



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar

Bogotá, D.C., quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Radicación interna: 2452

Número Único: 11001-03-06-000-2020-00188-00

Referencia: Estímulos electorales. Consejos de juventud.

La Ministra del Interior consulta si es jurídicamente viable reconocer los estímulos electorales previstos en la Ley 403 de 1997 a quienes sufraguen en el proceso de elección unificada de los consejos de juventud de que trata la Ley Estatutaria 1622 de 2013 modificada por la Ley 1885 de 2018.

I. ANTECEDENTES

La Ministra explica que con fundamento en las sentencias de la Corte Constitucional C-041 y C-224 de 2004 está prohibido el reconocimiento de estímulos en los mecanismos de participación ciudadana no electorales.

Anota que la Ley Estatutaria 1622 de 2013, modificada por la también Ley Estatutaria 1885 de 2018, creó el Sistema Nacional de Juventudes que prevé la existencia de los consejos de juventud.

Surge así la necesidad de determinar si la elección de tales consejos es o no un mecanismo de participación de carácter electoral, para establecer de allí si es ajustado o no al ordenamiento jurídico conceder estímulos electorales.

II. PREGUNTAS

De conformidad con lo expuesto, la señora Ministra del Interior formula los siguientes interrogantes:

1. *¿La elección de los consejos de juventudes de que trata la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley Estatutaria 1885 de 2018, constituye un mecanismo de participación de carácter electoral?*

2. *¿Resulta jurídicamente viable conceder los estímulos a que se refiere la Ley 403 de 1997, modificada por la Ley 815 de 2003, a quienes sufraguen en el proceso de elección unificada de los consejos de juventudes de que trata la Ley Estatutaria 1622 de 2013, modificada por la Ley Estatutaria 1885 de 2018?*

III. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a la consulta, la Sala desarrollará los siguientes temas: i) Hay que aprender a vivir la democracia, ii) El principio democrático, iii) el voto, iv) ¿Qué es una elección?, v) La conformación de los consejos de juventud, vi) Los estímulos electorales, vii) Las sentencias de la Corte Constitucional sobre estímulos a los sufragantes y viii) Conclusiones.

A. Hay que aprender a vivir la democracia

La fuerza de toda democracia depende de las virtudes de sus ciudadanos; es una construcción humana que depende de la inteligencia y voluntad de sus miembros.

Sus valores, como la devoción a la dignidad humana, la libertad, la igualdad de derechos, la justicia económica y social, el respeto a la ley, a la civilidad y a la verdad, la tolerancia, la solidaridad, la responsabilidad personal y la cívica, etc., existen en la medida en que sean enseñados, aprendidos y practicados. De no hacerse, la democracia estará en peligro de decaer o desaparecer.¹

Es así, que el nexo entre democracia y aprendizaje está inscrito en el código genético de la democracia.

La democracia como el gobierno de lo público que se ejerce en público², para ser cierta y para que devenga en realidad operativa, requiere de la presencia activa de las personas en la vida política, como protagonistas del proceso de construcción de la opinión colectiva.

Para creer en el gobierno democrático es necesario tener conciencia democrática, poseer formación democrática, contar con una actitud activa cívica, y ese civismo solo nace de una formación que lleva a la persona a formular sus propias preguntas.³

Bien lo decía Stuart Mill:

¹ Guevara Niebla, Gilberto. Democracia y educación. Instituto Federal Electoral. México DF.

² Greppi, Andrea. La democracia y su contrario. Editorial Trotta. Página 149.

³ Galindo Vacha, Juan Carlos. En: Legitimidad democrática y educación para la comunidad. Registraduría Nacional del Estado Civil. Universidad Sergio arboleda. Páginas 15 y 16.

Uno de los principales beneficios del Gobierno libre es que la educación de la inteligencia y de los sentimientos desciende hasta las últimas filas del pueblo cuando se lo llama a intervenir en los actos que se relacionan con los grandes intereses del país. He insistido en términos muy enérgicos –apenas los hay bastante enérgicos para expresar la fuerza de mi convicción- sobre la importancia de ese efecto particular de las instituciones libres que consiste en la educación política de los ciudadanos.⁴

Compete entonces al Estado liderar los procesos tendientes a posibilitar la formación de la opinión política de los ciudadanos basada en la libertad de pensamiento, de opinión, de asociación, de información y de comunicación. En esta medida obtienen del Estado los medios logísticos informativos y comunicativos para el desarrollo del derecho al sufragio informado, consciente y libre.⁵

Es así que, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 169 de 2011 «[p]or medio del cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones», se lee:

[...]el desarrollo de una ciudadanía integral que no sólo considere los derechos civiles y políticos sino que también incluya la garantía de todos los derechos para la realización de una vida digna aporta al posibilitar la conformación de sujetos y agentes sociales capaces de contribuir al desarrollo social, económico, político y cultural, con una estructura de oportunidades institucionales que permita la construcción y consolidación de una democracia participativa.

[...]

La importancia del desarrollo de esta ciudadanía en las juventudes radica en la potencia y capacidad de esta población para proponer reformas de ser y estar en condiciones para una vida digna y como agentes activos y protagonistas para el desarrollo de una democracia participativa. Así entonces, se deben mejorar las estrategias para la vinculación de las y los jóvenes en la construcción de políticas de desarrollo social, económico, político y cultural del país en todos los niveles territoriales, así como en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos dirigidos a las juventudes. Es necesario aumentar los esfuerzos en política con el fin de estimular la participación activa de las y los jóvenes en la vida económica, cultural social y política, en consonancia con los procesos de globalización.⁶

Emerge entonces con claridad que la vinculación de los jóvenes a los procesos democráticos es un imperativo. De allí que deba ser motivada por el Estado mediante la adopción de herramientas de aprendizaje y concientización que

⁴ Stuart Mill, John. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Alianza. Página 170.

⁵ Araújo, Rocío. El voto electrónico en Colombia. E. Balance del Derecho Electoral Colombiano. Universidad del Rosario. Página 349.

⁶ Congreso de la República. Gaceta 531 del 28 de julio de 2011.

permitan construir la verdadera democracia participativa, por manera que no quede en simple enunciado.

En este estadio resulta ilustrativo lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C- 337 de 1997 en la que se afirma que el Estado debe estimular a los ciudadanos para que participen en las elecciones y demás decisiones públicas y, de esta manera, reducir la abstención electoral, *«[d]e allí que derrocar esa actitud de indiferencia colectiva frente a los eventos electorales constituye una tarea prioritaria y reto de nuestro sistema político [...] Necesitamos entonces formar ciudadanos, sujetos políticos activos para la nueva democracia participativa [...]. Se impone construir una conciencia de ciudadano, convirtiendo el voto en una expresión de compromiso ético y político con las instituciones, en algo atractivo y con significado para el hombre común».*

La Corte enfatiza en que *«semejante meta exige la búsqueda de fórmulas imaginativas, novedosas, que muestren a los colombianos y, en especial, a nuestros jóvenes, una faceta amable y benéfica del acto de sufragar».*

B. El principio democrático

La Corte Constitucional en sentencia C-089 de 1994 claramente sostiene:

La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver las dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo respeto de un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito.

El principio democrático se ha enriquecido con la soberanía popular que, además de la democracia representativa, entraña la democracia participativa, algunas veces directa.

En la sentencia C-490 de 2011 se explica bien la anterior afirmación:

La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria,

entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc...

Además, en la Sentencia C-150 de 2015 anota:

Ahora bien y al margen de lo anterior, cabe advertir que la Corte ha reconocido que los conceptos de democracia participativa y representativa no son completamente opuestos y que “por el contrario, se complementan logrando así que el pueblo, titular originario de la soberanía, pueda escoger -mediante el sufragio universal- a sus gobernantes y, a su vez, cuente con los mecanismos jurídicos propios que garanticen su vinculación con los asuntos que le afectan directamente y en cuya solución se encuentra comprometido”⁵⁸. En todo caso a pesar de la complementariedad señalada es claro que el cambio de modelo democrático implica un redimensionamiento en la concepción y alcance de los derechos políticos los cuales, bajo la democracia participativa, “excede[n]en mucho el derecho a elegir y a ser elegido, único modus operandi de la democracia meramente representativa”⁵⁹

Por su parte esta Sala ha explicado que, desde la perspectiva de la ciencia política⁷, la participación política -como presupuesto de legitimación de la democracia- constituye un derecho y un elemento esencial en un sistema representativo y participativo. Así, se ha entendido como un conjunto de actividades voluntarias que afectan el sistema político y que permiten, mediante el ejercicio del sufragio, la elección del gobierno y, de manera directa o indirecta, la formación de políticas y normas, como también la realización de las acciones para llevarlas a cabo⁸.

La participación política comprende mucho más que el acto electoral y se aprecia en la actualidad como: i) toda actividad emprendida por los ciudadanos, tendiente a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal y, por esa vía, tomar parte en la definición y elaboración de políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones encomendadas a sus representantes, ii) el conjunto de acciones de naturaleza individual o colectiva, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo o sistema de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales⁹, iii) la actividad de los distintos grupos políticos, mayoritarios y minoritarios, encaminada a presentar sus propuestas, necesidades y visiones, y a conformar los órganos de poder para

⁷ Sabucedo, Manuel, *Psicología política: Factores explicativos de la participación electoral*, capítulo 6: Participación política, pág. 165.

⁸ Cfr. Ciudadanos y participación política, Aracely Mateos, en <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>.

⁹ Conway, M.: *La Participación Política en los Estados Unidos*, Ediciones Gernika, México, 1986. Págs. 1125, Citado en Participación Política, José E. Molina Vega, Carmen Pérez Baralt. Cfr. http://mercaba.org/FICHAS/Capel/participacion_politica.htm.

impulsar el proceso político, social y económico que guíe el curso y las prioridades del Estado.¹⁰

Es tan importante la democracia participativa que el constituyente primario la elevó a principio constitucional, la define como un fin esencial del Estado colombiano y la consagra como un derecho fundamental, *«lo cual implica para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernan al destino colectivo»*¹¹.

En síntesis, el principio democrático es referente necesario para la interpretación normativa, y tiene como característica el ser de carácter expansivo por lo cual:

*[...] su dinámica lejos de ignorar el conflicto social lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.*¹²

C. El Voto

El artículo 40 de la Constitución Política consagra uno de los derechos principales en una democracia participativa: el derecho a elegir y ser elegido que se hace posible a través del ejercicio del voto. El voto tiene dos modalidades en nuestro ordenamiento jurídico: i) el voto derecho-deber y ii) el voto función.

El voto como derecho y deber está recogido en el artículo 258 de la Constitución Política. Esta modalidad de voto ha sido denominada por la doctrina: *«voto popular»* o *«sufragio directo»* y definida en los siguientes términos¹³:

Es el que funciona en el «sufragio directo», cuando directamente y sin que se actúe como representante, es el pueblo el que elige o decide en elección sobre sus gobernantes o sus leyes.

Esta variante de voto es aquella en la cual el elector elige a quienes lo van a gobernar, de manera directa y sin ningún tipo de mediación.¹⁴

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil .Concepto 2381 de 2019

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

¹² Corte Constitucional, Sentencias C-089 de 1994, SU- 1122 de 2001 y C- 150 de 2015.

¹³ Vives Echeverría, José Ignacio. "Tratado de derecho electoral Colombiano". Editorial Temis. Año 1984. Pág. 11.

¹⁴ Sánchez Torres, Carlos Ariel. Derecho Electoral Colombiano. Tercera Edición. Editorial Legis. Año 2000. Página 90.

El «voto función», conocido también como «voto indirecto» o «sufragio indirecto», corresponde a aquel que emiten los representantes elegidos por la ciudadanía en ejercicio de la representación popular para elegir algunos gobernantes o cumplir competencias, como cuando se adoptan las leyes.

Este voto no es un voto popular sino calificado debido a que se emite en ejercicio del principio democrático de la representación popular y en cumplimiento de una función pública. La doctrina lo define así¹⁵:

Es el que funciona dentro del sistema democrático acorde con el criterio de las soberanía radicada en la nación, y más concretamente, el que emiten los representantes elegidos por el pueblo en elecciones generales, para designar a los gobernantes o adoptar las leyes de un Estado; se trata pues, de un voto emitido en ejercicio del concepto de la representación popular.

En cuanto a la primera modalidad, el 258 de la Constitución Política dispone:

Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. *El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.*

Respecto al voto función, existen varias disposiciones en la Carta Política que asignan a los representantes elegidos popularmente su ejercicio.

En el Congreso de la República, por ejemplo, el artículo 133¹⁶ prevé que sus miembros son representantes del pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común. Igualmente, señala esta norma que el voto es nominal y público, excepto cuando la ley lo establezca en forma diversa. Además consagra la responsabilidad política de los congresistas ante la sociedad y frente a sus

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Artículo 133 de la C.P. modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009 dispone: "Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura".

electores por el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus obligaciones.

Otros ejemplos de esta clase de voto se encuentran en los artículos 141 y 173 de la C.P. los cuales atribuyen, en su orden, la elección del Contralor General de la República al Congreso en pleno y la del Procurador General de la Nación al Senado.¹⁷

En concepto de esta Sala del 7 de diciembre de 2015¹⁸ se anotó:

Los sistemas democráticos se han convertido paulatinamente en el mundo contemporáneo en los modelos por excelencia para la búsqueda de la armonía y el desarrollo social sobre la base, entre otros instrumentos, del ejercicio del derecho al voto.

En la medida en que el modelo democrático se torna más participativo, el voto empieza a ser utilizado en manifestaciones distintas a la elección de candidatos, como cuando a través de un proceso de participación se vota a favor o en contra de la adopción o derogación de una norma, o sobre la revocatoria de un mandato de un gobernador o alcalde, etc.

En un Estado democrático el ciudadano tiene el compromiso de tomar conciencia sobre la importancia de participar políticamente, con lo que con su actuación contribuye a la legitimidad, al diseño pluralista de las instituciones estatales y a la construcción del sistema democrático.

Tal deber se deduce del hecho de ser parte de una organización política que es el Estado. El voto, pues, es entendido como un derecho individual y como una función o deber.

El Estado por su parte, debe crear las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho tenga lugar, y por esta razón es que la Organización Electoral tiene un papel primordial al garantizar la recepción del voto y su contabilización.¹⁹

D. ¿Qué es una elección?

Para efectos de este análisis es preciso anotar que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como «Pacto de San José de Costa Rica»²⁰ en el artículo 23 sobre derechos políticos prevé que los ciudadanos

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2350 de 2017.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2244 del 7 de 2015.

¹⁹ Araujo, Rocío. Ob. cit. Páginas 346 y 347.

²⁰ La convención fue aprobada por la Ley 16 de 1972, y tiene los efectos previstos en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia.

gozan del derecho «de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores».

Para determinar qué se entiende por elección, es muy importante el aporte del profesor Dieter Nohlen para el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, órgano creado a instancias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dice el tratadista:

Como muchos otros conceptos claves de la política, la acepción «elección» está marcada por un dualismo de contenido. Por una parte puede tener un sentido neutro o «técnico», y por la otra, un sentido sesgado u «ontológico». Si no se hiciera esta diferenciación no podría entenderse por qué en sociedades y sistemas políticos tan diversos en su estructura y orientación, las elecciones son parte de lo cotidiano de la política.

El significado neutro de «elecciones» puede ser definido como «una técnica de designación de representantes». En esta acepción no cabe introducir distinciones sobre los fundamentos en que se basan los sistemas electorales, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización.

El significado ontológico de «elecciones» se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes, y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos. En este sentido se da una confluencia entre los conceptos «técnico» y «ontológico» de «elección», al definírsela como «método democrático para designar a los representantes del pueblo».

Estos conceptos generales abarcan una gran diversidad de variantes en la práctica política de los países. Un método para ordenar esta diversidad es una tipología simple de los tipos de elecciones.

II. Tipos de elecciones

Los tipos de elecciones se definen con base en cuatro relaciones: la relación con el ámbito que involucran las elecciones, con el órgano representativo, con el tiempo en que se realizan y con el sistema político.

Respecto a la primera relación, se puede distinguir entre niveles nacionales y subnacionales y respecto a la segunda categoría, entre elecciones provinciales o regionales y municipales. Vale añadir las elecciones supranacionales para órganos representativos en sistemas de integración regional, como por ejemplo el Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

Respecto a la segunda relación, conviene diferenciar entre elecciones presidenciales y parlamentarias, o sea unipersonales y pluripersonales y dentro de la segunda categoría entre elecciones unicamerales o bicamerales, esto es cuando se elige a una Cámara de Diputados y un Senado.

Respecto a la tercera relación es importante diferenciar entre elecciones simultáneas (elecciones uni- y pluripersonales, incluso de diferentes niveles) y no-simultáneas. Se distingue asimismo entre diferentes grados de simultaneidad, tomando como criterio no sólo el día, sino también la boleta (si es única o no) y el voto (si con el mismo voto se elige a varios órganos). Vale añadir la distinción –en el caso de elecciones plurinominales– de elecciones de renovación completa o parcial y de elecciones intermedias, cuando las elecciones parlamentarias tienen un período más corto y se realizan cada segunda vez de forma separada de las presidenciales. El grado de simultaneidad de las elecciones tiene muchas implicancias para el resultado de las elecciones y más aún para el funcionamiento del sistema político o en la gobernabilidad [véase Nohlen 1998].

Respecto a la cuarta relación, el criterio clave de distinción es el de la oportunidad y de la libertad de elegir que el ciudadano efectivamente tiene. Conforme a ello, es posible distinguir entre:

- a) elecciones competitivas;*
- b) elecciones semicompetitivas;*
- c) elecciones no-competitivas.*

En las primeras el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales. Esa oportunidad y esa libertad, además, están garantizadas por normas jurídicas efectivamente vigentes. Si estos requisitos, que deben verificarse copulativamente, se ven limitados en algún grado, se puede hablar de elecciones semicompetitivas. Cuando ellos se encuentran vedados al elector, estamos entonces ante elecciones no-competitivas. [Resalta la Sala]

También acota el autor:

En las primeras el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales. Esa oportunidad y esa libertad, además, están garantizadas por normas jurídicas efectivamente vigentes. Si estos requisitos, que deben verificarse copulativamente, se ven limitados en algún grado, se puede hablar de elecciones semicompetitivas. Cuando ellos se encuentran vedados al elector, estamos entonces ante elecciones no-competitivas.

«El rol de las elecciones (competitivas) en los sistemas democráticos es fundamental. En primer lugar, las elecciones constituyen la base del concepto 'democracia'. Hay democracia cuando los detentadores del poder son elegidos popularmente en una lucha abierta y libre por el poder. En segundo lugar, las

elecciones son la fuente de legitimación tanto del sistema político, como de sus líderes o dirigentes».

En tal posición coincide Norberto Bobbio, para quien las elecciones son esenciales en la democracia y resalta que esta existe porque se garantizan la competencia, la libertad y la periodicidad electoral.²¹

E. La conformación de los consejos de juventud

El artículo 33 de la Ley 1622 de 2013 « [p]or medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones», reza:

ARTÍCULO 33. CONSEJOS DE JUVENTUDES. *Los Consejos de Juventudes son 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 (sic) 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.*

A la luz del artículo 3 de la Ley 1885 de 2018 «[p]or medio de la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones» que modificó el artículo 34 de la Ley 1622 de 2013, los consejos de juventud cumplen la siguientes funciones:

- 1. Actuar como mecanismo válido de interlocución y concertación ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial y ante las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud.*
- 2. Proponer a las respectivas autoridades territoriales, políticas, planes, programas y proyectos necesarios para el cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás normas relativas a juventud, así como concertar su inclusión en los planes de desarrollo, en concordancia con la agenda juvenil acordada al interior del subsistema de participación.*
- 3. Establecer estrategias y procedimientos para que los jóvenes participen en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a la juventud.*
- 4. Participar en el diseño y desarrollo de agendas municipales, distritales, departamentales y nacionales de juventud.*

²¹ Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, México, FCE, 1984, Capítulo I.

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.*
6. *Presentar informes semestrales de su gestión, trabajo y avances en audiencia pública, convocada ampliamente y con la participación de los diversos sectores institucionales y de las juventudes.*
7. *Ejercer veeduría y control social a los planes de desarrollo, políticas públicas de juventud, y a la ejecución de las agendas territoriales de las juventudes, así como a los programas y proyectos desarrollados para los jóvenes por parte de las entidades públicas del orden territorial y nacional.*
8. *Interactuar con las instancias o entidades públicas que desarrollen procesos con el sector, y coordinar con ellas la realización de acciones conjuntas.*
9. *Fomentar la creación de procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes y movimientos juveniles, en la respectiva jurisdicción.*
10. *Dinamizar la promoción, formación integral y la participación de la juventud, de acuerdo con las finalidades de la presente ley y demás normas que la modifiquen o complementen.*
11. *Promover la difusión, respeto y ejercicio de los Derechos Humanos, civiles, sociales y políticos de la juventud, así como sus deberes.*
12. *Elegir representantes ante las instancias en las que se traten los asuntos de juventud y cuyas regulaciones o estatutos así lo dispongan.*
13. *Participar en el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la población joven en las respectivas entidades territoriales.*
14. *Interactuar con las instancias o entidades que desarrollen el tema de juventud y coordinar la realización de acciones conjuntas.*
15. *Participar en la difusión y conocimiento de la presente ley.*
16. *Es compromiso de los Consejos de Juventud luego de constituidos, presentar un plan unificado de trabajo que oriente su gestión durante el periodo para el que fueron elegidos.*
17. *Elegir delegados ante otras instancias y espacios de participación.*
18. *Adoptar su propio reglamento interno de organización y funcionamiento.*

En punto de la conformación de los consejos municipales y los consejos locales de juventud²² - estos últimos previstos para los distritos - la Ley 1885 de 2018 dispone:

ARTÍCULO 4. 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 1o. *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 [...]*

El artículo 42 de la Ley 1622 reza:

ARTÍCULO 42. COMPOSICIÓN BÁSICA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y LOCALES DE JUVENTUD. *Los Consejos Municipales y Locales de Juventud se integrarán por un número impar de miembros, no menor de siete (7) ni mayor de diecisiete (17), elegidos mediante el voto popular y directo de los jóvenes inscritos en la respectiva jurisdicción.*

La definición del número de consejeros dependerá así mismo de la densidad poblacional de cada municipio o localidad según último censo realizado y ajustado con proyecciones al año de las elecciones.

En cuanto al papel de la Registraduría en la conformación de los consejos, la Ley 1885, en su artículo 5, contempla:

ARTÍCULO 5. CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES, LOCALES Y DISTRITALES DE JUVENTUD. *La Registraduría Nacional tendrá a su cargo la organización y dirección de las elecciones para conformar los Consejos Municipales y Locales de Juventud. Por tanto, destinarán todos los recursos necesarios para llevar a cabo las elecciones en sus procesos correspondientes y establecerán un proceso de inscripción acompañado de una amplia promoción, difusión y capacitación electoral a toda la población objeto de la ley teniendo en cuenta los principios constitucionales vigentes y el enfoque diferencial.*

²² El artículo 39 de la Ley 1622 establece que los consejos locales de juventud se rigen por las disposiciones aplicables a los consejos municipales de juventud.

PARÁGRAFO. *La Registraduría Nacional del Estado Civil como entidad encargada de la organización y dirección de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud tiene a cargo entre otras, las siguientes funciones:*

- 1. Fijar el calendario electoral.*
- 2. Fijar los sitios de inscripción y de votación.*
- 3. Conformar el Censo Electoral.*
- 4. Inscribir las listas de las candidaturas y verificar los requisitos de la inscripción.*
- 5. Designar y notificar a los jurados de votación.*
- 6. Acreditar a los testigos electorales.*
- 7. Apoyar la capacitación de los jurados y demás actores electorales.*
- 8. Coordinar la logística de los puestos de votación y sitios de escrutinios.*
- 9. Disponer para todas las mesas de votación el material electoral necesario.*
- 10. Disponer en todas las circunscripciones electorales los funcionarios necesarios para el desarrollo del proceso electoral de juventudes.*
- 11. Determinar los sitios de escrutinio.*

En lo atinente a la inscripción de electores, el artículo 6 ibidem, prevé:

ARTÍCULO 6. INSCRIPCIÓN DE JÓVENES ELECTORES. *El proceso de convocatoria e inscripción de electores se iniciará con una antelación no inferior a ciento veinte (120) días calendario a la fecha de la respectiva elección y terminará noventa (90) días calendario antes de la respectiva elección.*

PARÁGRAFO 1o. *Para la primera elección unificada de Consejos de Juventud la inscripción de electores deberá iniciarse con ciento ochenta días (180) calendario antes al día de la elección y terminar noventa (90) días calendario antes del día de la elección.*

PARÁGRAFO 2o. *La determinación de los puestos de inscripción y votación para los Consejos Municipales, Distritales y Locales de Juventud, se hará teniendo en cuenta las condiciones de fácil acceso y reconocimiento de las y los jóvenes y estará a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo cual expedirá la resolución correspondiente. Las autoridades territoriales coadyuvarán en la consecución y alistamiento de los puestos de votación y al Comité Organizador de cada municipio realizar la difusión de las direcciones de los puestos de votación.*

PARÁGRAFO 3o. *La Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará un calendario electoral, en el que se incluirá cada una de las actividades del proceso electoral contemplando los términos ya estipulados en esta ley.*

PARÁGRAFO 4o. *El Ministerio del Interior, o quien haga sus veces, apoyará la promoción y realización de las elecciones de los Consejeros Municipales y Locales de Juventud construyendo una campaña promocional de este proceso electoral en todo el territorio nacional.*

PARÁGRAFO 5o. *La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) apoyará el proceso de formación de los candidatos y consejero elegidos, con cargo a los recursos establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Sector.*

PARÁGRAFO 6o. *La inscripción de jóvenes electores se realizará 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, diseñado 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, la contraseña para los jóvenes que hayan solicitado su cédula por primera vez.

Cuando un joven se inscriba dos o más veces, la última inscripción anula las anteriores.

En cuanto a la inscripción de candidatos, presentación de listas y características del voto, el artículo 4 de la Ley 1885 dice que se respetará la autonomía de los partidos, movimientos, procesos y prácticas organizativas de las juventudes y listas independientes.

La inscripción de candidatos se realizará a través de listas únicas y cerradas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y el número de candidatos inscritos en cada lista presentada no podrá exceder el número de curules a proveer.

Las listas deberán conformarse de forma alterna entre los géneros de tal manera que dos candidatos del mismo género no queden en orden consecutivo en una lista.

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

En lo que a la tarjeta electoral respecta, se dispone que estará dividida en tres sectores: listas independientes, procesos y prácticas organizativas, y partidos o movimientos políticos con personería jurídica vigente.

También se definen los siguientes «*conceptos de voto*»:

- Voto válido: El elector marca solo una lista de uno de los sectores.
- Voto nulo: La marcación del elector no permite definir con claridad su intención de voto.
- Voto no marcado: Cuando no se encuentre ninguna marcación.

En lo atinente al método de asignación de curules, el artículo 8 de la Ley 1885 de 2018 ordena la aplicación del sistema de cifra repartidora entre todas las listas de candidatos.

F. Los estímulos electorales

La Ley 403 de 1997 «*[p]or la cual se establecen estímulos para los sufragantes*» es de iniciativa parlamentaria y obedeció a 3 proyectos radicados en la Cámara de Representantes, a saber: i) el proyecto de ley número 002/95, «*[p]or la cual se reglamenta el deber de votar y se crean estímulos para los sufragantes*», ii) el proyecto de ley No. 030/95, «*[p]or la cual se establecen estímulos para el ejercicio del voto y se determina la edad de la ciudadanía*» y iii) el proyecto de ley No. 044/95, «*[p]or el cual se introducen algunas reformas en el sistema de votación y se dictan otras disposiciones*».

En atención al hecho de que los tres proyectos se referían a un mismo tema, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes los acumuló.

En la Sentencia C-337 de 1997 la Corte Constitucional explica las finalidades del proyecto de ley en los siguientes términos:

VIII.4.3 La finalidad del proyecto de ley

Pues bien: la finalidad del proyecto de ley, como se lee en los antecedentes legislativos que aparecen dentro del expediente, es evidente: estimular a los ciudadanos para que participen en las elecciones y demás decisiones públicas y, de esta manera, reducir la abstención electoral, "enfermedad endémica que padece nuestra democracia representativa desde la década de los años treinta, acentuada luego durante el régimen del Frente Nacional. De allí que derrocar esa actitud de indiferencia colectiva frente a los eventos electorales constituye una tarea prioritaria y reto de nuestro sistema político... Necesitamos entonces formar ciudadanos,

sujetos políticos activos para la nueva democracia participativa, que aún sigue sin estrenar. Se impone construir una conciencia de ciudadano, convirtiendo el voto en una expresión de compromiso ético y político con las instituciones, en algo atractivo y con significado para el hombre común. Semejante meta exige la búsqueda de fórmulas imaginativas, novedosas, que muestren a los colombianos y, en especial, a nuestros jóvenes, una faceta amable y benéfica del acto de sufragar. La primera manera de conmover esta conciencia ciudadana consiste en ofrecer incentivos que atraigan positivamente a quienes por muchas décadas se han mostrado indolentes y abúlicos frente a las urnas."

Para la Corte es plausible que para fomentar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, se establezcan estímulos que permitan crear conciencia cívica en la población apta para votar, enfatizando así la importancia de este acto dentro de un Estado democrático como el nuestro. La cultura de la participación de los ciudadanos en las elecciones y demás decisiones que se tomen por medio del sufragio, están orientadas a la satisfacción de intereses colectivos, es decir, del bien común.

Se trata entonces de cambiar la conducta apática de los ciudadanos frente al voto por un comportamiento positivo, mediante la concesión de estímulos y el reconocimiento por parte del Estado de buen ciudadano.

Tampoco encuentra la Corte que la creación de estímulos distorsione la libertad y el sentido patriótico del voto, pues al ciudadano, como se expuso en párrafos anteriores, no se le coacciona para elegir entre las opciones existentes, puesto que bien puede cumplir su deber mediante el voto en blanco.

Visto lo que antecede, y en lo que al texto de la propia Ley 403 de 1997 se refiere, se observa que en el artículo 1º se recalca que el voto es un derecho y un deber ciudadano y que la participación mediante el voto en la vida política, cívica y comunitaria se considera una actitud positiva de apoyo a las instituciones democráticas, razón por la que será reconocida, facilitada y estimulada por las autoridades.

El artículo 2 de la norma, con sus respectivas modificaciones, dice:

ARTICULO 2o. *Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones gozará de los siguientes beneficios:*

- 1. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.*
- 2. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar tendrá derecho a una rebaja de un (1) mes en el tiempo de prestación de este servicio, cuando se trate de soldados bachilleres o*

auxiliares de policía bachiller, y de dos (2) meses, cuando se trate de soldados campesinos o soldados regulares.

3. Quien hubiere participado en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.

4. Quien hubiere ejercido el derecho al voto en la votación inmediatamente anterior tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hicieron, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto.

5. El estudiante de la Institución Oficial de Educación Superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en el último comicio electoral, realizado con anterioridad al inicio del respectivo período académico. Este descuento, se hará efectivo no solo en el periodo académico inmediatamente siguiente al ejercicio del sufragio, sino en todos los periodos académicos que tengan lugar hasta las votaciones siguientes en que pueda participar. [modificado por el artículo 1 de la Ley 2019 de 2020]

6. Inexequible

7. Quien haya ejercido el derecho al sufragio se beneficiará, por una sola vez, de una rebaja del diez por ciento (10%) en el valor de expedición del pasaporte que solicite durante los cuatro (4) años siguientes a la votación. Este porcentaje se descontará del valor del pasaporte que se destina a la Nación. [Numeral adicionado por el artículo 2 de la Ley 815 de 2003]

8. Quien acredite haber sufragado tendrá derecho a los siguientes descuentos durante el tiempo que transcurra hasta las siguientes votaciones:

a) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite de expedición inicial y renovación del pasado judicial;

b) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por concepto de trámite inicial y expedición de duplicados de la Libreta Militar.

c) Diez por ciento (10%) del valor a cancelar por duplicados de la cédula de ciudadanía del segundo duplicado en adelante. [Numeral adicionado por el artículo 2 de la Ley 815 de 2003]

PARÁGRAFO. *El Gobierno nacional apoyará a las Instituciones de Educación Superior Oficiales que realizan el descuento electoral con transferencias que reconozcan el monto total del descuento realizado por cada una de ellas, de acuerdo con los recursos apropiados en cada vigencia.*

El Gobierno nacional requerirá la información del valor de los descuentos de votaciones de las Instituciones de Educación Superior que son Establecimientos

Públicos del orden Nacional y Territorial. [Parágrafo adicionado por el artículo 1 de la Ley 2019 de 2020]

Finalmente, el artículo 3 prevé:

ARTICULO 3o. *El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador.*

Así, pues, la Ley 403 contempla un catálogo de alicientes -y a la vez instrumentos para la formación democrática- dirigidos a los ciudadanos, para que mediante el voto se hagan partícipes del destino de nuestra Nación y contribuyan a la vida política, cívica y comunitaria.

Claro está, estos instrumentos tienen limitaciones jurídicas, como lo ha señalado la Corte Constitucional; se trata de salvaguardias que -debe decirse desde ya- no aplican a la elección de los consejos de juventud, como lo explica la Sala en el siguiente acápite.

G. Las sentencias de la Corte Constitucional sobre estímulos para los sufragantes

Para efectos de la consulta es menester remitirse a las sentencias de la Corte Constitucional C-337 de 1997, C-551 de 2003, C-041 de 2004 y C-224 de 2004.

En la sentencia C-337 de 1997 la Corte resolvió la objeción presidencial al proyecto de ley No. 002/95 Cámara, 220/96 Senado, «[p]or la cual se establecen estímulos para los sufragantes».

En tal pronunciamiento se lee lo siguiente:

El legislador en el artículo 2o. del proyecto de ley, materia de las objeciones, claramente estableció distinciones entre individuos, los que votaron en las elecciones inmediatamente anteriores a la concesión del beneficio, y los que no votaron. El criterio selectivo, derivado del ejercicio del sufragio, lo establece el legislador en función de las siguientes circunstancias: ingreso a las instituciones de educación superior, tiempo de prestación del servicio militar, elección de cargos de carrera en las entidades públicas, adjudicación de becas educativas, predios rurales y subsidios de vivienda, y costo de la matrícula en instituciones oficiales de educación superior.

El objetivo perseguido con estos beneficios, como ya se expresó, encuentra justificación constitucional en el artículo 258, que consagra el ejercicio del voto no sólo como un derecho, sino también como un deber. De ahí que el deber de votar no deba entenderse como un simple deseo del Constituyente, sino como una

posibilidad de asociar a su observancia, ciertas consecuencias ventajosas, o, a su inobservancia, determinados efectos negativos, que no pueden ser de tal magnitud que desvirtúen la categoría de derecho que la propia Constitución le asigna al sufragio.

En el caso concreto, los estímulos al voto no coaccionan al sufragante sino que apelan a su conciencia cívica para que participe de un objetivo que el Estado considera plausible: consolidar la democracia, fin que, se reitera, es legítimo desde el punto de vista constitucional.

Nada más que tenga incidencia en este concepto anotó la Corte, y finalmente declaró exequible el artículo 2° del proyecto de ley «*[p]or el cual se establecen estímulos para los sufragantes*», al estimar infundadas las objeciones presidenciales.

La sentencia C-551 de 2003 se refiere a la revisión de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, «*[p]or la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional*». Dice así la providencia en lo que interesa al concepto:

209- Fuera de lo anterior, existe otro motivo de inconstitucionalidad para la casilla de voto en blanco, el cual fue planteado por varios intervinientes, y es el siguiente: la admisión del voto en blanco pretendería atraer ciudadanos para que participen en el referendo, con el fin de que el umbral de participación mínima exigido por el artículo 378 superior sea sobrepasado. En efecto, como ya se señaló, para que una reforma sea aprobada, es necesario que haya votado la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral. En tales condiciones, si se admitiera la casilla de voto en blanco, los estímulos a los votantes, previstos por la Ley 403 de 1997, se tornarían en un mecanismo para estimular que se sobrepase el umbral mínimo de participación requerido para la aprobación de las reformas constitucionales propuestas por el referendo, lo cual introduciría una discriminación frente a aquellos ciudadanos que han optado por la abstención, como un mecanismo para combatir la aprobación de esas reformas, precisamente buscando que ese umbral de participación no sea satisfecho.

Y es que la regulación del artículo 378 de la Carta confiere una eficacia específica a la abstención en los referendos constitucionales, puesto que es posible que una reforma obtenga una mayoría de votos afirmativos, pero no sea aprobada, por cuanto el total de los votos no sobrepasó el umbral de participación requerido. Ahora bien, el Constituyente hubiera podido adoptar una fórmula que garantizara una participación mínima en el referendo, para legitimar democráticamente el pronunciamiento ciudadano, pero sin conferir eficacia jurídica a la abstención. Para ello hubiera podido establecer, como lo hacen otros ordenamientos, que los votos favorables al referendo no sólo deben ser la mayoría de los votos depositados sino que esos votos positivos deben representar un determinado porcentaje del censo electoral, pues de esa manera se asegura una participación mínima, pero sin conferir efectos jurídicos a la abstención, ya que únicamente los votos favorables

son tenidos en cuenta para determinar si el umbral de participación fue o no sobrepasado⁶¹.

En tales circunstancias, al establecer como requisito de aprobación de un referendo un umbral mínimo de participación global, en vez de un porcentaje mínimo de votos favorables, la Constitución no sólo confirió eficacia jurídica a la abstención sino que la convirtió en una estrategia legítima para oponerse, en ciertos contextos, a la aprobación de una determinada reforma constitucional por medio de referendo. No sería entonces razonable suponer que si la Carta le confiere efectos jurídicos a la abstención, de otro lado la propia Carta considere que esa alternativa política no amerita protección constitucional en este tipo de votaciones. La Corte concluye entonces que en los referendos constitucionales, la abstención es una opción política legítima, que se encuentra reconocida por el Estado, y por ello no puede ser discriminada.

Mediante sentencia C-041 de 2004, la Corte decidió una acción pública de inconstitucionalidad.

El fallo declaró inexecutable las expresiones «y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados» y «o del día en que deba realizarse un evento de participación ciudadana de carácter nacional o territorial», contenidas en el artículo 2º de la Ley 403 de 1997.

Para adoptar tal decisión consideró:

En virtud de lo anterior, se puede concluir que la abstención activa, en el referendo derogatorio y aprobatorio, en el plebiscito, en la consulta popular, así como aquella que convoca a asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, produce efectos jurídicos, por cuanto los ciudadanos pueden no votar con el fin de que no se cumpla el umbral requerido por la Constitución y la ley para efectos de su validez. La eficacia jurídica de estos mecanismos de participación está condicionada al cumplimiento del porcentaje del censo electoral exigido. Así, para que cualquiera de ellos surta efectos jurídicos es necesario un número determinado de votos válidos. En esta medida, no basta que el texto reformativo o que se pretende derogar, para el caso del referendo, sea aprobado por la mayoría de los sufragantes, antes debe cumplirse el umbral requerido para efectos de determinar si la mayoría aprobó o improbó la reforma. Lo mismo ocurre para el caso del plebiscito, pues es necesario que concurran a las urnas por lo menos la mayoría del censo electoral, después, sí se determinará si fue aprobado o no.

En este orden de ideas, la abstención en el caso de los demás mecanismos de participación que se materializan por medio del voto, al igual que sucede con el referendo constitucional aprobatorio, es protegida constitucionalmente. De esta forma, la Sala reconoce que para el caso del referendo, plebiscito, la revocatoria del mandato y consulta popular, la abstención, además de tener eficacia jurídica, es una estrategia legítima de oposición y por ende no le está permitido al legislador establecer estímulos para las personas que mediante el voto participan en estos

eventos democráticos no electorales. En consecuencia, se declarará la inexecutable de la expresión «y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados.», contenida en el artículo 2 de la Ley 403 de 1997.

Finalmente, en sentencia C-224 de 2004 a propósito de una demanda contra el numeral 6 del art 2° de la Ley 815 de julio 7 de 2003, «[p]or la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragio», el alto tribunal explicó:

4.4. Así las cosas, de acuerdo con el criterio hermenéutico fijado por la jurisprudencia constitucional en las Sentencias C-337 de 1997, C-551 de 2003 y C-041 de 2004, es posible que el legislador, respetando los principios y garantías constitucionales - en particular el de la igualdad -, consagre estímulos electorales en beneficio de los ciudadanos que sufraguen en los procesos de elección democrática, por constituir la abstención en estos casos un comportamiento negativo de participación. Sin embargo, le está prohibido al Congreso concebir cualquier tipo de incentivo en favor de quienes voten en los eventos de participación ciudadana no electorales, toda vez que en ellos la abstención produce efectos jurídicos y es objeto de una clara protección constitucional, derivada de la forma como se encuentra diseñado en el ordenamiento jurídico el sistema de participación, que consiste en exigir la obtención de unos umbrales mínimos para que se entienda válido el respectivo acto de convocatoria.

[...]

5.5. Ahora bien, a partir de la concepción democrática del voto como un derecho - libertad, debe entenderse que su ámbito de protección se extiende no solo a la dimensión positiva o de participación, sino también a la dimensión negativa o de abstención. Indiscutiblemente, las preceptivas superiores que reconocen en el voto un mecanismo de expresión política libre y voluntario (C.P. arts. 2° y 258), están amparando como opciones válidas, tanto la conducta ciudadana de votar a favor de un candidato o de votar en blanco, como la de no votar. En ese entendido, la protección que la Constitución Política brinda al derecho de sufragio en sus distintas manifestaciones, impide que las autoridades públicas - o los particulares- puedan adoptar medidas que de una u otra forma sancionen o discriminen el comportamiento abstencionista, pues, se repite, en su condición de derecho - libertad, resulta legítimo que el ciudadano asuma como opción política la de no expresar su opinión, es decir, la de no votar.

[...]

Por tanto, aun cuando el Congreso de la República, en desarrollo de su libertad de configuración legislativa (C.P. art. 152 literal C), tiene plena competencia para regular las funciones electorales, ésta no lo habilita para prohibir, sancionar o discriminar la abstención, pues, se reitera, “el sufragante conserva en todo caso el derecho de abstenerse de votar, votar en blanco o hacerlo a favor de cualquier candidato”, por ser éstas, en idénticas condiciones, formas de expresión política que gozan de plena aceptación constitucional. Así lo entendió la Corte cuando

sostuvo que “[l]as mismas normas que consagran el ejercicio del voto como una actividad esencialmente libre, hacen inmune al abstencionista a la acción del legislador tendiente a prohibir el no ejercicio del derecho al voto, o a atribuirle alguna pena, a la vez que hacen incompetente al Congreso para actuar de ese modo...”

Así las cosas, la Corte declaró inexecutable el numeral 6° del artículo 2° de la Ley 815 de 2003, que rezaba:

6. Como una contribución a la formación de buenos ciudadanos, las universidades no oficiales podrán establecer, dentro de sus estrategias de mercadeo, un descuento en el valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado y postgrado que acrediten haber sufragado en las últimas elecciones.

Parágrafo. Las universidades que voluntariamente establezcan el descuento en la matrícula no podrán trasladar a los estudiantes el valor descontado ni imputarlo como costo adicional en los reajustes periódicos legalmente autorizados. El Gobierno otorgará reconocimientos especiales e incentivos a las universidades que den aplicación al estímulo electoral previsto en este numeral.

La jurisprudencia parcialmente transcrita resulta clara en tanto se refiere a **mecanismos de participación ciudadana en los que exista un umbral mínimo de participación para su validez**, más allá de la distinción ofrecida entre «procesos de elección democrática» y «eventos de participación ciudadana no electorales», que podría inducir confusión.

Lo esencial de la decisión de la Corte es impecable: enseña que en mecanismos de participación ciudadana en los que exista un umbral mínimo de participación para su validez, creados así por el legislador, el mismo legislador no puede crear estímulos electorales, puesto que promover el voto discriminaría en contra de la abstención activa como manifestación válida de disenso, que debe ser protegida. Se trata de no anonadar o menoscabar con estímulos las garantías que el mismo legislador otorgó a la abstención, agrega la Sala.

H. Conclusión

Los consejos de juventud son mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los jóvenes ante la institucionalidad pública.

Los jóvenes, en comicios, escogen directamente a quienes han de ser sus representantes en corporaciones en las que se adoptan decisiones en materia de concertación, vigilancia y control de la gestión pública en temas concernientes a juventud.

Para su conformación, en el caso de los consejos distritales, municipales y locales, se celebran elecciones propiamente dichas, que cuentan con la organización y

dirección de la Registraduría Nacional del Estado Civil y cuyos resultados son pasibles de control judicial mediante la acción electoral.

Es así que la elección unificada de tales consejos comporta un proceso institucional que emplea el voto como mecanismo de manifestación de la voluntad política, con base en la participación de varias listas, incluso provenientes de partidos y movimientos políticos, que de manera libre compiten en procura de obtener curules en un órgano de representación popular de las juventudes.

Además, se trata de elecciones que se celebrarán periódicamente, pues el artículo 21 de la Ley 1885 de 2018 prevé que se lleven a cabo cada 4 años.

De conformidad con la voluntad del legislador plasmada en la exposición de motivos, y con la sentencia que la declaró conforme con la Constitución Política, la Ley 403 de 1997 tiene como *telos* el de consolidar la democracia -fin legítimo desde el punto de vista constitucional-, a través de promover el concreto mecanismo del voto. Dado que los consejos de juventud tienen por objeto también la consolidación de la democracia, y que su conformación viene ordenada por la ley como que ha de hacerse mediante el mecanismo del voto, las previsiones legales aludidas dirigidas a estimular la participación electoral deben entenderse como viables en relación con las mencionadas elecciones juveniles.

La naturaleza de estas elecciones es plenamente compatible con el reconocimiento de los estímulos electorales previstos en la Ley 403 de 1997, modificada por la Ley 815 de 2013, en aras de combatir el abstencionismo y forjar una cultura de participación democrática.

Estima la Sala que la elección de los consejos de juventud es un mecanismo de participación de carácter electoral que se diferencia de los referendos, las consultas populares, los plebiscitos y las revocatorias de mandato, por cuanto no requiere un umbral mínimo de participación para su validez.

Por tanto, la reiterada jurisprudencia constitucional que ha llevado a la proscripción de los estímulos electorales en los eventos en los que debe protegerse la abstención activa como medio de disenso, no le es aplicable.

De conformidad con todo lo expuesto,

IV. LA SALA RESPONDE:

1. ¿La elección de los consejos de juventudes de que trata la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley Estatutaria 1885 de 2018, constituye un mecanismo de participación de carácter electoral?

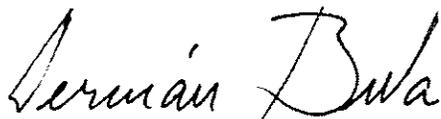
La elección de los consejos de juventud es un mecanismo de participación de carácter electoral mediante el cual las y los jóvenes escogen directamente sus representantes en corporaciones en las que se adoptan decisiones en materia de concertación, vigilancia y control de la gestión pública en temas concernientes a juventud.

A diferencia de los referendos, las consultas populares, los plebiscitos y las revocatorias de mandato, son procesos que no requieren un umbral mínimo de participación para su validez.

2. ¿Resulta jurídicamente viable conceder los estímulos a que se refiere la Ley 403 de 1997, modificada por la Ley 815 de 2003, a quienes sufraguen en el proceso de elección unificada de los consejos de juventudes de que trata la Ley Estatutaria 1622 de 2013, modificada por la Ley Estatutaria 1885 de 2018?

Sí. Es jurídicamente viable conceder a los sufragantes en el proceso de elección unificada de consejos de juventud los estímulos previstos por la Ley 403 de 1997 modificada por la Ley 1885 de 2018.

Remítase copia a la señora Ministra del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Presidente de la Sala



ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado



ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado



ALVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado



REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala