

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. 027 DE 2015

“Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto introducir modificaciones en la Ley 1622 de 2013 “por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil”.

Artículo 2. CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES, LOCALES Y DISTRITALES DE JUVENTUD. El artículo 43 de la ley 1622 de 2013 quedará así:

“En el proceso de inscripción de candidatos y jóvenes electores, las alcaldías distritales, municipales, locales y la Registraduría Nacional del Estado Civil, destinarán todos los recursos necesarios y establecerán un proceso de inscripción acompañado de una amplia promoción, difusión y capacitación electoral. El proceso de convocatoria e inscripción se iniciará con una antelación no inferior a ciento veinte (120) días a la fecha de la respectiva elección.

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

Parágrafo 2. La determinación de los puestos de inscripción y votación para los consejos municipales, locales y distritales de juventud, se hará teniendo en cuenta las condiciones de fácil acceso y reconocimiento de las y los jóvenes por parte de la entidad territorial y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

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

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

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

Artículo 3. INSCRIPCIÓN DE ELECTORES. El Artículo 44 de la ley 1622 de 2013 quedará así:

“La inscripción se efectuará en los lugares y ante los funcionarios designados por la registraduría distrital o municipal y se utilizará para tal fin, un formulario de inscripción y registro de jóvenes electores, creado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Son requisitos para la inscripción de electores los siguientes:

1. Las personas entre 14 y 17 años deberán presentar la tarjeta de identidad.
2. Las personas entre 18 y 28 años deberán presentar la cédula de ciudadanía o contraseña.
3. Solo se podrán inscribir aquellos jóvenes que al momento de la inscripción tengan cumplidos 14 años y máximo 28 años”.

Artículo 4. La ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:

“Artículo 45. DEFINICIÓN DEL NÚMERO DE CURULES. La definición del número de curules a proveer para cada Consejo municipal o local de juventud lo determinará el número de habitantes, así:

<u>Categoría</u>	<u>Número de Consejeros</u>
<u>> 500.001</u>	<u>17</u>
<u>100.001-500.000</u>	<u>17</u>
<u>50.001-100.000</u>	<u>13</u>
<u>20.001-50.000</u>	<u>13</u>
<u>10.001-20.000</u>	<u>7</u>
<u>< 10.000</u>	<u>7</u>

Artículo 5. La Ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:

“Artículo 46. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS: La inscripción de candidatos a los Consejos de juventud se realizará a través de listas únicas y cerradas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. El número de candidatos inscritos en cada lista presentada no podrá exceder el número de curules a proveer”.

Artículo 6. La ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:

“Artículo 47. MÉTODO DE ASIGNACIÓN DE CURULES: El sistema de distribución de curules para la elección de los Consejos municipales y locales de juventud será el cociente electoral. Las listas que obtengan curules serán otorgadas conforme al orden en que se inscribieron los candidatos de la lista, empezando por el cabeza de lista.

Del total de miembros integrantes de los consejos municipales, locales y distritales de juventud, el cuarenta (40%) por ciento será elegido por listas presentadas por los jóvenes

independientes, el treinta (30%) por ciento postulados por las organizaciones de los y las jóvenes, y el treinta (30%) restante por partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente.

Parágrafo. En caso de que alguno de los procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes arriba mencionados no presente listas para participar en la elección, las curules se proveerán de acuerdo con el sistema de cociente electoral de las listas presentadas por los otros procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes, con el fin de ser asignadas todas las curules a proveer”.

Artículo 7. CANDIDATOS POR LISTAS DE JÓVENES INDEPENDIENTES. El artículo 46 de la ley 1622 de 2013, quedará así:

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

Parágrafo 1. Conformen el censo electoral para estas elecciones, el número de jóvenes inscritos para la votación de consejos municipales y locales de juventud.

Parágrafo 2. El número de firmas requerido por las listas independientes para avalar su inscripción ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo determinará el número de habitantes de cada entidad territorial de la siguiente forma:

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

Artículo 8. CANDIDATOS POR PROCESOS Y PRÁCTICAS ORGANIZATIVAS DE LAS Y LOS JÓVENES FORMALMENTE CONSTITUIDOS. El artículo 47 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:

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

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

Artículo 9. CANDIDATOS POR LISTAS DE MOVIMIENTOS O PARTIDOS POLÍTICOS. El artículo 48 de la ley 1622 de 2013, quedará así:

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

Parágrafo. Solo podrá ser inscrita la lista presentada por el representante legal del partido o movimiento político con personería jurídica vigente o su delegado”.

Artículo 10. La ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:

“**Artículo 49. CUOTA DE GÉNERO.** Las listas que se inscriban para la elección de los Consejos municipales y locales de juventud deberán conformarse por un mínimo del 50% de uno de los géneros”

Artículo 11. La Ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:

“**Artículo 50. JURADOS.** El comité organizador de la elección de consejos de juventud designará 3 jurados por mesa de votación, escogidos de la planta docente y estudiantes de educación media y superior de cada entidad territorial.

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

Artículo 12. La ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:

“**Artículo 51. TESTIGOS.** Las listas de candidatos inscritos podrán designar testigos y acreditarlos ante la registraduría respectiva, desde el día hábil siguiente a la inscripción de candidatos hasta ocho días calendario, anteriores al día de las elecciones.

Parágrafo 1: La lista de candidatos debe llevar el nombre y número de identificación de los testigos electorales, así como el lugar de ubicación para el día de la votación”.

Artículo 13. La Ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:

“Artículo 52. COMITÉ ORGANIZADOR DE LA ELECCIÓN DE CONSEJOS DE JUVENTUD: El comité organizador de la elección de consejos de juventud es la instancia encargada de la organización logística de las elecciones, y designación de jurados de votación, claveros, delegados de las comisiones escrutadoras, municipales y auxiliares, este comité se construirá en el nivel municipal y local y estará conformado por: Alcalde municipal o local o su delegado, el Registrador del Estado Civil o su delegado, el Personero municipal o su delegado, el Defensor del Pueblo o su delegado y un delegado de la Policía Nacional”.

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

“Artículo 53. INSTANCIAS DE ESCRUTINIO. Existirán para las elecciones de Consejos de juventud, dos (2) instancias para el proceso de escrutinio:

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

1. PRIMERA INSTANCIA. COMISIONES ESCRUTADORAS. Diez (10) días hábiles antes de las correspondientes elecciones, el comité organizador de la elección de Consejos de juventud deberá designar, las comisiones escrutadoras auxiliares municipales y locales formadas por dos (2) ciudadanos de reconocida honorabilidad que puede ser líderes de las juventudes, rectores de establecimientos educativos, docentes, estudiantes, profesionales o líderes de la sociedad que puedan desempeñar esta designación. Los registradores municipales, locales y auxiliares actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras.

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

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

Parágrafo 3. Las comisiones escrutadoras municipales, locales y auxiliares harán el escrutinio local que el comité organizador previamente señale, audiencia que comenzará una vez lleguen las actas de escrutinio de los jurados de votación de las mesas que se hayan instalado. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de las nueve (9) de la noche del citado día, se continuará a las nueve (9) de la mañana del día siguiente en forma permanente, y si tampoco termina, se proseguirá durante los días calendario subsiguientes y en las horas indicadas hasta concluirlo.

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

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

Artículo 15. La ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:

“**Artículo 54.** Los aspectos no regulados por esta ley que se refieran a temas electorales, se regirán por las disposiciones electorales vigentes”.

Artículo 16. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Importancia de los Consejos Municipales de Juventud en el funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud.

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

En primer lugar, políticas públicas de juventud y participación juvenil. El Estatuto otorga un valor estratégico a la formulación y actualización de las políticas públicas como herramienta para orientar la actividad del Estado en la promoción, protección y realización de los derechos de las y los jóvenes. Además, de buscar garantizar “la participación efectiva de las y los jóvenes en todos los ciclos de la política pública, con el objetivo principal de realizar sus derechos”¹. Para ello, el artículo 20 de la Ley condiciona los plazos de la formulación de las políticas públicas de juventud a la elección de los Consejos Municipales de Juventud, indicando que a partir de las elecciones de los Consejos Municipales dentro de los 6 meses siguientes los municipios deben formular su política pública, los departamentos y distritos 9 meses subsiguiente, y la Nación 12 meses.

Al respecto, el concepto expedido por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República radicado con el número OFI13-00132284 / JMSC 33020 de fecha señala “comoquiera que las elecciones de los consejos aludidos no ha tenido lugar, debe concluirse que el desarrollo de la política pública de juventudes aun no es posible en el marco del sistema armonizado que se implementó a través de la Ley 1622 de 2013, pues el legislador consideró como elemento determinante para la articulación del sistema el funcionamiento de los mencionados cuerpos colegiados, naturalmente, con posterioridad a las elecciones unificadas previstas en la ley, tal como se desprende de lo previsto en su artículo 20”. Si bien, en ese mismo concepto se determina que en atención a los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial establecidos en la Constitución las entidades territoriales están facultadas para formular de manera directa este tipo de políticas, es decir que no le está vedado a los municipios, distritos, departamentos o, inclusive, a la Nación el desarrollo de políticas públicas en materia de juventudes, en el marco de las competencias que le son propias

¹ Tomado de: Ponencia en segundo debate del Estatuto de Ciudadanía juvenil. Consultado en: <http://www.juanfernandocristo.com/docleyes/ponenciasegundodebateciudadaniajuvenil.pdf> , 19 de septiembre de 2014

a cada una de estas instancias. La integración armónica de las políticas públicas en el marco de la estructura normativa propuesta por la Ley 1622 es fundamental para el reconocimiento del derecho a la participación, interés central del legislador en la norma.

En segundo lugar, funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud, subsistema institucional. En el artículo 27 se indica a los Consejeros como miembros del Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud (CNPPJ), instancia fundamental para el funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud en el ámbito sectorial e institucional, el cual se conforma así: “1. Presidente de la República o su delegado. 2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 3. El Ministro del Interior o su delegado 4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado. 5. El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje–SENA– o su delegado. 6. Tres (3) representantes del Consejo Nacional de Juventud, los que serán elegidos por el mismo, de acuerdo a su reglamentación interna. El Consejo será presidido por el Presidente de la República o su delegado”. Dicha composición en relación con los tres (3) representantes del Consejo Nacional de Juventud (CNJ), evidencia una doble sujeción a la elección de los Consejos Municipales de Juventud, por cuanto, sólo se conforma el Consejo Nacional de Juventud si antes es constituido el Consejo Departamental, para lo cual se requiere haber realizado la elección del Consejo Municipal de Juventud. Y en tanto, no exista Consejo Nacional de Juventud electo la representación y participación de las y los jóvenes en el Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud, en los términos previstos por la Ley no es posible.

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

En cuarto lugar, espacios de interlocución con autoridades. Al respecto, los Consejos están en el artículo 33 como responsables de la interlocución con autoridades. En el artículo 50 se refuerza este mandato explicitando espacios de interlocución como: “Los Consejos Departamentales de Juventud y los Consejos Distritales, Municipales y Locales de Juventud tendrán como mínimo dos (2) sesiones anuales con el gobernador o alcalde respectivo y su gabinete en sesión de consejo de gobierno, y mínimo dos (2) sesiones plenarias anuales con la Asamblea Departamental, el Consejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local, en las que se presentarán propuestas relacionadas con las agendas concertadas dentro del sistema de participación y la Comisión de Concertación y Decisión. Así mismo, se deberá destinar al menos una (1) sesión de trabajo de los consejos de política social al año para definir acuerdos de políticas transversales que promuevan la participación y ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas”. Mientras, no existan Consejos Municipales de Juventud, la aplicación de este mandato de la ley no es viable, con lo cual en los territorios donde no existan previamente relacionamientos efectivos con las instancias institucionales que faciliten el diálogo y participación juvenil, la incidencia de las y los jóvenes en los asuntos que los afectan se verá limitada.

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

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

2. Reserva estatutaria de la ley 1622/2013

Una vez sancionada la ley 1622/2013 el otrora Programa Presidencial Colombia Joven activó una mesa de trabajo con funcionarios de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior y la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de estudiar el proceso de reglamentación de la norma. Como resultado del trabajo técnico y jurídico de esta mesa, se cuenta con tres conceptos que orientaron la identificación de la ruta para reglamentar: (1) Consejo Nacional Electoral, (2) Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, y (3) Ministerio del Interior. A su vez los encuentros en los territorios, las jornadas de análisis de la ley con los agentes locales encargados del tema de juventud, y las investigaciones de la mesa de trabajo, fueron mostrando algunos de los temas sobre los cuales la ley requiere ser operativizada o modificada. Con base en lo anterior, la ruta es diferente dependiendo de, si es o no, un artículo con reserva estatutaria, y si lo que se va a realizar implica operativizar o modificar la norma.

De lo anterior se deriva lo siguiente: si lo que se quiere es operativizar la norma o lograr su aplicación, es posible reglamentarla a través de un decreto reglamentario, en esta circunstancia “la potestad reglamentaria únicamente podría ejercerla el Presidente sobre aspectos marginales y muy puntuales”², ello implica que por esa vía no es posible hacer modificaciones a la ley.

Ahora bien, si lo que se quiere desarrollar implica una modificación a la Ley (entiéndase adición, inclusión, cambio, ajuste) en los artículos que tienen reserva estatutaria sólo se podrá hacer a través de una ley de la misma naturaleza, es decir, a través de una ley estatutaria. Mientras que en los artículos que no tienen reserva estatutaria se podrá desarrollar la mencionada adición, inclusión, cambio, o ajuste a través de una ley ordinaria.

En la sentencia C – 862 de fecha 25 de octubre de 2012, la Honorable Corte Constitucional señaló que los artículos con reserva estatutaria son:

- Las que regulan los consejos de juventudes, esto es, las comprendidas en los artículos 34 a 60, ambos preceptos inclusive;
- Las que regulan las plataformas de las juventudes, esto es, las comprendidas en los artículos 61 a 63, ambos preceptos inclusive;
- Las que regulan las asambleas juveniles, esto es, las comprendidas en los artículos 64 a 66, ambos preceptos inclusive; y
- Las que regulan las comisiones de concertación, esto es, las comprendidas en los artículos 67 a 72, ambos preceptos inclusive.”³

² Tomado del Concepto Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República – OFI13-00132284 / JMSC 33020 de fecha 5 de noviembre de 2013, Sentencia C – 1005 de 2008.

³ Concepto Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República – OFI13-00132284 / JMSC 33020 de fecha 5 de noviembre de 2013 y Sentencia C-862 de 2012. Corte Constitucional.

Mientras que los artículos sin reserva estatutaria son 1 al 33 y 73 al 79. De conformidad con lo anterior, cualquier adición, inclusión, cambio o ajuste sobre las instancias de participación previstas en la Ley, como los Consejos de Juventud requieren de la expedición de una norma de la misma naturaleza.

En ese orden de ideas, como quiera que el legislador guarda silencio sobre aspectos fundamentales del sistema electoral para llevar a cabo la elección por voto popular de los Consejos de Juventud, es necesario que el tema sea desarrollado. Pero en la medida, que ese vacío de la norma, hace referencia a un asunto que implica un cambio en la Ley en donde existe reserva estatutaria, su desarrollo extralimita las funciones de reglamentación del Presidente de la República, y tampoco le es posible a los alcaldes mediante acto administrativo o decreto que reglamenten ese aspecto.

En lo relativo a esa materia la Secretaría Jurídica del DAPRE en el OFI13-00132284 / JMSC 33020 consideró que la reglamentación de los aspectos electorales relacionados con los Consejos de Juventudes podría desbordar las facultades reglamentarias del Presidente de la República de las que trata el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Al menos por dos razones fundamentales: (1) Citando la Sentencia C-1005 de 2008 la Secretaría Jurídica recuerda que cuando existe reserva de ley, se establece la obligación de regular el tema mediante normas con fuerza de ley y la potestad reglamentaria únicamente podría ejercerla el Presidente sobre aspectos marginales y muy puntuales. (2) En consecuencia, los aspectos relacionados con el sistema electoral no son un asunto de carácter simplemente accesorio u operativo, “sino un elemento de la mayor importancia dentro del mecanismo de participación ciudadana”.

Y la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior en el OFI14-000032898-OAJ-1400 DE fecha 3 de septiembre de 2014 recuerda que el artículo 152 de la Constitución Política determina que los asuntos que se regulan por medio de leyes estatutarias son los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, e instituciones y mecanismos de participación, entre otras materias. En consecuencia, dice el Ministerio del Interior que “de conformidad con lo señalado en la Constitución Política, los derechos fundamentales, con los procedimientos y recursos para su protección y los mecanismos de participación ciudadana deben regularse mediante ley estatutaria”.

De otro lado, al referirse a las competencias de las autoridades administrativas del orden territorial indica que conforme a lo establecido en la Constitución Política artículo 6, 122 y 123, todos los empleos públicos tienen funciones detalladas y los servidores públicos son responsables tanto de incumplir la ley, como por omisión o extralimitación de sus funciones. De conformidad con ello, el Ministerio del Interior deja claro que ninguna de las disposiciones de la Ley 1622 de 2013 le otorga competencias a las autoridades territoriales para disponer

autónomamente sobre el sistema electoral de elección de los Consejos de juventud. Es más, los alcances de su función quedan plenamente establecidos en el artículo 43: “En el proceso de inscripción de candidatos y jóvenes electores, las alcaldías distritales, municipales y la Registraduría Nacional del Estado Civil, destinarán todos los recursos necesarios y establecerán un proceso de inscripción acompañado de una amplia promoción, difusión y capacitación electoral. El proceso de convocatoria e inscripción de iniciará con una antelación no inferior a ciento veinte (120) días a la fecha de la respectiva elección. Parágrafo 1°. La determinación de los puestos de inscripción y votación para los Consejos Municipales, Locales y Distritales de Juventud, se hará teniendo en cuenta las condiciones de fácil acceso y reconocimiento de las y los jóvenes. Parágrafo 2°. A fin de lograr una mejor organización electoral, los entes territoriales en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, y el Ministerio del Interior elaborarán un calendario electoral. Parágrafo 3°. El Ministerio del Interior apoyará la promoción y realización de las elecciones de los consejeros municipales, locales y distritales de Juventud”.

Por lo tanto, concluye el concepto indicando que en esas circunstancias, “los alcaldes solo pueden entrar a ejercer las atribuciones previstas expresamente en los citados numerales, y no pueden ejercer facultades reglamentarias generales, en materias distintas; en particular en lo relativo al sistema de votación, método de asignación de curules, escrutinio, entre otros temas, en el marco de la Ley 1622 de 2013. Estas actividades se refieren a la regulación de una materia electoral que, a nuestro juicio, debe regir para todo el territorio nacional”.

3. Sistema electoral para la elección de los Consejos Municipales de Juventud.

Con la finalidad de darle cumplimiento a los mandatos de la Ley 1622 de 2013 la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio del Interior y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud “Colombia Joven” realizaron un estudio detallado de la norma, identificando aspectos que se requiere queden incluidos en este proyecto de ley modificatorio de la Ley 1622 de 2013. Encontrando:

- Convocatoria e inscripción (modificación artículo 43). Teniendo en cuenta que para la realización de la primera elección unificada de Consejos Municipales de Juventud es necesario realizar el censo electoral y llevar a cabo un amplio proceso de promoción y pedagogía. Se requiere, únicamente, para la primera elección aumentar el plazo fijado por la Ley para realizar esa gestión, actualmente previsto por la norma en 120 días, elevándolo a 180 días.
- Inscripción de electores (modificación artículo 44). Con la finalidad de estandarizar el proceso de inscripción y registro de electores se necesita hacer uso de un único formulario que sería creado por la Registraduría Nacional del Estado Civil. De la misma forma, conviene aclarar en este artículo que sólo se inscriben electores que tengan 14

años cumplidos y máximo 28, conforme al rango de edad establecido por la ley. A fin de evitar que quienes no cumplan con este requisito busquen elegir o ser elegidos.

- Definición número de consejeros por municipio y localidad (modificación artículo 42). La ley establece que el número de consejeros depende de la densidad poblacional de cada municipio o localidad según, el último censo realizado y ajustado a proyecciones del año de las elecciones. Sin embargo, no determina rangos que indiquen una distribución específica de manera que se unifique a nivel nacional la cantidad de Consejeros de acuerdo con la población, aspecto fundamental para estandarizar la representación en todo el país, máxime si se tiene en cuenta que en pasadas contiendas electorales se le ha solicitado de parte de las entidades territoriales, a la Dirección, dar orientaciones sobre esa materia.
- Candidatura y votación (artículo 41, 46, 47 y 48). Aunque la Ley 1622 de 2013 menciona las listas como forma de candidatura, no aclara si son cerradas o abiertas, y por ende tampoco determina si el voto es único o preferente. La definición de este aspecto es de suma importancia, por cuanto de ello derivan aspectos fundamentales relacionados con la forma como las organizaciones, partidos e independientes se organizarán internamente para postularse. La decisión que se tome en cuanto a esta área del sistema electoral, tiene una repercusión directa en lograr decisiones que favorezcan el trabajo colectivo o por el contrario promuevan el trabajo individual.

En Colombia, la candidatura a corporaciones públicas, se utiliza a través de lista abierta con voto preferente o lista cerrada con voto único. Sobre las listas abiertas con voto preferente, existen algunos estudios que tienden a mostrar que éstas pueden restringir los consensos internos, y promover el impulso de candidaturas individuales, lo que va en detrimento de la construcción de propuestas colectivas. Por su parte, en cuanto a las listas únicas y cerradas se identifica que éstas centran la discusión en la conformación de consensos internos y tiende a favorecer cierto tipo de disciplina para la toma de decisiones, también se argumenta de ésta forma de candidatura y votación que en ocasiones los candidatos se concentran en actores con mayor poder, ocasionando con ello que las decisiones sean poco democráticas.

Con base en lo anterior, se estima poco conveniente las listas abiertas con voto preferente porque puede debilitar el consenso al interior de las organizaciones juveniles, partidos y listas independientes. Podría resultar más apropiado para los Consejos usar listas únicas y cerradas. Con la cual los tres tipos de candidaturas se verían motivadas a decidir internamente como organizarse y a promover un proyecto juvenil colectivo. Si bien ninguna opción restringe totalmente la competencia entre ideas colectivas e individuales, si está comprobado que cada una tiende a favorecer una forma de organización, decisión y trabajo interno más proclive a una forma que a la otra. Es por ello, que se opta por una opción que ponga la discusión, no en la competencia electoral

interna, reforzando liderazgos individuales sin apoyos, sino en el impulso a la cohesión y participación de los candidatos alrededor de las ideas y objetivos comunes.

Adicionalmente en los artículos 46, 47, y 48 referidos a los candidatos por listas de jóvenes independientes, procesos y prácticas organizativas, y movimientos o partidos políticos se precisa que las listas de independientes no podrán exceder el número de miembros a proveer en cada Consejo, como sucede con la legislación electoral vigente para Corporaciones Públicas; y se agrega que en los municipios donde el 1% del censo electoral sea inferior a 50 jóvenes, como mínimo se pueda exigir 50 firmas para inscribir la candidatura, de tal forma que se garantice un mínimo de respaldo a la propuesta política y social de los candidatos. A su vez, reconociendo la realidad de las organizaciones juveniles en relación con la formalización de sus acciones, y reconociendo la importancia de su participación en los Consejos Municipales de Juventud, se estima que 6 meses de constitución legal a la fecha de la elección, puede dejar por fuera a organizaciones sólidas en su trabajo juvenil que no se han formalizado por los costos que ello representa. En ese sentido, para facilitar la participación de las organizaciones se disminuye en tres (3) meses el requisito de existencia legal.

Finalmente, la ley no estableció nada con relación a la cuota de género, por lo que se estima pertinente incluirlo, según lo estipulado en el artículo 28 de la ley 1475 del 2011, más aún cuando la norma está impulsando como eje central de sus acciones el enfoque diferencial.

- Fórmula electoral para la asignación de curules. La ley 1622 de 2013 no reguló nada al respecto, razón por la cual, este punto debe ser desarrollado en su totalidad. La definición del método de asignación de curules se identifica como uno de los aspectos que los sistemas electorales regulan, tendientes a definir como se asignarán los votos obtenidos por un candidato o lista para ser posteriormente distribuidos en curules. Para la elección del Congreso de la República la fórmula electoral seleccionada es D'Hondt o cifra repartidora. La cual busca favorecer las listas con mayor votación frente a las minoritarias. La decisión de optar por esta opción para el Congreso tuvo su razón de ser en el aumento exagerado de los partidos políticos al interior de esa corporación, que en parte fue el resultado del anterior sistema electoral que permitía a los partidos presentar más de una lista a cada corporación, lo que combinado con la fórmula electoral de cociente ocasionó la dispersión del voto, aumento de las candidaturas y listas, y crecimiento incontrolable de movimientos y partidos políticos, que buscaron en ese sistema maximizar su utilidad política electoral.

En la medida que el número de miembros en el senado y cámara del Congreso es elevado, esto condujo a una dificultad en la toma de decisiones. Fue por ello necesario optar por hacer una reforma electoral que modificará el tipo de candidatura, la fórmula electoral y la votación. Quedando la cifra repartidora con listas únicas, abiertas que tienen voto preferente, o cerradas con voto único, como el sistema de elección para Congreso. Además de haber elegido un umbral para cada corporación, como una

manera de hacer que los partidos que lleguen al Congreso efectivamente tengan una cantidad mínima de votos que garantice su representatividad.

La experiencia del sistema electoral Colombiano es un importante referente que se debe tener en cuenta, pero no implica que sea la forma ideal para los consejos, teniendo en cuenta que la situación, composición y funciones de los consejeros de Juventud es diferente a la del Congreso. Un estudio preliminar de las características de los Consejos en función de las fórmulas electorales existentes, puede indicar que la fórmula de cociente y residuo resulta ser más favorable que la cifra repartidora, por cuanto ésta primera tiende a favorecer la proporcionalidad, más que las mayorías.

- Con relación al escrutinio electoral, no quedo incluido en la ley 1622 de 2013, razón por la cual es necesario determinar, en particular, las instancias de reclamación en caso que éstas se presenten, para evitar vacíos en la toma de decisiones que impliquen reglamentaciones posteriores.

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior