidente, que a su vez debe respetar el orden de los inscritos en la Secretaría. Tienen prioridad para hablar los ponentes de los proyectos en discusión, los citantes del debate y los autores de iniciativas legislativas. El tiempo y la frecuencia de las intervenciones serán definidas por el Presidente.



2. Interpelación: es una interrupción que un parlamentario solicita en medio de la intervención de otro cuando desee hacer una pregunta o solicitar una aclaración. Un orador puede solicitar que sólo se le interpele al final de su intervención.
3. Alusión: cuando alguien aluda a la conducta de un congresista de manera que implique juicio de valor y posibles inexactitudes, el aludido tiene derecho a solicitar la palabra por 5 minutos para contestar estrictamente a las alusiones.
4. Réplica o rectificación: cuando un parlamentario considere que ha sido contradicho en sus argumentos tendrá derecho a replicar o rectificar por un tiempo máximo de 5 minutos, tiempo sujeto a consideración del Presidente de la sesión. El Presidente podrá rechazar las solicitudes de réplica si considera que están entorpeciendo el debate.
5. Moción de orden: podrán ser propuestas por cualquier parlamentario en cualquier momento llamando al orden de la sesión. Goza de prioridad para ser atendida por la Mesa Directiva.
6. Moción de suficiente ilustración: con esta moción se propone cerrar el debate cuando se considera que el tema ha sido suficientemente tratado después de por lo menos 3 horas de discusión y aunque hubiere oradores inscritos sin haber intervenido. Podrá ser propuesta por cualquier parlamentario. La Mesa Directiva decide su aceptación.
7. Suspensión: un debate podrá ser suspendido para que los Congresistas tengan tiempo para organizarse y redactar proyectos o proposiciones. La suspensión del debate se somete sin discusión a inmediata votación.
8. Verificación del quórum: podrá ser solicitada en cualquier momento y goza de prioridad para ser atendida por la Mesa Directiva. La falta de quórum obliga a levantar la sesión.
9. Constancia: cualquier parlamentario podrá solicitar un espacio en la lista de oradores para dejar una constancia escrita que verse sobre sus posiciones y que deberá incluirse en el acta. La constancia puede referirse a cualquier tema que el parlamentario considere que debe quedar plasmado en el acta de la sesión.



10. Moción de censura: cualquier senador podrá solicitar una moción de censura hacia algún ministro durante la plenaria. El procedimiento es el de una exposición de motivos por parte de los senadores que la hicieron, y una réplica por parte del ministro, para luego proceder con una votación nominal. Para que a un ministro se le censure debe haber una mayoría absoluta.

Todas las decisiones de la Mesa Directiva son inapelables.

El autor de una moción o proposición podrá retirarla en cualquier momento, pero antes de ser votada o considerada por la Mesa Directiva, según el caso. Está prohibido leer discursos escritos durante los debates, sin perjuicio de la utilización de notas o apuntes que ayuden al orador a guiar su intervención.

2.3 Proposiciones

Tipo de Proposición	Característica
Proposición Principal	Mediante ella se presentan los proyectos de ley o actos legislativos.
Proposición Sustantiva	Tiende a reemplazar a la principal. Aprobada ella, desaparece la principal.
Proposición Modificativa	Aclara a la principal, cambia su redacción sin cambiar su esencia, funciona temas artículos para que sean discutidos como uno solo o cambia el orden de la discusión.
Proposición Aditiva	Adiciona uno o varios artículos al proyecto presentado en la proposición principal.
Proposición Especial	Puede presentarse oralmente, y no admite discusión. Se incluyen la declaración de sesión permanente o alteración del orden del día.
Proposición de informe oral o lectura de documentos	Se solicita la lectura de un documento determinado.
Proposición para votación nominal	Se solicita votar nominalmente.



Proposición para votación secreta	Se solicita votar de manera secreta.
-----------------------------------	--------------------------------------

Las proposiciones de modificación, adición o suspensión deben hacerse llegar a la Secretaría por escrito y firmadas por él o los autores, sin necesidad de exponer motivos o razones. Una vez puesta la proposición a disposición de la Mesa Directiva, él o los autores procederán a hacer uso de la palabra para sustentarla.

No puede haber proposiciones que modifiquen, adicionen o supriman otras proposiciones diferentes a la principal, es decir, al proyecto de ley o de acto legislativo.

Para discutir una proposición deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

1. No se admite la modificación de todo el proyecto en cuanto a su esencia, más son permitidos todos los cambios de forma necesarios.
2. Propuesta una modificación, ella deberá resolverse antes de considerarse una nueva.
3. Mediante proposiciones puede establecerse si la votación se llevará a cabo artículo por artículo, por bloques de artículos (a solicitud de los ponentes) o si el proyecto será votado en su totalidad.
4. Para aprobar un proyecto debe primero aprobarse su articulado, luego su título y finalmente la cámara o comisión debe asentir en su deseo de que tal proyecto se convierta en Ley de la República o Reforma de la Constitución.

2.4 Quórum

El quórum se refiere al número de congresistas que deben estar presentes para iniciar una votación o una deliberación. Hay varios tipos de quórum según la ocasión:

1. Quórum deliberatorio: para deliberar y discutir sobre cualquier tema.



Equivale a la cuarta parte de los miembros de la cámara o comisión.

2. Quórum decisorio: para votar la aprobación de cualquier proyecto. Existen las siguientes clases:

- a. Ordinario: mayoría simple (la mitad más uno) de los miembros.
- b. Calificado: mayoría calificada (dos terceras partes de los miembros).
- c. Especial: mayoría especial (tres cuartas partes de los miembros).

Antes de declarar que la sesión está abierta, para lo cual se requiere como mínimo quórum deliberatorio, la Mesa Directiva necesariamente llamará a lista.

2.5 Mayorías

	Características	Utilización
	Las dos terceras partes de los integrantes o asistentes, según sea al caso.	Con base en los asistentes para aprobar leyes que conceden amnistías o indultos generales por delitos políticos. Con base en los integrantes para aprobar la sentencia definitiva del Senado sobre las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República, magistrados de las altas cortes y el Fiscal General de la Nación.
	La mitad más un voto de los integrantes.	Para aprobar reformas constitucionales, leyes estatutarias, leyes orgánicas de presupuesto y ordenamiento territorial, leyes que someten a referendo proyectos de reforma constitucional, leyes que reserven al Estado ciertas actividades, leyes que limiten los derechos de circulación y residencia y la moción de censura para los Ministros del despacho.



	La mitad más un voto de los asistentes.	Para aprobar todo lo excluido en los puntos anteriores, incluyendo las proposiciones y demás mociones cuya decisión no esté reservada a la mesa.
--	---	--

2.6 Voto

El voto de los Congresistas tiene las siguiente características:

1. Es personal, intransferible e indelegable.
2. Para excusarse de votar debe contarse con la aceptación del Presidente. La excusa se presenta cuando existen conflictos de intereses o cuando el congresista no se hizo presente en una votación.
3. Durante votación nadie puede ingresar o dejar el recinto.
4. El voto sólo puede ser afirmativo o negativo. No es válida la abstención.
5. Existen la votación ordinaria, la nominal y la secreta.
 - a. La ordinaria se manifiesta mediante el levantamiento de manos de quienes están a favor y de quienes están en contra. También se puede manifestar mediante un golpe en el pupitre de cada senador. En caso de que un senador solicite su verificación, los que estén a favor se pondrán de pies para ser contados, e igual los que estén en contra. Cualquiera puede dejar constancia de su voto en el acta.
 - b. La votación nominal puede ser solicitada por cualquier congresista, siempre que sea permitida. En ella la Secretaría llama a lista y cada congresista debe responder “Si” o “No”.
 - c. En la votación secreta cada congresista pasa a depositar su voto en una urna, previo llamado de la Secretaría. El Presidente debe nombrar una comisión escrutadora antes de llevar a cabo la votación. Es obligatorio el voto secreto para proposiciones de amnistía o indulto.



6. En caso de proponerse votación nominal y secreta para un tema simultáneamente, tienen prioridad la votación secreta y debe considerarse primero.
7. Una votación sólo puede ser interrumpida por cuestiones de orden.
8. No existe la figura de explicación del voto. Para ello existen las constancias que todos los congresistas pueden dejar.
9. Los autores de una iniciativa pueden pedir que ella sea votada en bloque. Si entre los mismos autores no hay consenso, la decisión queda a discreción de la Mesa Directiva. En caso de hacerse así la votación, cada bloque debe ser aprobado y luego también debe votarse el conjunto de la iniciativa con los bloques aprobados.
10. Cuando en cualquier iniciativa se presente un empate, debe volver a desarrollarse el proceso de votación. Si hubiere empate una segunda vez, el proyecto se entiende como negado y se procede a archivarlo.

2.7 Trámite de los proyectos

Hay dos tipos de proyectos; los proyectos de ley y los de acto legislativo. Los proyectos de ley son aquellos que modifican, derogan o instauran una ley estatutaria, ordinaria, orgánica o marco. Los proyectos de acto legislativo son aquellos que suprimen, modifican o adicionan artículos de la Constitución Política. Estos últimos deben realizarse y tramitarse con especial cuidado, pues la Constitución es la Norma de Normas (está por encima de la ley) y ha sido elaborada por una Asamblea Constituyente, la cual representa al pueblo como constituyente primario y es una manifestación de la soberanía popular.

En el transcurso de la discusión, al proyecto original podrán presentársele proposiciones para modificar su articulado, como ya se ha expuesto.

Si hubiere un proyecto archivado en la comisión, puede apelarse tal decisión en la plenaria, previa evaluación de una comisión accidental designada por el Presidente de la comisión que archivó el proyecto. Cualquier congresista podrá apelar la decisión de archivar el proyecto.



Una vez completado el trámite, y antes de la sanción, al texto de la Ley o Acto Legislativo se le adicionará al final la frase “Publíquese y cúmplase”.

Para que un proyecto se convierta en Ley de la República o en Reforma de la Constitución debe gozar de la sanción presidencial. Para efectos de Congreso Joven, los proyectos serán sancionados por el Presidente del Congreso contando con la asesoría de los abogados que acompañarán el proceso del evento.



3. Elaboración de los Proyectos de ley y Actos legislativos

3.1 Tipos de proyectos

En términos generales, los proyectos que se debaten en el Congreso corresponden a dos tipos según la jerarquía de sus disposiciones: los proyectos de ley y los actos legislativos. Los proyectos de ley son aquellos que crean, modifican o derogan leyes (estatutarias, ordinarias, orgánicas y marco) mientras que los actos legislativos son aquellos que crean, modifican o derogan artículos de la Constitución Nacional. Como los actos legislativos corresponden a una jerarquía superior que los proyectos de ley (dado que la Constitución es Ley de Leyes), su trámite requiere el doble de debates. El único proyecto de ley que requiere ocho debates es el de una Ley Estatutaria, dado que desarrolla directamente la Constitución.

Si un proyecto de ley debe ser revisado, en cada cámara, por la comisión y la plenaria, el acto legislativo debe hacer el mismo recorrido por segunda vez. Para efectos de Congreso Joven, el trámite de proyectos de ley y de acto legislativo es el mismo.

3.2 Presentación y características de los proyectos

Los proyectos presentados para ser debatidos por el congreso tienen dos orígenes fundamentales; la iniciativa legislativa y la iniciativa popular. Para efectos de Congreso Joven la totalidad de los proyectos serán de iniciativa legislativa, es decir, presentados por congresistas.

Todo proyecto de ley o de acto legislativo debe tener un número, un encabezado, un título y las disposiciones que se proponga adoptar. La exposición de motivos (sustentación) se hará verbalmente.

El número será asignado por la Secretaría de la comisión en la cual inician su trámite los proyectos.

El encabezado debe dar una brevísima descripción del contenido del proyecto.



Por ejemplo, un proyecto que se refera al presupuesto nacional diría: “ *Por el cual se establece el presupuesto nacional para la vigencia fiscal del año 2006 y se adoptan otras disposiciones* ”.

El título debe ser siempre el siguiente: “*El Congreso de Colombia*”

DECRETA: ”

Después del título irá el articulado, es decir, las disposiciones que el proyecto se propone adoptar. Para que un proyecto sea retirado no debe haber iniciado su trámite y el retiro debe contar con el visto bueno de todos los autores de la iniciativa.

El Presidente de la comisión en la cual inicia su trámite cualquier proyecto designará a dos de los autores como ponentes. Los autores podrán proponer a los dos ponentes, pero la decisión está en manos del Presidente. Los ponentes llevarán la voz de los autores para efectos de la exposición de motivos y toma de posición con respecto a las proposiciones y enmiendas que sobre su proyecto sean presentadas.

Todo proyecto de ley o de acto legislativo debe incluir en su articulado la vigencia y aplicación del mismo, y si, por ejemplo, deroga automáticamente todas las disposiciones que le son contrarias. El artículo que incluye esta información es siempre el último del proyecto.

En el Anexo núm. 2 se incluye un ejemplo de una ley ya sancionada que ilustra la estructura que deben tener todos los proyectos.



4. Anexo 1: Estructura y Organización del Estado Colombiano

4.1 Introducción al Estado Colombiano

El 5 de agosto de 1886 se clausuró el Consejo Nacional Constituyente en el cual, bajo el liderazgo del entonces Presidente de la República, Rafael Núñez, y su Vicepresidente, Miguel Antonio Caro, fue redactada la Constitución de 1886. Dicha Constitución, de cuya estabilidad dan fe las escasas 6 reformas en sus 105 años de vigencia, fue promulgada “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”, consagró a Colombia como una República unitaria, le dio el carácter de Estado de Derecho y estableció que “la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación”. La ciudadanía estuvo, mientras se mantuvo vigente la Constitución de 1886, relativamente alejado de las decisiones del Estado y ejerciendo su participación democrática sólo a través de representantes. Teníamos entonces lo que se denomina una democracia representativa.

En el año de 1991 el movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta, sumado a los intereses políticos que pretendían sustraerle a la Corte Suprema de Justicia el control de constitucionalidad, logró que se convocara a una Asamblea Nacional Constituyente. Después de incontables deliberaciones, la Constitución Política de 1991 fue publicada el 3 de octubre en la Gaceta Constitucional No. 127. Los cambios introducidos por la Asamblea, que estuvo presidida por el conservador Álvaro Gómez Hurtado, el liberal Horacio Serpa Uribe y el otro guerrillero del M-19 Antonio Navarro Wolf, fueron decisivos y radicalmente apartados de la Constitución de 1886. Colombia pasó de ser un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, es decir, uno en el cual el aparato estatal puede intervenir cualquier estamento social (fundamentalmente la economía – Artículo 334) para garantizar la equidad y la justicia por la que propende para sus ciudadanos. La consagración de Colombia a una autoridad divina también cedió para darle paso a la creación de un Estado laico. Además, el sistema de democracia representativa fue sustituido por uno de democracia participativa a través de la soberanía popular, “de la cual emana el poder público”.

Luego de la Constitución Política de 1991 el Estado colombiano quedó



organizado sobre cinco pilares fundamentales: el Estado Social de Derecho, el régimen presidencial, el sistema centralizado y la democracia participativa.

Desde el punto de vista estructural, el concepto de “República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales” generó una diferencia organizativa entre el Estado en su configuración nacional y la regional o local.

4. 2 El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, sus Ministros del Despacho y Directores de Departamento Administrativo, los cuales conforman el Gobierno Nacional. En el ámbito regional se encuentran también los Gobernadores y los Alcaldes, cuya gestión se apoya en la labor de las Secretarías departamentales y municipales. Antes de 1990, los Gobernadores eran nombrados directamente por el Presidente, y éstos a su vez designaban a los Alcaldes de cada municipio. Gracias a la creación de los sistemas de administración descentralizados, los ciudadanos tuvieron derecho a elegir a sus propios mandatarios locales. Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional hacen parte de la Rama Ejecutiva y el Presidente de la República es su Comandante en Jefe.

4.3 Poder Legislativo

El Congreso de la República es la máxima autoridad del Poder Legislativo y se compone de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 eliminó de la Constitución Política de Colombia los conceptos de cámara baja y cámara alta (inspirados en el modelo parlamentario inglés), que se referían a la Cámara de Representantes y al Senado de la República respectivamente. Actualmente, las diferencias entre los Representantes y Senadores radican en que éstos se eligen por circunscripción nacional y la edad mínima de elección es de treinta años, mientras que aquellos se eligen por circunscripción regional o especial (Departamento, Distrito Capital, minorías étnicas) y la edad mínima de elección es de veinticinco años.

El Congreso de la República tiene las siguientes funciones:



1. Función constituyente: reformar la constitución.
2. Función legislativa: elaborar, derogar y reformar las leyes y códigos.
3. Función de control político: conocer las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado, imponer la moción de censura o de observación a los ministros del despacho.
4. Función judicial: juzgar excepcionalmente a altos funcionarios del Estado por responsabilidad política, incluyendo al Presidente de la República.
5. Función electoral: elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y al Vicepresidente de la República en caso de falta absoluta.
6. Función administrativa: establecer su propia organización.
7. Función de control público: emplazar a cualquier persona natural o jurídica cuando el caso así lo amerite.
8. Función de protocolo: recibir a jefes de gobierno y de estado extranjeros.

Son atribuciones especiales propias de la Cámara de Representantes:

1. Elegir al Defensor del Pueblo de terna enviada por el Presidente de la República.
2. Acusar por faltas constitucionales al Presidente de la República, magistrados de las altas cortes y al Fiscal General de la Nación ante el Senado.

Son atribuciones especiales propias del Senado de la República:

1. Admitir o no la renuncia del Presidente o el Vicepresidente de la República y la ausencia temporal o permanente del primero en el cargo.



2. Decidir sobre las excusas del Vicepresidente para ejercer la Presidencia.
3. Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.
4. Elegir al Procurador General de la Nación.
5. Autorizar al gobierno para declarar la guerra a otra nación.
6. Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
7. Dar concepto sobre la prórroga del período de estado de conmoción interior.
8. Conocer las acusaciones de la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República, los magistrados de las altas cortes y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

4.4 Poder Judicial

El Poder Judicial está comandado por las cuatro altas cortes de la República. Cada una se encarga de ejercer como máxima instancia en una de las ramas jurisdiccionales. En la jurisdicción ordinaria (asuntos penales, laborales, civiles contractuales, etc.) está la Corte Suprema de Justicia, en la contencioso-administrativa (actos administrativos del Estado y pérdidas de investiduras) el Consejo de Estado, en la constitucional (control de constitucionalidad y acción de tutela) la Corte Constitucional y en la disciplinaria (regulación de la actividad del Derecho y administración de la rama judicial), el Consejo Superior de la Judicatura. Hay ciertas jurisdicciones especiales para las cuales la Ley prevé excepciones y condiciones diferentes, como las autoridades de los pueblos indígenas y los jueces de paz.

La Fiscalía General de la Nación se encarga de llevar a cabo todas las investigaciones de los casos judiciales, adoptar medidas de aseguramiento, proteger a los testigos y víctimas, administrar la Policía Judicial y declarar la preclusión (terminación) de una investigación. La Fiscalía es totalmente



autónoma, aunque hace parte de la rama judicial del poder público.

4.5 Organismos de Control

Los organismos de control tienen como fin propender por la armonía de los poderes y defender los intereses ciudadanos desde perspectivas que no competen a ninguna de las tres ramas del Poder Público. Los dos más importantes son la Contraloría General de la República, encargada de vigilar la administración Fiscal y la ejecución de los recursos públicos, y la Procuraduría General de la Nación (Ministerio Público), cuya función es fundamentalmente de vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos y la protección de los derechos humanos. La Procuraduría es, además, el máximo ente disciplinario al cual están sometidos todos los funcionarios públicos. Dentro de la Procuraduría existe la figura del Defensor del Pueblo, que se encarga de la defensa de los derechos humanos.

El Contralor General de la República es elegido por el Congreso en pleno. El Procurador General de la Nación es elegido por el Senado. El Defensor del Pueblo, a pesar de actuar bajo las directrices del Procurador General, es elegido por la Cámara de Representantes. Para cada uno de estos cargos funciona un sistema para la designación de los candidatos.

4.6 Organización Electoral

Las autoridades electorales son las encargadas de ejercer la vigilancia y control de toda la organización electoral y abarcan el manejo del registro civil y la identificación de las personas. El Consejo Nacional Electoral es el máximo organismo de la autoridad electoral. Sus miembros son elegidos por el Consejo de Estado mediante ternas enviadas por los partidos políticos con personería jurídica, y su composición debe reflejar la del Congreso de la República. El Consejo Nacional Electoral elige al Registrador Nacional del Estado Civil, distribuye los aportes para el nacimiento de campañas electorales, efectúa el escrutinio de las votaciones y regula la actividad de los partidos políticos.

4.7. Otros órganos

El Banco de la República es el que hace las veces de banca central y se rige de



manera completamente autónoma. Sus funciones son regular la moneda y emitirla, administrar las reservas internacionales, ser prestamista de última instancia y banquero de los agentes de crédito, y servir como agente fiscal del gobierno. Los miembros de la junta directiva son el Ministro de Hacienda, su gerente y otros cinco que son designados por el Presidente de la República. Cada cuatro años se reemplazan dos de sus miembros.

La Comisión Nacional de Televisión, regulada por la Ley 182 de 1995, planea y dirige las políticas del Estado con respecto a la televisión. La CNTV propende por la calidad y el fortalecimiento de los canales públicos y vigila a los privados que tienen en concesión parte del espectro electromagnético de la Nación.



5. Anexo 2: Estructura de un Proyecto de ley

LEY 1276 DE 2009 (enero 5) Diario Oficial No. 47.223 de 5 de enero de 2009 CONGRESO DE LA REPÚBLICA A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida. EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 1o. *OBJETO* . La presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros Vida, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida.

ARTÍCULO 2o. *ALCANCES*. La presente ley aplica en todo el territorio nacional; en las entidades territoriales de cualquier nivel, que a la fecha hayan implementado el cobro de la estampilla y estén desarrollando programas que brinden los servicios señalados en la presente ley. Los recursos adicionales generados en virtud de esta ley, serán aplicados a los programas de adulto mayor, en los porcentajes aquí establecidos.

ARTÍCULO 3o. Modifícase el artículo 1o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.



PARÁGRAFO: el recaudo de la Estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del sisbén que se atiendan en los centros vida y en los centros de bienestar del anciano en los entes Distritales o Municipales.

ARTÍCULO 4o. Modifícase el artículo 2o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Artículo 2o. El valor anual a recaudar, por la emisión de la estampilla a la cual se refiere el artículo anterior, será como mínimo, en los siguientes porcentajes, de acuerdo con la categoría de la entidad territorial: Departamentos y Municipios de Categoría Especial y categoría 1o 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Departamentos y Municipios de 2a y 3a Categorías: 3% del valor de todos los contratos y sus adiciones. Departamentos Municipios de 4a, 5a, y 6a, Categorías: 4% del valor de todos los contratos y sus adiciones.

ARTÍCULO 5o. Modifícase el artículo 4o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: El recaudo de la estampilla será aplicado, en su totalidad, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y de los Centros Vida para la Tercera Edad, en su respectiva jurisdicción, de acuerdo con las definiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 6o. *BENEFICIARIOS* . Serán beneficiarios de los Centros Vida, los adultos mayores de niveles I y II de Sisbén o quienes según evaluación socioeconómica, realizada por el profesional experto, requieran de este servicio para mitigar condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social.

PARÁGRAFO. Los Centros Vida tendrán la obligación de prestar servicios de atención gratuita a los ancianos indigentes, que no pernocten necesariamente en los centros, a través de los cuales se garantiza el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales y los demás servicios mínimos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 7o. *DEFINICIONES* . Para fines de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: a) Centro Vida al conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores,



haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar; b) Adulto Mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen; c) Atención Integral. Se entiende como Atención Integral al Adulto Mayor al conjunto de servicios que se ofrecen al Adulto Mayor, en el Centro Vida, orientados a garantizarle la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, interacción social, deporte, cultura, recreación y actividades productivas, como mínimo; d) Atención Primaria al Adulto Mayor. Conjunto de protocolos y servicios que se ofrecen al adulto mayor, en un Centro Vida, para garantizar la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y su remisión oportuna a los servicios de salud para su atención temprana y rehabilitación, cuando sea el caso. El proyecto de atención primaria hará parte de los servicios que ofrece el Centro Vida, sin perjuicio de que estas personas puedan tener acceso a los programas de este tipo que ofrezcan los aseguradores del sistema de salud vigente en Colombia. e) Geriatria. Especialidad médica que se encarga del estudio terapéutico, clínico, social y preventivo de la salud y de la enfermedad de los ancianos. f) Gerontólogo. Profesional de la salud especializado en Geriatria, en centros debidamente acreditados, de conformidad con las normas vigentes y que adquieren el conocimiento y las destrezas para el tratamiento de patologías de los adultos mayores, en el área de su conocimiento básico (medicina, enfermería, trabajo social, psicología, etc.). g) Gerontología. Ciencia interdisciplinaria que estudia el envejecimiento y la vejez teniendo en cuenta los aspectos biopsicosociales (psicológicos, biológicos, sociales).

ARTÍCULO 8o. Modifícase el artículo 5o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Responsabilidad. El Alcalde municipal o distrital será el responsable del desarrollo de los programas que se deriven de la aplicación de los recursos de la estampilla y delegará en la dependencia afín con el manejo de los mismos, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida y creará todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo a la gestión por estos realizada.

PARÁGRAFO. Los distritos y municipios podrán suscribir convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida; no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a



mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad.

ARTÍCULO 9o. *ADOPCIÓN*. En el Acuerdo del Concejo municipal o distrital, en donde se establezca la creación de la estampilla, se adoptarán las definiciones de Centros Vida, anteriormente contempladas, estableciendo aquellos servicios que como mínimo, se garantizarán a la población objetivo, de acuerdo con los recursos a recaudar y el censo de beneficiarios.

PARÁGRAFO 1o. A través de una amplia convocatoria, las Alcaldías establecerán la población beneficiaria, de acuerdo con los parámetros anteriormente establecidos, conformando la base de datos inicial para la planeación del Centro Vida.

PARÁGRAFO 2o. De acuerdo con los recursos disponibles y necesidades propias de la entidad territorial, podrán establecerse varios Centros Vida, estratégicamente ubicados en el perímetro municipal, que operando a nivel de red, podrán funcionar de manera eficiente, llegando a la población objetivo con un mínimo de desplazamientos.

ARTÍCULO 10. *VEEDURÍA CIUDADANA*. Los Grupos de Adultos Mayores organizados y acreditados en la entidad territorial serán los encargados de efectuar la veeduría sobre los recursos recaudados por concepto de la estampilla que se establece a través de la presente ley, así como su destinación y el funcionamiento de los Centros Vida.

ARTÍCULO 11. Modifícase el artículo 6o de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así. Servicios mínimos que ofrecerá el Centro Vida. Sin perjuicio de que la entidad pueda mejorar esta canasta mínima de servicios, los Centros Vida ofrecerán al adulto mayor los siguientes: 1) Alimentación que asegure la ingesta necesaria, a nivel proteico-calórico y de micronutrientes que garanticen buenas condiciones de salud para el adulto mayor, de acuerdo con los menús que de manera especial para los requerimientos de esta población, elaboren los profesionales de la nutrición. 2) Orientación Psicosocial. Prestada de manera preventiva a toda la población objetivo, la cual persigue mitigar el efecto de las patologías de comportamiento que surgen en la tercera edad y los efectos a las que ellas conducen. Estará a cargo de profesionales en psicología y trabajo social. Cuando sea necesario, los adultos mayores serán remitidos a las entidades de la seguridad social para una atención más específica. 3) Atención



Primaria en Salud. La cual abarcará la promoción de estilos de vida saludable, de acuerdo con las características de los adultos mayores, prevención de enfermedades, detección oportuna de patologías y remisión a los servicios de salud cuando ello se requiera. Se incluye la atención primaria, entre otras, de patologías relacionadas con la malnutrición, medicina general, geriatría y odontología, apoyados en los recursos y actores de la Seguridad Social en Salud vigente en Colombia, en los términos que establecen las normas correspondientes.

4) Aseguramiento en Salud. Será universal en todos los niveles de complejidad, incluyendo a los adultos mayores dentro de los grupos prioritarios que de ne la seguridad social en salud, como beneficiarios del régimen subsidiado.

5) Capacitación en actividades productivas de acuerdo con los talentos, gustos y preferencias de la población beneficiaria.

6) Deporte, cultura y recreación, suministrado por personas capacitadas.

7) Encuentros intergeneracionales, en convenio con las instituciones educativas oficiales.

8) Promoción del trabajo asociativo de los adultos mayores para la consecución de ingresos, cuando ello sea posible.

9) Promoción de la constitución de redes para el apoyo permanente de los Adultos Mayores.

10) Uso de Internet, con el apoyo de los servicios que ofrece Compartel, como organismo de la conectividad nacional.

11) Auxilio Exequial mínimo de 1 salario mínimo mensual vigente, de acuerdo con las posibilidades económicas del ente territorial.

PARÁGRAFO 1o. Con el propósito de racionalizar los costos y mejorar la calidad y cantidad de los servicios ofrecidos, los Centros Vida podrán afirmar convenios con las universidades que posean carreras de ciencias de la salud (medicina, enfermería, odontología, nutrición, trabajo social, psicología, terapias, entre otras); carreras como educación física, artística; con el Sena y otros centros de capacitación que se requieran.



PARÁGRAFO 2o. En un término no mayor de 2 meses de promulgada la presente ley, el Ministerio de la Protección Social establecerá los requisitos mínimos esenciales que deberán acreditar los Centros Vida, así como las normas para la suscripción de convenios docentes-asistenciales.

ARTÍCULO 12. *ORGANIZACIÓN* . La entidad territorial organizará los Centros Vida, de tal manera que se asegure su funcionalidad y un trabajo interdisciplinario en función de las necesidades de los Adultos Mayores; contará como mínimo con el talento humano necesario para atender la dirección general y las áreas de Alimentación, Salud, Deportes y Recreación y Ocio Productivo, garantizando el personal que hará parte de estas áreas para asegurar una atención de alta calidad y pertinencia a los Adultos Mayores beneficiados, de acuerdo con (los requisitos que establece para, el talento humano de este tipo de centros, el Ministerio de la Protección Social.

ARTÍCULO 13. *FINANCIAMIENTO* . Los Centros Vida se financiarán con el 70% del recaudo proveniente de la estampilla municipal y departamental que establece la presente ley; de igual manera el ente territorial podrá destinar a estos fines, parte de los recursos que se establecen en la Ley 715 de 2001, Destinación de Propósito General y de sus Recursos Propios, para apoyar el funcionamiento de los Centros Vida, los cuales podrán tener coberturas crecientes y graduales, en la medida en que las fuentes de recursos se fortalezcan.

PARÁGRAFO. La atención en los Centros Vida, para la población de Niveles I y II de Sisbén, será gratuita; el Centro podrá gestionar ayuda y cooperación internacional en apoyo a la tercera edad y -jar tarifas mínimas cuando la situación socioeconómica del Adulto Mayor, de niveles socioeconómicos más altos, así lo permita, de acuerdo con la evaluación practicada por el profesional de Trabajo Social. Estos recursos solo podrán destinarse, al fortalecimiento de los Centros Vida de la entidad territorial.

ARTÍCULO 14. La presente ley hará parte integral de las políticas, planes, programas o proyectos que se elaboren en apoyo a los adultos mayores de Colombia.

ARTÍCULO 15. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los apartes de otras leyes, normas o reglamentos que le sean contrarias.



El Presidente del honorable Senado de la
República, HERNÁN ANDRADE SERRANO.

El Secretario General del honorable Senado de la
República, EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de
Representantes, GERMÁN VARÓN COTRINO.

El Secretario General de la honorable Cámara de
Representantes, JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ
CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO
NACIONAL

Publíquese y cúmplase. Dada en Bogotá,
D. C., a 5 de enero de 2009.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ El
Ministro de la Protección
Social,

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/
ley_1276_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1276_2009.html)