

Sentencia C-616/08

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA ELECCION, CONFORMACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE LA JUVENTUD

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY OBJETADO- Características/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY OBJETADO-Trámite de las objeciones/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY OBJETADO- Insistencia de las cámaras como presupuesto para la competencia de la Corte Constitucional

El estudio de la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Presidente de la República no sólo versa sobre los asuntos materiales concernientes a los reproches que el Gobierno Nacional presenta, sino que también comprende el análisis del procedimiento impartido a las objeciones a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de él. Al examen material debe anteceder la verificación del trámite impartido a las objeciones presidenciales para dilucidar si se ajusta a la normatividad correspondiente. La insistencia de las cámaras, es un presupuesto de procedibilidad para asumir la competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado por parte de la Corte.

PROYECTO DE LEY OBJETADO POR INCONSTITUCIONALIDAD-Publicación del proyecto objetado al estar las cámaras en receso

OBJECION PRESIDENCIAL POR VULNERACIÓN DE RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Fundada

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Materias sometidas a reserva de ley estatutaria

El artículo 152 constitucional introdujo en el ordenamiento colombiano la tipología de las leyes estatutarias, como una categoría normativa por medio de la cual se regulan materias de especial relevancia, sujeta adicionalmente aun procedimiento de formación más exigente que el ordinario. Así, de conformidad con dicho precepto constitucional mediante leyes estatutarias el Congreso de la República habrá de regular (1) los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; (2) la administración de justicia; (3) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; (4) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (5) los estados de excepción, y (6) la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE FUNCIONES ELECTORALES Y MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Aplicación de interpretación estricta/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE FUNCIONES ELECTORALES Y MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Reserva reforzada

Los pronunciamientos de esta Corporación han distinguido en lo que concierne al grado de rigurosidad de aplicación del principio de reserva de ley estatutaria en virtud de la materia regulada, pues en ciertos asuntos tales como las funciones electorales han defendido lo que podría denominarse una reserva reforzada, mientras en los restantes tópicos enunciados por el artículo 152 constitucional ha predominado el criterio de flexibilidad en la interpretación de

la reserva, tal ha sido la postura respecto de la regulación de los derechos y deberes fundamentales y de la administración de justicia. La reserva de ley estatutaria se predica no sólo respecto de los elementos esenciales de las funciones electorales, sino también de los asuntos que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, en esa medida todas las disposiciones que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales han de ser promulgadas mediante este tipo legislativo, regla de la cual sólo estarían exceptuados los aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE REGULACION DE FUNCIONES ELECTORALES-
No se aplica indiscriminadamente a todos los procesos electorales sino a aquellos cuya finalidad es la elección de los gobernantes

La reserva de ley estatutaria no se aplica indiscriminadamente respecto de todos los procesos electorales, sino de aquellos cuya finalidad es la elección de los gobernantes, es decir, no todas las normas que regulan las elecciones deben ser expedidas siguiendo el procedimiento propio de una ley estatutaria sino las que están dirigidas a regular los procesos electorales mediante los cuales se conforman los órganos de las ramas del poder público de carácter representativo en los distintos niveles territoriales, por lo que la reserva de ley estatutaria reforzada en materia de la regulación de las funciones electorales ha sido aplicada respecto de disposiciones relacionadas con la elección de los miembros de las corporaciones públicas de carácter representativo o mandatarios locales o nacionales pertenecientes a la rama legislativa o ejecutiva del poder público, o para la elección de los representantes del Estado Colombiano en instituciones que hacen parte del Sistema Andino de Integración.

PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA ELECCION, CONFORMACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE LA JUVENTUD-Objeto

El Proyecto de Ley objetado tiene por objeto fortalecer la participación y vinculación activa de los jóvenes a la vida nacional, distrital, municipal y local, mediante procesos pedagógicos y de formación democrática que se surten en virtud de la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de juventud, en los niveles nacional, departamental, distrital, municipal y local. En ese orden (i) regula el proceso para la conformación de los consejos de la juventud (inscripción de candidatos y jóvenes electores, capacitación a electores, designación de la comisión escrutadora y de jurados de votación, día de elección, escrutinio general, entrega de credenciales e instalación del consejo) y (ii) regula la composición y funciones de los consejos de la juventud en los distintos niveles territoriales como instancias de participación ciudadana.

CONSEJOS DE LA JUVENTUD-Consejeros no ejercen poder político/CONSEJOS DE LA JUVENTUD-Elección de consejeros no sujeta a trámite de ley estatutaria

El proyecto de ley objetado regula de manera exhaustiva lo relacionado con la elección de los consejeros de la juventud, desde la convocatoria hasta la entrega de las credenciales, por lo tanto reglamenta un proceso electoral, pero en la medida que los consejos no ejercen poder político pues no son una corporación de elección popular de carácter representativo que haga parte de una de las ramas del poder público, por lo tanto si bien los consejeros de la

juventud son representantes de los jóvenes y de las organizaciones juveniles no son gobernantes, lo que lleva a concluir que respecto de la materia regulada por el Proyecto de Ley objetado no es aplicable la reserva de ley estatutaria en materia de la regulación del ejercicio de funciones electorales.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE REGULACION DE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Aspectos que comprende

La reserva es aplicable respecto de las disposiciones que introduzcan límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho de participación ciudadana. En materia de regulación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana la reserva de ley estatutaria comprende: (i) el desarrollo de distintos preceptos constitucionales; (ii) se extiende a todos los mecanismos de participación, incluyendo aquellos que no tienen un carácter político; pues se comprende también a aquellos relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural.

CONSEJOS DE LA JUVENTUD-Constituyen verdaderos mecanismos de participación ciudadana/CONSEJOS DE LA JUVENTUD-Por su naturaleza su regulación estaba sujeta a ley estatutaria

Los Consejos de la Juventud son concebidos como un mecanismo de participación ciudadana, encargado de representar a los jóvenes y a las organizaciones juveniles en distintos ámbitos. En esa medida los Consejos de la juventud son una instancia de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública, a los que hace referencia el inciso final del artículo 103 de la Constitución política. Establecido que la naturaleza de los consejos de la juventud corresponde a un mecanismo de participación ciudadana de los contemplados en el inciso segundo del artículo 103 de la Carta, se concluye que las disposiciones que los regulan debían ser expedidas mediante una ley estatutaria. Así que si un proyecto de ley pretende regular de manera integral un mecanismo de participación ciudadana, la reserva de ley estatutaria se predica respecto de toda su normatividad. Ahora bien, el Proyecto de Ley objetado contiene una regulación integral de los consejos de la juventud, los cuales como antes se dijo son concebidos como un mecanismo de participación ciudadana, por lo tanto la reserva de ley estatutaria se predica respecto de la totalidad del cuerpo normativo.

OBJECION PRESIDENCIAL POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Infundada

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Competencias precisas de las ramas legislativa y ejecutiva/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Competencias concurrentes de los órganos legislativo y ejecutivo

En virtud del principio de legalidad del gasto el Congreso tiene facultades para (i) decretar gastos públicos y para (ii) aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación, en tanto que al Gobierno Nacional se le reconocen expresas facultades en la materia, pues si bien según el artículo 154 superior, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre estas las leyes “que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”. En el mismo sentido el artículo 346 de la Carta indica que “el

Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura; y el artículo 351 constitucional establece que “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”. Así el principio de legalidad del gasto “supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación. Los contenidos de los artículos del proyecto objetado permiten inferir que tales normas no riñen con el principio de legalidad del gasto público, toda vez que no contienen una orden imperativa al ejecutivo para que incluya un gasto en el presupuesto, y por lo tanto no desconocen la competencia del ejecutivo para decidir libremente si incorpora o no un gasto en la ley anual de presupuesto.

Referencia: expediente OP-097

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 293 de 2006 – Senado de la República -, 12 de 2005- Cámara de Representantes – “Por el cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de la juventud”.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D. C., veinticinco (25) de junio de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Por medio de comunicación recibida en la Secretaría General de esta Corporación el veintiséis (26) de octubre de dos mil siete (2007), la Presidenta del Senado de la República remitió el proyecto de ley de la referencia objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, para que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 Superior, la Corte decida sobre su exequibilidad.

1. Solicitud de pruebas sobre cumplimiento del trámite legislativo.

Mediante Auto de ocho (08) de noviembre de dos mil siete (2007) se avocó conocimiento del proceso de la referencia y se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de las pruebas correspondientes al trámite legislativo seguido para la aprobación del informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 293 de 2006 – Senado de la República -, 12 de 2005- Cámara de Representantes – “Por el cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de la juventud”.

Vencido el término probatorio, la Secretaría de la Cámara de Representantes envió, el día quince (15) de los corrientes, las Gacetas del Congreso No.487 y 540 de 2007 en las cuales aparece publicado el Informe de Objeciones Presidenciales y el anuncio previo a su aprobación respectivamente. Así mismo, indicó que el Acta de la plenaria No. 76, de octubre 9 de 2007, en la cual fue aprobado el Informe de objeciones presidenciales, no ha sido aun publicada. El Secretario del Senado de la República no dio respuesta a la solicitud del Magistrado Sustanciador. Ese mismo día fue proferido un Auto mediante el cual se requirió a los Secretarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República para que dieran cumplimiento a lo ordenado en Auto de ocho (8) de noviembre.

Debido a que las pruebas necesarias para verificar si se cumplió con el procedimiento previsto para la aprobación del Informe de objeciones presidenciales no fueron aportadas oportunamente al expediente, el veintiuno (21) de noviembre de dos mil siete (2007) la Sala Plena de esta Corporación profirió el Auto A-304 mediante el cual se abstuvo de decidir las objeciones presidenciales mientras no se cumplieran los presupuestos constitucionales y legales que permitieran adoptar una decisión de fondo, en la misma providencia supeditó el trámite subsiguiente de las objeciones a la verificación por parte del Magistrado Sustanciador de que fueran aportadas por parte de los Secretarios Generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República de las pruebas sobre el trámite de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 293 de 2006 - Senado de la República -, 12 de 2005- Cámara de Representantes - "Por el cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de la juventud".

Finalmente, el nueve (9) de abril de dos mil ocho (2008), luego de sendos requerimientos formulados por el Magistrado Sustanciador dirigidos a los Secretarios Generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, fueron allegadas al expediente las pruebas necesarias para continuar con el trámite de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad del proyecto de ley de la referencia.

2. Trámite legislativo del proyecto objetado

Del trámite que surtió el Proyecto de Ley N.º 293 de 2006 - Senado de la República -, 12 de 2005- Cámara de Representantes, se señalan los siguientes hechos relevantes para el estudio de la objeción presidencial:

El día veinte (20) de julio de dos mil cinco (2005) el proyecto fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por la senadora Alexandra Moreno Piraquive y fue publicado en la Gaceta del Congreso 453 del veintinueve (29) de julio de dos mil cinco (2005)¹.

El treinta y uno (31) de mayo de dos mil seis (2006) fue aprobado en primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Posteriormente fue aprobado en segundo debate por la plenaria de la Cámara de representantes el catorce (14) de junio de dos mil seis (2006) y remitido al Senado de la República.

Una vez el proyecto fue remitido al Senado de la República, la Presidencia de esa Cámara

repartió el proyecto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente para lo de su competencia. El día quince (15) de mayo de dos mil siete (2007) fue aprobado en primer debate por la citada Comisión, la Plenaria del Senado lo aprobó en segundo debate el día catorce (14) de junio de dos mil siete (2007).

Debido a que los textos aprobados en las plenarias de ambas cámaras fueron diferentes se nombró una Comisión accidental de mediación, el informe de esta comisión fue considerado y aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día diecinueve (19) de junio de dos mil siete (2007) y en la misma fecha por la plenaria del Senado de la república.

El proyecto de ley fue remitido el día veintidós (22) de junio del año en curso por el Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República para su sanción con sus respectivo expediente legislativo, y fue recibido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el día veintinueve (29) del mismo mes y año².

Las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N.º 293 de 2006 - Senado de la República -, 12 de 2005- Cámara de Representantes fueron publicadas en el Diario Oficial No.46.691 de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil siete (2007)³, en la misma fecha el proyecto fue devuelto al Presidente de la Cámara de Representantes sin la sanción presidencial.

Las Mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designaron una Comisión accidental para estudiar las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley de la referencia, cuyo informe fue considerado y aprobado el día nueve (09) de octubre de dos mil siete (2007) por la plenaria de la Cámara de Representantes⁴ y el día dieciséis (16) del mismo mes por la Plenaria del Senado de la República⁵, según consta en certificaciones aportadas por los secretarios generales de las respectivas corporaciones. Finalmente, el día veintitrés (23) de octubre el proyecto fue enviado a la Corte Constitucional por la presidenta del Senado de la República para que esta Corporación decidiera sobre las objeciones presidenciales.

II. TEXTO DE LA NORMA OBJETADA

A continuación se transcribe el Proyecto de Ley No. 293 de 2006 - Senado de la República -, 12 de 2005- Cámara de Representantes⁶

LEY No.

por la cual se reglamenta la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de la Juventud.

CAPITULO I

Objeto y conceptos

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la participación y vinculación activa de los jóvenes a la vida nacional, distrital, municipal y local, mediante procesos pedagógicos y de formación democrática que se surten en virtud de la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de Juventud, en los Niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y Local.

Artículo 2°. De los Consejos de Juventud. Los Consejos de Juventud son organismos colegiados de carácter social, ejercen sus funciones y competencias de manera autónoma e integran el Sistema Nacional de Juventud que opera en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal. Su conformación se hará mediante un sistema de representación de jóvenes y de organizaciones juveniles.

Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá como:

Joven: Persona entre los 14 y 26 años de edad.

Organización o grupo juvenil: Número plural de personas constituidas en su mayoría por afiliados jóvenes, cuyo funcionamiento obedezca a reglamentos o estatutos aprobados por sus miembros, mediante acta debidamente inscrita en el registro de organizaciones juveniles que para el efecto se deberá establecer en las respectivas alcaldías dentro del ámbito de sus competencias.

CAPITULO II

De los Consejos de Juventud

Artículo 4°. Instancias juveniles de representación. En el nivel nacional se conformará el Consejo Nacional y en el ámbito territorial se organizarán los consejos distritales, municipales y locales de juventud, como instancias sociales de carácter colegiado y autónomo de representación.

Artículo 5°. Consejo Nacional de Juventud. El Consejo Nacional de Juventud estará integrado de la siguiente manera:

1. Un (1) delegado de cada uno de los Consejos Departamentales de Juventud.
2. Un (1) delegado del Consejo Distrital de Juventud de Bogotá, D. C.
3. Un (1) representante de las organizaciones juveniles de indígenas.
4. Un (1) representante de las organizaciones juveniles de afrocolombianos.
5. Un (1) representante de las organizaciones juveniles de raizales de San Andrés y Providencia.
6. Un (1) representante de las organizaciones juveniles de campesinos.
7. Un (1) representante elegido por las organizaciones juveniles, que de acuerdo con sus estatutos, ejecuten programas de cubrimiento nacional y cumplan con lo establecido en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. Los representantes y sus respectivos suplentes de que tratan los numerales 3 al 7 del presente artículo, deberán acreditar su calidad de joven y serán designados por las respectivas comunidades u organizaciones, según sea el caso, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Artículo 6º. Consejos Distritales de Juventud. De conformidad con el régimen administrativo de los Distritos, se conformarán Consejos locales o comunales los cuales se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

Parágrafo 1º. El Consejo Distrital de Juventud de Bogotá, D. C., será integrado por un (1) delegado de cada uno de los Consejos Locales de Juventud.

Artículo 7º. Consejos Departamentales de Juventud. En cada uno de los departamentos se conformarán los Consejos Departamentales de Juventud, los cuales serán integrados por delegados de cada uno de los Consejos Municipales y Distritales de Juventud, excepto el Distrito Capital.

a) Actuar como instancia válida de interlocución y consulta ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial y ante las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud;

b) Proponer a las respectivas autoridades territoriales los planes, programas y proyectos necesarios para el cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 375 de 1997 y en las demás normas que la modifiquen o complementen, así como concertar su inclusión en los planes de desarrollo;

c) Establecer estrategias y procedimientos para que los jóvenes participen en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a la juventud, y ejercer veeduría y control social en la ejecución de los mismos;

d) Fomentar la creación de organizaciones y movimientos juveniles, en la respectiva jurisdicción;

e) Dinamizar la promoción, formación integral y la participación de la juventud, de acuerdo con las finalidades de la Ley 375 de 1997 y demás normas que la modifiquen o complementen;

f) Promover la difusión, respeto y ejercicio de los derechos humanos, civiles, sociales y políticos, en especial los derechos y deberes de la juventud, enunciados en los Capítulos I y II de la Ley 375 de 1997 y demás normas que la modifiquen o complementen;

g) Elegir representantes ante otras instancias de participación juvenil y en general, ante aquellas cuyas regulaciones o estatutos que así lo dispongan;

h) Cogestionar planes, programas y proyectos dirigidos a la juventud y autogestionar recursos que contribuyan al desarrollo de los propósitos de la Ley 375 de 1997;

i) La responsabilidad de conceptuar, proponer, debatir y concertar políticas, programas y proyectos dirigidos a la juventud;

j) Conceptuar sobre el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la población joven en las respectivas entidades territoriales. Este concepto será tenido en cuenta por la correspondiente entidad territorial;

k) Interactuar con las instancias o entidades que desarrollen el tema de juventud y coordinar la realización de acciones conjuntas;

l) Adoptar su propio reglamento de organización y funcionamiento.

CAPITULO III

Convocatoria y composición

Artículo 9°. Convocatoria para la elección de los Consejos Municipales y Distritales de Juventud. En el proceso de inscripción de candidatos y jóvenes electores, las Alcaldías Distritales, Municipales y la Registraduría Nacional del Estado Civil, abrirán el proceso de inscripción acompañado de una amplia promoción, difusión y capacitación pre y pos electoral, para lograr una adecuada participación en el mismo.

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°. En la determinación de los puestos de inscripción y votación para los Consejos Municipales, Distritales y Locales de Juventud, se procederá teniendo en cuenta las condiciones de fácil acceso y reconocimiento por los jóvenes.

Parágrafo 2°. A fin de lograr una mejor organización electoral, los entes territoriales elaborarán un calendario electoral donde se precisen las fechas de realización de las siguientes actividades:

- a) Inscripción de jóvenes al registro de jóvenes electores;
- b) Inscripción de candidatos;
- c) Inscripción de representantes de las organizaciones juveniles de campesinos, indígenas, afrocolombianos, o en general de comunidades étnicas y las raizales de San Andrés y Providencia;
- d) Sorteo y adjudicación de códigos;
- e) Capacitación a organizadores, electores y candidatos;
- f) Designación de la Comisión Escrutadora;
- g) Designación de jurados de votación;
- h) Publicación de listas de jurados de votación;
- i) Día de la elección;
- j) Escrutinio general;
- k) Entrega de credenciales;
- l) Instalación del Consejo de Juventud.

Parágrafo 3°. La fecha de cierre para inscripción de jóvenes electores será hasta quince días hábiles antes de las respectivas elecciones en cada entidad territorial.

Artículo 10. Composición básica de los Consejos Distritales, Municipales o Locales de Juventud. Los Consejos Municipales de Juventud se integrarán por un número impar de miembros, no menor de cinco (5) ni mayor de quince (15), elegidos mediante el voto popular y directo de los jóvenes inscritos en la respectiva jurisdicción. La definición del número de consejeros dependerá del número de aspirantes al Consejo de Juventud de cada Municipio, Distrito o localidad. Del total de miembros integrantes del Consejo, el sesenta por ciento (60%) será elegido por cifra repartidora, de listas presentadas directamente por los jóvenes, y el cuarenta por ciento (40%) restante se elegirá por mayoría de los candidatos postulados por las organizaciones juveniles, partidos o movimientos políticos. Se podrá sufragar únicamente por una lista o por un candidato de organización juvenil.

Parágrafo 1°. Si como consecuencia de aplicar los porcentajes aquí dispuestos, el número de miembros integrantes del correspondiente Consejo Distrital, Municipal o local de juventud resultare un decimal, este se aproximará al número entero superior si es cinco (5) o más y al número entero inferior si es cuatro (4) o menos.

Artículo 11. Composición ampliada de los Consejos Distritales y Municipales de Juventud. Conforme a lo establecido en el artículo 4° de la presente ley, en los municipios y distritos donde existan organizaciones juveniles de campesinos, indígenas, afrocolombianos, o en general de comunidades étnicas y de los raizales de San Andrés y Providencia, cada entidad territorial dispondrá una representación especial en el Consejo Distrital o Municipal de Juventud, siempre que constituyan minoría en la respectiva entidad territorial donde ocurre la elección, sin perjuicio de que puedan participar en la elección general. En este evento, habrá un miembro más en el Consejo de Juventud por cada una de tales comunidades, designados directamente por las mismas, sin necesidad de ser sometidos a la votación directa y popular de los jóvenes.

Parágrafo 2°. La inscripción de los representantes de las organizaciones juveniles de las que trata el presente artículo, se hará según lo establecido en el artículo 8° de la presente ley. Estos miembros también tendrán suplentes designados directamente por las mismas comunidades.

Artículo 12. Inscripción de electores. 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".

Los requisitos para la inscripción son los siguientes:

1. Las personas entre 14 y 17 años deberán presentar copia del registro civil de nacimiento.
2. Las personas entre 18 y 26 años deberán presentar la cédula de ciudadanía o su respectiva contraseña.

Artículo 13. Inscripción de candidatos. La inscripción de candidatos a los Consejos Distritales o Municipales de Juventud se realizará, ante el respectivo Registrador Distrital o Municipal,

dentro de los términos establecidos en el artículo 9° de la presente ley.

Los aspirantes a ser Consejeros Distritales o Municipales de Juventud deberán cumplir los siguientes requisitos, al momento de la inscripción:

1. Estar en el rango de edad establecido en el artículo 3° de la presente ley. Los jóvenes entre 14 y 17 años deberán presentar copia del registro civil de nacimiento y los jóvenes entre 18 y 26 años deberán presentar la cédula de ciudadanía o su respectiva contraseña.
2. Estar inscrito en una lista presentada por los jóvenes o ser postulado por una organización juvenil, movimiento o partido político.
3. Presentar, ante la Registraduría Distrital o Municipal, una propuesta de trabajo que indique los lineamientos a seguir como consejero de juventud.

Parágrafo. Nadie podrá ser miembro de los Consejos de Juventud, si no se halla entre los rangos de edad aquí establecidos. Si alguien que ha sido elegido supera estos rangos antes de culminar su período, deberá renunciar o se procederá a su desvinculación y, en tal caso, se aplicará lo dispuesto en los artículos 25, 26 y 27 de la presente ley.

Artículo 14. Candidatos por listas. La inscripción de las listas que sean presentadas directamente por los jóvenes independientes deberá tener el respaldo de un número de firmas correspondiente al dos por ciento (2%) del registro de jóvenes electores del municipio. El número de candidatos inscritos en cada lista presentada directamente por los jóvenes, no podrá exceder el número de miembros a proveer determinado por la entidad territorial, para el respectivo sesenta por ciento (60%) de la composición básica de los consejos.

Artículo 15. Candidatos por organizaciones juveniles, movimientos o partidos políticos. Podrán postular candidatos las organizaciones juveniles constituidas conforme a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley y cuya existencia no sea inferior a tres (3) meses, respecto a la fecha de convocatoria. La inscripción de los candidatos, por parte de las organizaciones juveniles, se deberá acompañar del acto mediante el cual se acredite la correspondiente postulación, conforme a los estatutos o reglamentos de la organización juvenil. En la inscripción de los candidatos por movimientos o partidos políticos, se requerirá el aval del mismo, para lo cual deberá contar con personería jurídica vigente. Cada organización, movimiento o partido político podrá postular, al Consejo Distrital o Municipal de Juventud, un candidato con su respectivo suplente.

Parágrafo 1°. En caso de que exista en la jurisdicción un número exiguo de organizaciones, movimientos o partidos políticos, que no asegure la elección de los miembros a proveer, la alcaldía podrá establecer disposiciones transitorias en cuanto al número de postulantes, teniendo en cuenta el principio de representación equitativa.

Parágrafo 2°. Si para la fecha de la convocatoria a la primera elección del Consejo Municipal de Juventud, no existieren organizaciones juveniles constituidas, movimientos o partidos políticos, se elegirá únicamente el número de consejeros que corresponda a las listas presentadas directamente por los jóvenes. Posteriormente, en un plazo no superior a ocho (8) meses, el alcalde determinará la fecha en la que se elegirá al 40% restante. En este caso,

los consejeros así elegidos, en representación de las organizaciones juveniles, partidos o movimientos políticos, ejercerán sus funciones por el tiempo que reste del período para el cual fue elegido el primer Consejo Municipal de Juventud.

Artículo 16. Convocatoria de los Consejos Departamentales. Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la elección de los Consejos Distritales y Municipales de Juventud, los gobernadores conformarán el Consejo Departamental de Juventud.

Artículo 17. Composición de los Consejos Departamentales de Juventud. Los Consejos Departamentales de Juventud estarán integrados por un número impar, no menor de cinco (5) ni mayor de quince (15) miembros, delegados de los Consejos Municipales y Distritales de Juventud, excepto el Distrito Capital.

Parágrafo. Previa convocatoria efectuada por el Gobernador, cada Consejo Municipal y Distrital de Juventud de la respectiva jurisdicción, designará un delegado para conformar el Consejo Departamental de Juventud. Si se llegare a presentar el caso, en que el número de consejeros delegados supere el tope máximo de miembros a integrar el Consejo Departamental de Juventud, el Gobernador convocará en cada una de las provincias de su departamento, conformen asambleas constituidas por los Consejos Municipales y Distritales de Juventud, pertenecientes a municipios y distritos que la conforman. En cada una de las asambleas se elegirá entre ellos el número de consejeros delegados a que tengan derecho, según lo dispuesto previamente por el gobernador, cuyo criterio debe obedecer al número de municipios y su densidad poblacional.

En los departamentos que tengan menos de cinco (5) Consejos Municipales y Distritales de Juventud, podrá haber más de un delegado por consejo.

Artículo 18. Convocatoria del Consejo Nacional de Juventud. Dentro de los ciento veinte días (120) siguientes a la elección de los Consejos Departamentales de Juventud, el Programa Presidencial Colombia Joven o el organismo que haga sus veces, convocará al Consejo Nacional de Juventud de acuerdo con la disponibilidad de orden presupuestal y técnico.

Artículo 19. Interlocución con las autoridades territoriales. El Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Juventud tendrá como mínimo cuatro (4) sesiones anuales con el gobernador o alcalde respectivo y su equipo de trabajo, y mínimo dos (2) sesiones plenarias anuales con la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal o la Junta Administradora Local, en las que se presentarán propuestas únicamente relacionadas con la juventud.

Artículo 20. Interlocución del Consejo Nacional de Juventud. El Consejo Nacional de Juventud tendrá una (1) sesión anual, por el término de dos (2) días en las instalaciones del Congreso de la República, organizada por el Programa Presidencial Colombia Joven o el organismo que haga sus veces, en donde se debatirán la pertinencia y el alcance de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la juventud en el ámbito del territorio. A esta sesión se invitará entre otros, al señor Presidente de la República y a los Ministros de Despacho, a la Mesa Directiva del Congreso de la República y a los miembros del Congreso de la República.

CAPITULO IV

Período

Artículo 21. Período. El período de los Consejeros Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales de Juventud será de cuatro (4) años.

Parágrafo 1°. Los miembros de los Consejos Distritales y Municipales de Juventud, podrán ser reelegidos.

Parágrafo 2°. Mientras no se instale el nuevo Consejo Nacional, Departamental, Distrital o Municipal de Juventud, continuará cumpliendo sus funciones el que esté en ejercicio.

Artículo 22. Elección de los Consejos Municipales y Distritales de Juventud. La elección de los Consejos de Juventud en todos los Municipios y Distritos del país, tendrá lugar el último domingo del mes de octubre de dos mil ocho (2008), y se posesionarán el 1° de enero de dos mil nueve (2009), y en lo sucesivo, se realizará tal elección cada cuatro años, en las mismas fechas anteriormente establecidas.

CAPITULO V

Vacancias

Artículo 23. Vacancia absoluta. Se producirá vacancia absoluta de un Consejero Nacional, Departamental, Distrital o Municipal de Juventud, por decisión judicial o cuando ocurra una de las siguientes situaciones:

1. Muerte.
2. Renuncia.
3. Pérdida de alguno de los requisitos que acreditó para ser elegido.
4. Incapacidad permanente declarada por autoridad u órgano competente.
5. Ausencia injustificada del consejero, por un período igual o superior a cuatro (4) meses.

Artículo 24. Vacancia temporal. Se producirá vacancia temporal en el cargo de Consejero Nacional, Departamental, Distrital o Municipal de Juventud, cuando ocurra uno de las siguientes situaciones:

1. Permiso dado por el respectivo Consejo de Juventud por un período no mayor a seis (6) meses y por motivo de estudios.
2. La incapacidad física transitoria, hasta por un término de seis (6) meses, debidamente certificada por un médico.
3. La ausencia forzada e involuntaria hasta por un término de seis (6) meses.

Artículo 25. Forma de suplir vacancias absolutas o temporales de los Consejeros Distritales o Municipales de Juventud. Cuando se produzca vacancia absoluta o temporal, esta será cubierta por el siguiente candidato de la lista de la cual fue elegido el joven que deja la

representación. En el caso de un consejero electo como representante de una organización juvenil, lo reemplazará su suplente o en su defecto quien designe la respectiva organización mediante acta aprobada por sus miembros y debidamente inscrita en el registro de organizaciones juveniles.

Parágrafo 1°. El representante que entre a suplir una vacancia absoluta o temporal, sólo podrá ejercer por el tiempo que faltare para culminar el período del respectivo Consejo de Juventud, o por el período dado por el permiso, incapacidad o ausencia forzada, según el caso.

Parágrafo 2°. Cuando no exista disponibilidad en la lista correspondiente para suplir la vacante, esta será llenada de las restantes listas que hayan obtenido la siguiente votación más alta conforme a la cifra repartidora de la que trata el artículo 9° de la presente ley.

Parágrafo 3°. El Alcalde, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la declaratoria, llamará a los candidatos que se encuentren en dicha situación para que tomen posesión del cargo vacante.

Artículo 26. Forma de suplir vacancias absolutas o temporales de los Consejeros Departamentales de Juventud. Cuando se produzca vacancia absoluta o temporal, esta será cubierta por el delegado del Consejo Municipal o Distrital de Juventud del cual hacía parte el joven que deja la representación.

Parágrafo. El representante que entre a suplir una vacancia absoluta o temporal, sólo podrá ejercer por el tiempo que faltare para culminar el período del respectivo Consejo de Juventud o por el período dado por el permiso, incapacidad o ausencia forzada, según el caso.

Artículo 27. Forma de suplir vacancias absolutas o temporales de los Consejeros Nacionales de Juventud. Cuando se produzca vacancia absoluta o temporal, esta será cubierta por un delegado del Consejo Departamental de Juventud o por el suplente de la organización juvenil de la cual hacía parte el joven que deja la representación, según el caso.

Parágrafo. El representante que supla una vacancia absoluta o temporal, sólo podrá ejercer por el tiempo que faltare para culminar el período del respectivo Consejo de Juventud o por el período dado por el permiso, incapacidad o ausencia forzada, según el caso.

CAPITULO VI

Reglamento

Artículo 28. Del Reglamento Interno de los Consejos de Juventud. Los Consejos de Juventud adoptarán su propio reglamento interno que deberá contener las reglas para su funcionamiento, organización interna, composición, funciones, modos de convocatoria, periodicidad de las reuniones, mecanismos para toma de decisiones, régimen disciplinario, formas de trabajo y el procedimiento para la modificación de dicho reglamento.

CAPITULO VII

Disposiciones varias y vigencia

Artículo 29. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, cada Gobernador, Alcalde Distrital, Municipal o Local, adoptará las medidas y establecerá los criterios necesarios para la organización y funcionamiento del Consejo de Juventud de su jurisdicción, de acuerdo con lo regulado en la presente ley. En el acto de adopción establecerá además, disposiciones sobre la naturaleza del Consejo como órgano de carácter social de la administración en asuntos de juventud, la especificación de sus funciones, los mecanismos de convocatoria a elección de sus miembros, la instalación del Consejo y el señalamiento de espacios para la discusión, evaluación y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a la juventud.

Parágrafo. En desarrollo de la disposición legal sobre la participación de la juventud prevista en el artículo 14 de la Ley 375 de 1997, los gobernadores y alcaldes definirán mecanismos que garanticen la intervención de los jóvenes en la definición de lo señalado en este artículo.

Artículo 30. Cada Gobernador, Alcalde Distrital y Municipal, deberá enviar dentro de los treinta (30) días siguientes a su expedición, copia del acto por medio del cual da cumplimiento a lo estipulado en el artículo anterior, al Programa Presidencial Colombia Joven o al organismo que haga sus veces, para su correspondiente registro. Igualmente, deberá enviar a la respectiva Registraduría del Estado Civil y a la Oficina de Juventud o Unidad que cumpla sus veces, en el respectivo departamento.

Parágrafo. Las administraciones Nacional, Departamental, Distrital, Municipal o local, deberán proveer el espacio físico necesario, dotado de los elementos básicos que garanticen el funcionamiento de los Consejos de Juventud, de igual manera deberán apropiar los recursos presupuestales necesarios para que las interlocuciones de los Consejos de Juventud con las autoridades territoriales y nacional se cumplan a cabalidad según las disposiciones de la presente ley.

Artículo 32. Inhabilidades. No podrán ser elegidos como Consejeros de Juventud:

1. Quienes sean miembros de corporaciones públicas de elección popular.
2. Quienes dentro de la entidad departamental o municipal respectiva, se hallen vinculados a la administración pública.

Artículo 33. Informe de gestión. El Consejo de Juventud rendirá en audiencia pública, un informe semestral evaluativo de su gestión, a los jóvenes de la entidad territorial respectiva.

Artículo 34. De la reglamentación. El Gobierno Nacional de conformidad a sus competencias reglamentara la presente ley.

Artículo 35. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

III. LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD.

El Gobierno, por medio de los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito

Público, objetó el Proyecto de Ley 293 de 2006 Senado, 12 de 2005 Cámara de Representantes “Por el cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de la juventud”, por las siguientes razones de inconstitucionalidad:

1. A juicio de los representantes del Gobierno las materias sobre las cuales versa el proyecto de ley objetado tienen reserva de ley estatutaria porque se relacionan con la participación de los jóvenes en distintas instancias decisorias y deliberativas, por lo tanto constituyen un desarrollo del artículo 103 constitucional⁷ debido a que regulan mecanismos de participación ciudadana. Concluyen entonces que el trámite legislativo del cuestionado proyecto infringió los artículos 152 y 153 de la Constitución Política al haber procedido señalado para las leyes ordinarias. Textualmente sostienen: “La iniciativa, al regular el acceso a los Consejos Juveniles, a través del proceso democrático de elecciones públicas, señalando las instancias juveniles de representación, las condiciones y requisitos que deben tener los aspirantes a ser parte de las corporaciones públicas enunciadas, las convocatorias para elecciones, la composición de los consejos distritales, municipales, el método para la definición del número de miembros de las corporaciones, los derechos de las minorías, la forma de realización de la inscripción de los electores, la inscripción de los candidatos, las directrices sobre la inscripción de candidatos en listas independientes, la inscripción de candidatos por parte de partidos políticos u organizaciones juveniles, los términos para la elección y composición de los consejos departamentales (...) debe ser tramitado como una ley estatutaria”⁸.

1. Estiman también vulnerado el artículo 154 constitucional porque el proyecto de ley en sus artículos 9, 20, 21 y 22 “está dando un mandato (...) para la inclusión de un gasto y un plazo para hacerlo, es decir establece una orden de imperativo cumplimiento al ejecutivo, lo cual no es procedente”⁹. Aseveran que corresponde a la rama ejecutiva del poder público decidir la inclusión de un gasto en el Presupuesto General de la Nación, cuya aprobación depende del legislativo, por lo tanto consideran que el citado precepto desconoce la colaboración entre las dos ramas del poder público “en virtud de la cual la primera autoriza la inclusión de un gasto y la segunda, define la incorporación efectiva del mismo en el instrumento legal para su realización (ley anual del presupuesto)”¹⁰.

1. Agregan que “las leyes vigentes que requieren para su cumplimiento de la realización de actos que representan gasto público se encuentran supeditadas a las disposiciones orgánicas contenidas en la Ley 819 de 2003, norma que integra el bloque de constitucionalidad lo que conlleva a que su inobservancia derive en una causal de inconstitucionalidad // La mencionada norma, busca que las iniciativas del órgano de representación contengan fuente de financiamiento, bajo el entendido que la actividad política se debe mantener dentro de límites de prudencia económica y fiscal, propendiendo por un ejercicio mesurado del crecimiento de los programas de gasto, procurando una actividad diligente dentro del aparato fiscal”.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Informe rendido por la comisión accidental del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designada para estudiar las anteriores objeciones presidenciales.

Para examinar las objeciones presidenciales, las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designaron una comisión accidental conjunta, la cual elaboró un informe el cual fue sometido a consideración y aprobado por las plenarias de ambas cámaras. En dicho documento se plasman los siguientes argumentos en torno a las objeciones formuladas por el Ejecutivo.

Respecto a la primera objeción, consistente en que el proyecto vulnera la reserva de ley estatutaria señalada en el artículo 152 constitucional, luego de citar algunas sentencias de constitucionalidad referidas a la interpretación del citado precepto constitucional concluye la comisión accidental:

“(…) consideramos que deben declararse infundadas las objeciones del Señor Presidente de la República toda vez que el proyecto de ley 012 de 2005 Cámara -293 de 2006 Senado en ninguno de sus partes compromete el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana, ni restringe el ejercicio de este derecho, en efecto, el Legislador no hizo cosa distinta que desarrollar el mecanismo creado por la Ley 375 de 1997 “Por la cual se crea la ley de juventud y se dictan otras disposiciones” introduciendo algunas modificaciones en lo relativo a la elección y conformación de los Consejo de la Juventud, aspectos que fueron reglamentados por el ejecutivo en virtud a las facultades contenidas en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley 375 de 1997, a través del decreto 089 de 2000 // Téngase en cuenta que el Artículo 18 de la Ley 375 creó los Consejos Nacional, Departamental, Distrital y Municipal de la Juventud, como instancias sociales del Sistema Nacional de Juventud, y en los artículos 19 al 21 estableció su conformación y elección. Como quiera que la mencionada Ley de la Juventud surtiera su trámite en el Congreso de la República como ley de carácter ordinario, no resulta coherente que se exija trámite estatutario para el Proyecto ahora objetado, que no crea la instancia de participación, sino que la desarrolla y complementa en procura de dotarla de eficacia” (negrillas dentro del texto).

Entonces, debido a que a juicio de la comisión accidental no existía sobre la materia regulada por el Proyecto de Ley 012 de 2005 Cámara -293 de 2006 Senado, reserva de ley estatutaria esta objeción presidencial fue rechazada.

En cuanto a la segunda objeción presidencial, según la cual el proyecto vulnera el artículo 154 constitucional porque en sus artículos 9, 20, 22 y 31 fija un mandato para la inclusión de un gasto público y un plazo para hacerlo, lo que implica una intromisión del Legislador en decisiones que son competencia del poder ejecutivo, se sostuvo lo siguiente:

“Sea lo primero aclarar que en los artículos 9, 20 y 22, acusados, no se está ordenando la inclusión perentoria de ningún gasto en el presupuesto nacional como lo aduce la objeción.

Ahora bien, en cuanto tiene que ver con el artículo 31 del proyecto, éste ordena en su párrafo que las Administraciones Nacional, Departamental, Distrital, Municipal o local apropiarán los recursos presupuestales necesarios para la interlocución de los Consejos de la

Juventud con las autoridades territoriales y nacionales, de tal manera que cumplan a cabalidad las disposiciones previstas en esa ley. Dice así el mencionado párrafo:

Parágrafo. Las administraciones Nacional, departamental, Distrital, Municipal o local, deberán proveer el espacio físico necesario, dotado de los elementos básicos que garanticen el funcionamiento de los Consejo de la Juventud, de igual manera deberán apropiar los recursos necesarios para que las interlocuciones de los Consejos de la Juventud con las autoridades territoriales y Nacional se cumplan a cabalidad según las disposiciones de la presente ley.

La orden impartida por el Legislador en cuanto a la inclusión del gasto en el presupuesto deviene inconstitucional, pues en tal sentido la sentencia C-859 (...) es clara en aseverar:

“El principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes aunque separadas entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el presupuesto general de la Nación de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso, en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable ...”

En consecuencia será necesario eliminar la parte final del párrafo del artículo 31 del proyecto de ley, es decir, la parte que dice “de igual manera deberán apropiar los recursos necesarios para que las interlocuciones de los Consejos de la Juventud con las autoridades territoriales y Nacional se cumplan a cabalidad según las disposiciones de la presente ley”.

Se tiene entonces que la comisión accidental acogió las objeciones del Ejecutivo en cuanto al artículo 31 del mentado proyecto y eliminó la parte final del párrafo del citado artículo. No obstante, desestimó los cargos formulados contra los artículos 9, 20 y 22 por considerar que estas disposiciones no ordenaban la inclusión de un gasto en el presupuesto nacional.

Entendió la Comisión Accidental que también se habían formulado objeciones por una supuesta inconstitucionalidad derivada de la ausencia de análisis del impacto fiscal, requisito ordenado por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, acusación que no fue acogida en el informe debido a que el proyecto de ley objetado es desarrollo de una ley previa -la Ley 375 de 1997- la cual en sus artículo 43, 44 y 47 señala los mecanismos de financiación para el funcionamiento de los Consejos de la Juventud.

El informe de la Comisión Accidental concluye formulando una proposición de declarar infundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 012 de 2005 Cámara, 293 de 2006 Senado, salvo la expresión “de igual manera deberán apropiar los recursos necesarios para que las interlocuciones de los Consejos de la Juventud con las autoridades territoriales y Nacional se cumplan a cabalidad según las disposiciones de la presente ley”, contenida en el párrafo del artículo 31, cuya supresión se recomienda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación mediante Concepto No. 4407, radicado en la Secretaría

General el seis (06) de noviembre de dos mil siete (2007), solicita a esta Corporación declarar fundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra la integridad del Proyecto de Ley 293 de 2006 Senado, 12 de 2005 Cámara, por no haberse cumplido con los trámites propios de las leyes estatutaria. En caso de no ser acogida tal petición, solicita declarar infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra los artículo 9, 20, 22 y 31 parcial, del Proyecto de Ley 293 de 2006 Senado, 12 de 2005 Cámara.

Inicia su exposición el Ministerio Público con un recuento del contenido del Proyecto de Ley No. 012 de 2005 Cámara, 293 de 2006 Senado, cuyo objeto, según su artículo primero es “fortalecer la participación y vinculación activa de los jóvenes a la vida nacional, distrital, municipal y local, mediante procesos pedagógicos y de formación democrática que se surten en virtud de la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de juventud, en los niveles nacional, departamental, distrital, municipal y local”.

Del examen del articulado aprobado por el Congreso concluye que “[s]e trata, entonces, de un proyecto de ley que desarrolla el principio fundamental de democracia participativa (artículo 1º superior), que busca garantizar el ejercicio de un derecho político fundamental, permitiéndole al Estado cumplir su deber constitucional de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones juveniles, con el fin de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (artículo 103 constitucional)”.

Debido a la naturaleza de los preceptos constitucionales que desarrolla el citado proyecto de ley, considera el procurador, que es aplicable el precedente sentado en la sentencia C-1338 de 2000, mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 563 de 2000, que regulaba de manera estructural las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación democrática, por considerar que sobre esta materia existía reserva de ley estatutaria a la luz del artículo 152 superior.

Así mismo, considera el representante del Ministerio Público que este caso es similar al resuelto en la sentencia C-702 de 2005 , decisión en la que Corte Constitucional manifestó que un proyecto de ley que reglamentaba la elección directa de los representantes colombianos al Parlamento Andino, debía cumplir con los trámites propios de las leyes estatutarias, de conformidad con lo dispuesto en el literal c) del artículo 152 superior, el cual prevé que las funciones electorales se regularán mediante leyes estatutarias.

A pesar de encontrar fundada la objeción presidencial sobre la vulneración de la reserva de ley estatutaria, el concepto también se pronuncia sobre la objeción formulada contra los artículos 9, 20, 22 y 31 parcial. Al respecto sostiene que los mencionados preceptos “no riñen con el principio de legalidad del gasto público, pues de ninguna manera desconocen la competencia del legislador para decidir libremente si incorpora o no un gasto en la ley anual de presupuesto”.

A su juicio, estas disposiciones no contienen una orden imperativa al ejecutivo para que incluya un gasto en el presupuesto, y por ende no “desconocen la competencia del ejecutivo para decidir libremente si incorpora o no un gasto en la ley anual de presupuesto,

manteniendo así el balance entre los poderes que caracteriza el proceso presupuestal”.

En cuanto al supuesto desconocimiento del trámite señalado por la Ley 819 de 2003, considera el Ministerio Público que esta objeción carece de especificidad y suficiencia pues el ejecutivo se limita a mencionar que las leyes que requieren para su cumplimiento de la realización de actos que representan gasto público, se encuentran supeditadas a las disposiciones orgánicas contenidas en la citada ley, sin indicar porque los preceptos objetados incumplen tales mandatos.

Sin embargo, precisa que de conformidad con la jurisprudencia constitucional “el requerimiento establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 tiene tres connotaciones fundamentales, una de las cuales se refiere a que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto¹¹, situación que no puede predicarse del proyecto en estudio, como se dijo anteriormente”.

Finalmente hace alusión a la sentencia C-307 de 2004, en la cual se manifiesta que a los proyectos de ley estatutaria relacionados con el goce efectivo de derechos fundamentales constitucionales “no pueden oponerse como barrera las normas sobre iniciativa en materia de gasto público, siempre que la ejecución de los gastos que impliquen esos proyectos no sea inmediata, de tal manera que el Ejecutivo, al igual que el Congreso al aprobar la ley de presupuesto, puedan programar los recursos necesarios para cubrirlos o propiciar una reforma legislativa, bien sea para cumplir el plazo fijado, o bien para reformar la ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política.

2. El asunto bajo revisión

Corresponde a esta Corporación examinar las objeciones presidenciales formuladas al Proyecto de Ley 293 de 2006 Senado, 12 de 2005 Cámara de Representantes “Por el cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de la juventud”. Como señaló la sentencia C-452 de 2006, este procedimiento de control de constitucionalidad se caracteriza previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal, que produce efectos de cosa juzgada relativa. Entonces, de conformidad con el orden habitual en procesos de esta naturaleza, en primer lugar se estudiarán los aspectos formales relacionados con el trámite de las objeciones presidenciales y de la insistencia del Congreso de la República, para posteriormente pasar al análisis de las objeciones presidenciales formuladas contra el citado proyecto.

3. Verificación del trámite de las objeciones presidenciales y de la insistencia del Congreso de la República.

En reiterada jurisprudencia esta Corporación ha precisado que el estudio de la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Presidente de la República no sólo

versa sobre los reproches materiales que el Gobierno Nacional formula, sino que también comprende el análisis del procedimiento impartido a las objeciones a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de él¹². Por lo tanto, al examen material debe anteceder la verificación del trámite impartido a las objeciones presidenciales para dilucidar si se ajusta a la normatividad correspondiente, no obstante este examen no comprende el procedimiento legislativo anterior, el cual puede ser objeto de control mediante demandas ciudadanas¹³.

Al respecto, la Corte ha considerado que “la insistencia de las Cámaras” es un presupuesto de procedibilidad para asumir la competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado. Si éste presupuesto falta en todo o en parte, deberá entenderse que dicho proyecto fue archivado total o parcialmente, de acuerdo al artículo 200 de la Ley 5a de 1992¹⁴.

De igual manera, en cuanto al término de que disponen las Cámaras para insistir en la aprobación del proyecto de ley, esta Corporación ha estimado que, acudiendo al artículo 162 constitucional, no podrá prolongarse más allá de dos legislaturas¹⁵. En otras palabras, en ningún caso puede ser superior al término con el que cuenta para la formación de la ley.

En cuanto al trámite de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, se tiene que, una vez elaborada la respectiva ponencia insistiendo, ésta deberá ser votada por cada Plenaria en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada cámara en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

3.1. Oportunidad de las objeciones.

Puesto que el proyecto de ley objetado contiene treinta y cinco (35) artículos, el Gobierno disponía de diez días para devolverlo con objeciones, término señalado en el inciso primero del artículo 166 constitucional cuando el proyecto contiene de veintiuno (21) a cincuenta artículos (50). En el inciso final de la misma disposición se consigna que si las Cámaras entran en receso “el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos”.

Tal como ha establecido la jurisprudencia constitucional el término previsto en el anterior enunciado normativo se cuenta en días hábiles y completos¹⁶, por lo tanto habrá de verificarse si en el asunto del que ahora se ocupa la Corte fue cumplido a cabalidad.

En primer lugar ha de considerarse que las objeciones presidenciales fueron formuladas mientras el Congreso estaba en receso, por lo tanto, el Gobierno debía dar aplicación al inciso final del artículo 166 y publicar las objeciones durante el plazo de diez días señalado en la misma disposición.

Ahora bien, el Proyecto de Ley No. 012 de 2005 Cámara, 293 de 2006 Senado fue recibido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el viernes veintinueve (29) de junio de dos mil siete (2007) y las objeciones presidenciales fueron publicadas en el Diario Oficial No. 46.691, fechado el día lunes dieciséis (16) de julio del mismo año¹⁷. Por lo tanto, en el caso concreto las objeciones fueron publicadas el décimo día hábil contado a partir del momento en que el Gobierno recibió el proyecto de ley, es decir, dentro del plazo

previsto por el artículo 166 constitucional.

3.2. Trámite de la insistencia por el Congreso de la República.

Mediante Auto de siete (07) de noviembre de dos mil siete (2007) el Magistrado sustanciador solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de distintas pruebas sobre el trámite legislativo seguido para la aprobación del Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 293 de 2006 - Senado de la República -, 12 de 2005- Cámara de Representantes - "Por el cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de la juventud".

A continuación se dará cuenta de los hechos relevantes del trámite de las objeciones en la Cámara de Representantes:

* El Informe de objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 487 de 2007, del día dos (02) de octubre.

* El día dos (02) de octubre de dos mil siete (2007) se anunció que la votación y discusión del Informe de objeciones presidenciales tendría lugar el día martes nueve (09) de octubre del mismo año¹⁸.

* El día nueve (09) de octubre de dos mil siete (2007) tuvo lugar la votación del Informe de Objeciones al Proyecto de Ley 12 de 2005 Cámara de Representantes, 293 de 2006 Senado de la república¹⁹.

* En la sesión plenaria de ese día se hicieron presentes ciento cincuenta y cuatro (154) representantes y el proyecto fue aprobado por la mayoría de los presentes, con el voto negativo de dos de representantes²⁰.

Del anterior recuento se desprende que el trámite de las objeciones presidenciales en la Cámara de Representantes se ajustó a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia, pues el informe de objeciones fue publicado de manera previa a su debate y aprobación, el anunció hecho por la Presidencia de la Cámara de Representantes de la fecha en que tendría lugar el debate y la votación del citado informe respetó las reglas fijadas por la jurisprudencia de esta Corporación²¹, finalmente el debate y la votación tuvieron lugar en la fecha anunciada.

El trámite de las objeciones en el Senado de la República fue el siguiente:

* El Informe de objeciones presidenciales fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 483 de

2007, del día veintiocho (28) de septiembre.

* En la sesión del día nueve (09) de octubre de dos mil siete (2007) se anunció que la votación y discusión del Informe de objeciones presidenciales tendría lugar “la próxima semana”²². Al levantar la sesión la Presidencia convocó a los senadores para el día dieciséis (16) de octubre de dos mil siete (2007).

* En la sesión del día dieciséis (16) de octubre tuvo lugar la votación en plenaria del Informe de Objeciones al Proyecto de Ley 12 de 2005 Cámara de Representantes, 293 de 2006 Senado de la república²³.

* El Informe de objeciones fue aprobado por la mayoría de los senadores asistentes.

Del trámite antes reseñado se infiere que el trámite de las objeciones presidenciales en el Senado de la República se ajustó a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia. En efecto: (i) el Informe de objeciones fue publicado de manera previa a su debate y aprobación; (ii) el anuncio hecho por la Presidencia del Senado de la República de la fecha en que tendría lugar el debate y la votación del citado informe respetó los criterios señalados por la jurisprudencia de esta Corporación, pues a pesar que en la sesión del nueve de octubre no se determinó el día exacto en que dichas actuaciones tendrían lugar, en todo caso se propuso una fecha determinable²⁴ la cual resulta de considerar conjuntamente la referencia a la próxima semana y la convocatoria hecha al finalizar la sesión para el día dieciséis de octubre. Finalmente el debate y la votación del Informe de Objeciones tuvieron lugar en esta última fecha.

4. Examen material de las objeciones presidenciales.

4.1. El alcance del control que realiza esta Corporación con ocasión del examen material de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad.

De conformidad con el artículo 241.8 Superior la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

Las razones materiales esgrimidas por el Gobierno para objetar el Proyecto de Ley 293 de 2006 Senado, 12 de 2005 Cámara de representantes “Por el cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de la juventud”, fueron dos, a saber: (i) en primer lugar se adujo que este proyecto debió tramitarse como ley estatutaria, debido a que trataba materias relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana y con el ejercicio de funciones electorales previstos en el artículo 152 constitucional; (ii) por otra parte se argumentó que los artículos 9, 20, 21 y 22 infringían el artículo 154 constitucional porque el proyecto “está dando un mandato (...) para la inclusión de un gasto y un plazo para hacerlo, es decir establece una orden de imperativo cumplimiento al ejecutivo, lo cual no es procedente”.

Ahora bien, encuentra esta Corporación que en el escrito de objeciones suscrito por los ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia no se formuló ningún cargo en concreto respecto a la vulneración de la Ley 819 de 2003 pues simplemente se hace alusión a que las disposiciones de dicha ley son de carácter orgánico y por lo tanto hacen parte del parámetro de control constitucional del trámite de las leyes que ordenan un gasto público, sin que plantee ninguna acusación específica en contra del mencionado proyecto.

En vista de lo anterior el examen de constitucionalidad se circunscribirá a los dos cargos antes anunciados.

Por razones metodológicas se abordara inicialmente el cargo de supuesto vulneración de reserva de ley estatutaria, pues de prosperar este habría que declarar fundadas las objeciones presidenciales sobre todo el proyecto de ley, incluyendo los artículos cuestionados por el segundo cargo, con este propósito se hará inicialmente una breve referencia a la manera como la jurisprudencia constitucional ha abordado la reserva de ley estatutaria en general y de manera específica respecto a los mecanismos de participación ciudadana y el ejercicio de funciones electorales, para luego examinar si el contenido del proyecto de ley objetado vulnera la reserva en cuestión.

1. . El examen del cargo de supuesta vulneración de la reserva de ley estatutaria.

1. La reserva legal estatutaria en la jurisprudencia constitucional.

El artículo 152 constitucional introdujo en el ordenamiento colombiano la tipología de las leyes estatutarias, como una categoría normativa por medio de la cual se regulan materias de especial relevancia, sujeta adicionalmente aun procedimiento de formación más exigente que el ordinario. Así, de conformidad con dicho precepto constitucional mediante leyes estatutarias el Congreso de la República habrá de regular (1) los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; (2) la administración de justicia; (3) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; (4) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (5) los estados de excepción, y (6) la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República.

Las leyes estatutarias se caracterizan no sólo por su contenido material sino por el trámite en su formación. Este último resulta ser más riguroso que el consagrado para la generalidad de las leyes, debido a que para su aprobación, modificación o derogación se exige una mayoría diferente a la de leyes ordinarias -mayoría absoluta y no simple-, requieren aprobarse dentro de una sola legislatura, y deben ser objeto de revisión previa por parte de la Corte Constitucional²⁵.

Sobre el alcance de la reserva de ley estatutaria se ha ocupado profusamente la jurisprudencia constitucional a lo largo de estos años, y en general los diversos pronunciamientos han defendido la tesis que dicha reserva no ha de interpretarse de manera restrictiva, en el sentido que cualquier regulación que se ocupe de las materias

contempladas por el artículo 152 constitucional requiera ser expedida por medio de ley estatutaria, pues dicha interpretación conduciría a un vaciamiento de las competencias de legislador ordinario y a que se produzca el fenómeno que ha sido denominado en el derecho comparado como la “congelación del rango”²⁶.

No obstante, los pronunciamientos de esta Corporación han distinguido en lo que concierne al grado de rigurosidad de aplicación del principio de reserva de ley estatutaria en virtud de la materia regulada, pues en ciertos asuntos tales como las funciones electorales han defendido lo que podría denominarse una reserva reforzada, como se vera a continuación, mientras en los restantes tópicos enunciados por el artículo 152 constitucional ha predominado el criterio de flexibilidad en la interpretación de la reserva, tal ha sido la postura respecto de la regulación de los derechos y deberes fundamentales²⁷ y de la administración de justicia²⁸.

4.2.2. El alcance de la reserva de ley en materia de funciones electorales y en mecanismos de participación ciudadana.

Como antes se consignó, respecto de las funciones electorales la reserva de ley estatutaria ha sido interpretada de manera estricta por esta Corporación. En este sentido resulta reveladora la sentencia C-145 de 1994, en la cual se sostuvo:

Por consiguiente, conforme a los anteriores argumentos, concluye la Corte Constitucional que a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado. Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante leyes ordinarias y no requieren del trámite de una ley estatutaria.

Posteriormente, en la sentencia C-484 de 1996 se precisó lo manifestado en la sentencia C-145 de 1994, en relación con la reserva de ley estatutaria en materia electoral:

El término ‘permanente’ que se utiliza para diferenciar las normas que deben ser materia de ley estatutaria y las que no, puede inducir a una cierta confusión, en la medida en que la definición de lo que es permanente o transitorio dependerá en muchos casos del criterio subjetivo del legislador, y en tanto que para la definición no necesariamente ha de tenerse

en cuenta si la norma puede tener amplias repercusiones en los resultados finales de las elecciones. Por eso, atendiendo a la importancia que tiene la normatividad electoral para la definición de quiénes serán los gobernantes y para la legitimidad de éstos, así como al hecho de que las reglas electorales deben constituir un cuerpo coherente e interdependiente de normas, es válido complementar lo expresado en la mencionada sentencia, precisando que todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales. De esta forma, se logra un mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se le brinda a los distintos grupos políticos en disputa mayor certeza acerca de las normas que rigen su competencia por el poder y se garantiza a los grupos de oposición que esas reglas no podrán ser variadas fácilmente por las mayorías establecidas.

Como se desprende de las citas anteriores, la reserva de ley estatutaria se predica no sólo respecto de los elementos esenciales de las funciones electorales, sino también de los asuntos que “tienen efectos determinantes en la dinámica electoral”, en esa medida todas las disposiciones que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales han de ser promulgadas mediante este tipo legislativo, regla de la cual sólo estarían exceptuados los aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales.

Por su parte, el literal c) del artículo 152 constitucional prevé la reserva de ley en materia de mecanismos e instituciones de participación ciudadana. Sobre el alcance de este precepto se pronunció extensamente esta Corporación en la sentencia C-1338 de 200029, cuyos apartes más significativos serán examinados a continuación.

En primer lugar esa decisión precisa el doble carácter de la participación en el ordenamiento constitucional colombiano, pues de manera simultánea es “un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho” y “un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos” no circunscrito exclusivamente a los procesos propiamente políticos.

Según la misma decisión la Carta Política reconoce expresamente derechos de participación, así por ejemplo, el derecho de “vigilar la gestión pública que se cumple en los diversos niveles administrativos, así como sus resultados” aparece en el artículo 270 superior, y el derecho de conformar “asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales”, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan” es contemplado por el artículo 103 constitucional.

Así pues, a juicio de la Corte y conforme con la jurisprudencia transcrita, a semejanza de lo que ocurre con los derechos fundamentales, aquellas disposiciones que comprometen el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana deben ser adoptadas mediante leyes tramitadas como estatutarias. Por consiguiente, aquel reducto esencial que es

absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho de participación ciudadana, ameritan ser tramitadas como estatutarias.

Sin embargo, este no es el único criterio con base en el cual la jurisprudencia ha señalado que opera la mencionada reserva de trámite especial. También ha considerado que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más, puede lo menos, una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.

Se explicita entonces que la reserva es aplicable respecto de las disposiciones que introduzcan límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho de participación ciudadana.

Igualmente en la sentencia en comento se rechaza la distinción entre mecanismos de participación política y otras formas de participación como elemento definitorio de las materias sobre las cuales se aplica la reserva de ley estatutaria, al respecto se sostiene:

No obstante que la vigilancia de la gestión pública que se lleva a cabo a través de las veedurías ciudadanas, recae especialmente sobre la gestión administrativa de las autoridades, más que sobre su quehacer político, la Corte ha desechado la idea de que este hecho excluya la realidad de ser aquellas verdaderos mecanismos e instituciones de participación ciudadana, que deben ser reglamentados como tales únicamente mediante la expedición de leyes estatutarias. En efecto, al llevar a cabo el control previo de constitucionalidad respecto del proyecto correspondiente a la Ley 134 de 1994, estatutaria sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana, frente al argumento según el cual el Constituyente había reservado al campo de la ley estatutaria la regulación de los mecanismos de participación política, mientras que los relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural, los habría librado a la ley ordinaria, esta Corporación indicó que no era posible “aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a las órdenes social, económico, cultural y administrativo”, para establecer que sobre estos últimos no opera la reserva de ley estatutaria.

Del anterior recuento se deduce que en materia de regulación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana la reserva de ley estatutaria comprende: (i) el desarrollo de distintos preceptos constitucionales pues no sólo se predica respecto de las

materias enunciadas en el artículo 103 de la Carta, sino también de aquellas previstas en el artículo 270 constitucional; (ii) se extiende a todos los mecanismos de participación, incluyendo aquellos que no tienen un carácter político; pues se comprende también a aquellos relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural.

4.2.3. El contenido del Proyecto de ley objetado y el examen de su constitucionalidad por vulneración del principio de reserva de ley estatutaria.

El Proyecto de Ley No. 012 de 2005 Cámara, 293 de 2006 Senado tiene por objeto “fortalecer la participación y vinculación activa de los jóvenes a la vida nacional, distrital, municipal y local, mediante procesos pedagógicos y de formación democrática que se surten en virtud de la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de juventud, en los niveles nacional, departamental, distrital, municipal y local”. El citado Proyecto cuenta con treinta y cinco artículos, agrupados en siete capítulos los cuales se describen a continuación.

El capítulo primero señala el objeto de la ley (artículo primero), define los consejos de la juventud (artículo 2) y los conceptos de joven y organización o grupo juvenil (Art. 3).

El Capítulo II está dedicado a la regulación de los consejos de la juventud, les da el carácter de “instancias sociales de carácter colegiado y autónomo de representación”, así mismo señala los distintos niveles territoriales de los consejos de la juventud (nacional, departamental, distrital, municipal y local) al igual que sus funciones (Art. 8). Entre estas últimas cabe destacar: (i) Actuar como instancia válida de interlocución y consulta ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial y ante las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud; (ii) establecer estrategias y procedimientos para que los jóvenes participen en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a la juventud, y ejercer veeduría y control social en la ejecución de los mismos; (iii) dinamizar la promoción, formación integral y la participación de la juventud, de acuerdo con las finalidades de la Ley 375 de 1997 y demás normas que la modifiquen o complementen; (iv) elegir representantes ante otras instancias de participación juvenil y en general, ante aquellas cuyas regulaciones o estatutos que así lo dispongan; (v) conceptuar, proponer, debatir y concertar políticas, programas y proyectos dirigidos a la juventud; (v) conceptuar sobre el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la población joven en las respectivas entidades territoriales.

El Capítulo III detalla el proceso de elección de los integrantes de los consejos nacional, departamental, distrital y municipal de la juventud, desde la convocatoria a las elecciones (Art. 9), la inscripción de los electores (Art. 12), la inscripción de los candidatos (Art. 13) al igual que la composición básica y la composición ampliada de los Consejos Distritales, Municipales o Locales de Juventud (Art. 10 y 11), la presentación de candidaturas (Art. 14 y 15), las convocatorias para la elección y la composición de los consejos departamentales y del consejo nacional de la juventud (Artículos. 16-20).

El Capítulo IV contiene provisiones relacionadas con el período de los consejeros de la juventud (Art. 21) y con la fecha de la elección de los Consejos Municipales y Distritales de Juventud (Art. 22).

El Capítulo V agrupa las disposiciones relacionadas con las vacancias de los Consejeros de la juventud y la forma de suplirlas. El capítulo VI hace referencia al contenido del reglamento Interno de los Consejos de Juventud. Finalmente el capítulo VII reúne disposiciones varias relacionadas con el cumplimiento de la ley (Art. 30), su vigencia (Art. 31), las inhabilidades para ser elegido consejeros (Art. 32) el Informe de gestión (Art. 34), entre otras materias.

Resulta entonces que el proyecto de ley objetado (i) regula el proceso para la conformación de los consejos de la juventud (inscripción de candidatos y jóvenes electores, capacitación a electores, designación de la comisión escrutadora y de jurados de votación, día de elección, escrutinio general, entrega de credenciales e instalación del consejo) y (ii) regula la composición y funciones de los consejos de la juventud en los distintos niveles territoriales como instancias de participación ciudadana, en esa medida es necesario examinar si al haber sido tramitados como ley ordinaria, vulneran la reserva establecida en los literales c y d del artículo 152 constitucional.

En primer lugar valga aclarar aquí que el Proyecto de Ley 012 de 2005 Cámara, 293 de 2006 Senado fue tramitado como una ley ordinaria. En efecto como se reseñó en un acápite previo de la presente decisión, su trámite comprendió dos legislaturas pues fue inicialmente presentado el veinte (20) de julio de dos mil cinco (2005) ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y luego de las vicisitudes propias del procedimiento legislativo, finalmente el informe de la comisión accidental de conciliación fue considerado y aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día diecinueve (19) de junio de dos mil siete (2007) y en la misma fecha por la plenaria del Senado de la república. En las distintas ponencias presentadas a lo largo de su trámite no se hizo alusión a que se tratara de un proyecto de ley estatutaria y tampoco fue objeto del control previo de constitucionalidad previsto para este tipo legislativo.

Ahora bien, el mencionado proyecto trata de manera exhaustiva la elección de los consejos de la juventud de los distintos niveles territoriales, desde la inscripción de los candidatos hasta la entrega de las credenciales a los que resulten elegidos, en esa medida podría entenderse que está cobijado por la reserva de ley establecida en el literal c del artículo 152 constitucional. No obstante, encuentra esta Corporación que en esta materia es preciso examinar nuevamente el alcance de la reserva de ley en la materia a luz de la jurisprudencia constitucional.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la reserva de ley estatutaria en materia electoral tiene un carácter reforzado y en esa medida cobija no sólo los aspectos esenciales de las funciones electorales sino también los elementos “permanentes” de las mismas, empero eso no significa que deban ser reguladas por medio de ley estatutaria todos los procesos electorales. Tal como antes se consignó la justificación de la reserva reforzada en este ámbito normativo radica en la “importancia que tiene la normatividad electoral para la definición de quiénes serán los gobernantes y para la legitimidad de éstos (...) precisando que todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias”, pues mediante dicha reserva se garantiza “un mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se le brinda a los distintos grupos políticos en disputa mayor certeza acerca de las normas que rigen su competencia por el poder y se garantiza a los grupos de

oposición que esas reglas no podrán ser variadas fácilmente por las mayorías establecidas”³⁰.

De lo anterior se deduce que la reserva de ley estatutaria no se aplica indiscriminadamente respecto de todos los procesos electorales, sino de aquellos cuya finalidad es la elección de los gobernantes, es decir, no todas las normas que regulan las elecciones deben ser expedidas siguiendo el procedimiento propio de una ley estatutaria sino las que están dirigidas a regular los procesos electorales mediante los cuales se conforman los órganos de las ramas del poder público de carácter representativo en los distintos niveles territoriales.

Un breve repaso de la jurisprudencia de esta Corporación permite llegar a tal conclusión, pues siempre que se ha examinado la constitucionalidad de leyes que regulan funciones electorales bajo el cargo de infracción de la reserva de ley estatutaria contemplada en el literal c del artículo 152 de la Constitución, se ha tratado de normas relacionadas con la elección de gobernantes. Así, por ejemplo en la sentencia C-145 de 1994 el objeto de examen eran distintas disposiciones de la Ley 84 de 1993 las cuales regulaban la elección de Presidente de la República, Vicepresidente, congresistas, diputados, gobernadores, alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales. La sentencia C-484 de 1996 declaró la inexecutable del artículo 66 de la Ley 70 de 1993 disposición que creaba una circunscripción especial para la elección de dos miembros de comunidades negras a la Cámara de Representantes. En la sentencia C-448 de 1997 se declararon inexecutable los artículos 85 y 107 de la Ley 136 de 1994 y los artículos 51 y 52 de la Ley 241 de 1995 los cuales establecían reglas relacionadas con la elección de alcaldes, problema similar al estudiado en la sentencia C-844 de 2000 mediante la cual se declaró inexecutable un enunciado normativo contenido en el artículo 18 la Ley 136 de 1994 también relativo a la elección de alcaldes.

En la misma dirección la sentencia C-515 de 2004 declaró la inexecutable del artículo 13 de a Ley 844 de 2003 disposición que regulaba la reposición de los gastos de campaña de los candidatos a las elecciones celebradas en el año 2003, en las cuales se eligieron gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de las juntas administradoras locales. Igualmente en la sentencia C-972 de 2004 se decidió que el decreto 2273 de 2004 regulaba asuntos propios de ley estatutaria por establecer reglas relacionadas con la financiación de las campañas políticas para las elecciones celebradas en el año 2003, cuerpo normativo que finalmente fue declarado inexecutable en la sentencia C-523 de 2005. Finalmente en fecha reciente, la sentencia C-502 de 2007 examinó la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria que regulaba la elección directa de los representantes de Colombia al Parlamento Andino.

El anterior recuento, el cual no pretende ser exhaustivo, demuestra que la reserva de ley estatutaria reforzada en materia de la regulación de las funciones electorales ha sido aplicada respecto de disposiciones relacionadas con la elección de los miembros de las corporaciones públicas de carácter representativo o mandatarios locales o nacionales pertenecientes a la rama legislativa o ejecutiva del poder público, o para la elección de los representantes del Estado Colombiano en instituciones que hacen parte del Sistema Andino de Integración.

En esa medida la reserva de ley estatutaria reforzada en materia de la regulación de funciones electorales no puede ser extendida a las normas que regulen cualquier proceso electoral, pues esta interpretación restringiría en exceso la potestad de configuración del Legislador, además que desconocería la finalidad perseguida por el literal c del artículo 152 constitucional, cual es establecer un procedimiento legislativo agravado para la expedición de las disposiciones que establecen las reglas para la conformación del poder político.

Hechas las anteriores precisiones se debe examinar entonces si el Proyecto de Ley objetado infringe la reserva de ley estatutaria en materia de regulación de funciones electorales. En primer lugar cabe señalar que este cuerpo normativo regula de manera exhaustiva lo relacionado con la elección de los consejeros de la juventud, desde la convocatoria hasta la entrega de las credenciales, no es objeto de discusión por lo tanto que reglamenta un proceso electoral.

Sin embargo, los consejos de la juventud son definidos por el artículo 2 del Proyecto en cuestión como “organismos colegiados de carácter social, ejercen sus funciones y competencias de manera autónoma e integran el Sistema Nacional de Juventud que opera en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal. Su conformación se hará mediante un sistema de representación de jóvenes y de organizaciones juveniles”, en esa medida los consejos no ejercen poder político pues no son una corporación de elección popular de carácter representativo que haga parte de una de las ramas del poder público, por lo tanto si bien los consejeros de la juventud son representantes de los jóvenes y de las organizaciones juveniles no son gobernantes, lo que lleva a concluir que respecto de la materia regulada por el Proyecto de Ley No. 293 de 2006 - Senado de la República -, 12 de 2005- Cámara de Representantes no es aplicable la reserva de ley estatutaria en materia de la regulación del ejercicio de funciones electorales. No prospera por lo tanto la primera objeción presidencial.

La segunda objeción presidencial tiene que ver con la supuesta infracción de la reserva de ley estatutaria en materia de la regulación de un mecanismo de participación popular. Como antes se dijo en materia de regulación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana la reserva de ley estatutaria comprende: (i) el desarrollo de distintos preceptos constitucionales pues no sólo se predica respecto de las materias enunciadas en el artículo 103 de la Carta, sino también de aquellas previstas en el artículo 270 constitucional; (ii) se extiende a todos los mecanismos de participación, incluyendo aquellos que no tiene un carácter político; pues se comprende también a aquellos relacionados con la participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural.

Ahora bien, de un examen del proyecto objetado se infiere claramente que los Consejos de la Juventud son concebidos como un mecanismo de participación ciudadana, encargado de representar a los jóvenes y a las organizaciones juveniles en distintos ámbitos. Particularmente revelador sobre tal extremo resulta el artículo 8º el cual enuncia las siguientes funciones de los Consejos de la juventud:

i. Actuar como instancia válida de interlocución y consulta ante la administración y las entidades públicas del orden nacional y territorial y ante las organizaciones privadas, en los temas concernientes a juventud;

- ii. Establecer estrategias y procedimientos para que los jóvenes participen en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo dirigidos a la juventud, y ejercer veeduría y control social en la ejecución de los mismos;
- iii. Dinamizar la promoción, formación integral y la participación de la juventud, de acuerdo con las finalidades de la Ley 375 de 1997 y demás normas que la modifiquen o complementen;
- iv. Elegir representantes ante otras instancias de participación juvenil y en general, ante aquellas cuyas regulaciones o estatutos que así lo dispongan;
- v. Conceptuar, proponer, debatir y concertar políticas, programas y proyectos dirigidos a la juventud;
- vi. Conceptuar sobre el diseño e implementación de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la población joven en las respectivas entidades territoriales.

En esa medida los Consejos de la juventud son una instancia de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública, a los que hace referencia el inciso final del artículo 103 de la Constitución política.

Establecido que la naturaleza de los consejos de la juventud corresponde a un mecanismo de participación ciudadana de los contemplados en el inciso segundo del artículo 103 de la Carta, se concluye que las disposiciones que los regulan debían ser expedidas mediante una ley estatutaria. Sin embargo, se plantea aquí un interrogante adicional ¿Todo el cuerpo normativo objetado debía ser regulado como ley estatutaria o sólo aquellas disposiciones que hacen referencia a la participación?

Para resolver esta cuestión resulta relevante el precedente sentado en la sentencia C-1338 de 2000, en la cual al examinar un proyecto de ley que regulaba las veedurías ciudadanas sostuvo esta Corporación sobre el alcance de la reserva:

Conforme con lo expuesto, y a manera de recapitulación, no sólo la normatividad que regula esencialmente (en su núcleo esencial), un tema de los que enumera el artículo 152 de la Constitución amerita trámite estatutario, sino también aquella que lo regula de manera estructural, integral o completa. Siendo ello así, lo primero que debe hacer la Corte a fin de decidir la presente acción, es verificar si las disposiciones demandadas hacen parte o no de una regulación integral de las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación ciudadana, lo cual haría que tal regulación tuviera reserva de ley estatutaria, pues en caso afirmativo la inconstitucionalidad no sólo de las normas acusadas, sino de toda ley, sería manifiesta. Si, por el contrario, la respuesta al interrogante planteado fuera negativa, es decir si se observa que no se trata de una regulación integral, la Corte tendría que verificar el contenido material de las normas parcialmente acusadas para determinar si ellas involucran el núcleo esencial de derecho de participación ciudadana en lo concerniente a la vigilancia de la gestión pública, caso en el cual esas particulares disposiciones también tendrían reserva de ley estatutaria. Sólo en el caso en que la Corte constatará que la ley bajo examen no es una regulación integral de un mecanismo de participación ciudadana y que tampoco las disposiciones parcialmente acusadas comprometen el ejercicio del derecho de participación

en su núcleo esencial, y que en consecuencia no era necesario el trámite estatutario, sería necesario adentrarse en el examen material de las normas acusadas, desde el punto de vista de los cargos aducidos en contra de ellas.

Se concluye así que si un proyecto de ley pretende regular de manera integral un mecanismo de participación ciudadana, la reserva de ley estatutaria se predica respecto de toda su normatividad. Ahora bien, el Proyecto de Ley objetado contiene una regulación integral de los consejos de la juventud, los cuales como antes se dijo son concebidos como un mecanismo de participación ciudadana, por lo tanto la reserva de ley estatutaria se predica respecto de la totalidad del cuerpo normativo.

Por las razones anteriormente consignadas prospera por lo tanto la segunda objeción presidencial formulada, en el sentido que al haber sido tramitado el Proyecto de Ley No. 293 de 2006 - Senado de la República-, 12 de 2005- Cámara de Representantes como ley ordinaria se infringió la reserva de ley estatutaria señalada en el literal D) del artículo 152 constitucional.

El argumento esgrimido en el Informe de la Comisión Accidental para rechazar esta objeción presidencial en el sentido que sobre las materias reguladas por el proyecto de ley objetado no se predica reserva de ley estatutaria porque previamente habían sido contempladas en una ley ordinaria -la Ley 375 de 1997 artículo 18 y siguientes-, no es de recibo en la medida que esta Corporación aun no ha examinado ni se ha pronunciado sobre dichos preceptos legales, y por lo tanto no se ha establecido si éstos infringen el artículo 152 constitucional. En efecto, el hecho que previamente hubieran sido desarrollados por una ley ordinaria -aun no examinada por esta Corporación- mecanismos de participación ciudadana, o el ejercicio de funciones electorales, no significa que sobre esa materia no exista reserva de ley estatutaria, sino eventualmente, que las leyes ordinarias previas pueden adolecer de vicios de inconstitucionalidad.

1. El examen de los cargos relacionados con la vulneración de las competencias constitucionales de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público en materia de gasto público.

1. La jurisprudencia constitucional en torno a las competencias del Congreso de la República en materia de ordenación del gasto público y el artículo 7º de la Ley 789 de 2003.

Esta Corporación se ha pronunciado reiteradamente sobre las facultades del Congreso Nacional para decretar gasto público³¹, de una interpretación sistemática de los artículos 150.11, 345 y 346 constitucionales ha deducido el “principio de la legalidad del gasto público”, que por lo que concierne a las rentas nacionales, tiene el alcance de imponer que todo gasto que vaya a realizarse con cargo a dichas rentas sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación³², cuya relevancia en un sistema democrático ha destacado en los términos siguientes:

“El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (CP art. 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (CP art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art. 345) para poder ser efectivamente realizadas.”³³

Así pues, es claro que en virtud del principio de legalidad del gasto el Congreso tiene facultades para (i) decretar gastos públicos y para (ii) aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación.

Empero la Constitución también reconoce al Gobierno Nacional expresas facultades en la materia, pues si bien según el artículo 154 superior, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre estas las leyes “que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”³⁴. En el mismo sentido el artículo 346 de la Carta indica que “el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura; y el artículo 351 constitucional establece que “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.”

La interpretación armónica de las atribuciones del legislativo y el ejecutivo en materia presupuestal ha llevado a la Corte a concluir que el principio de legalidad del gasto “supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”³⁵, en esa medida “las leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.”³⁶³⁷

La jurisprudencia constitucional ha reconocido la facultad del Congreso de la República de “promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el

proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer un orden de imperativo cumplimiento³⁸. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley³⁹. Así las cosas ha dicho la Corte que el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley.⁴⁰⁴¹

Adicionalmente, la Corte ha explicado que la sola autorización dada por el Congreso al Gobierno para incluir gastos en la ley anual de presupuesto no desconoce las atribuciones ejecutivas en materia presupuestal, reguladas por la Ley Orgánica del Presupuesto⁴². De lo anterior resulta que las expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, y en ellas debe mirarse ante todo el objetivo perseguido por el legislador. Así, “si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.”⁴³

1. El examen de constitucionalidad del proyecto objetado.

En primer lugar cabe recordar que el Congreso acogió parcialmente las objeciones presidenciales por vulneración del artículo del principio de legalidad del gasto y en el trámite de la insistencia suprimió la expresión “de igual manera deberán apropiar los recursos necesarios para que las interlocuciones de los Consejos de la Juventud con las autoridades territoriales y Nacional se cumplan a cabalidad según las disposiciones de la presente ley”, contenida en el parágrafo del artículo 31.

Resta entonces por examinar los artículos 9, 20 y 22 del Proyecto de Ley 293 de 2006 Senado, 12 de 2005 Cámara, cuyo texto legal es el siguiente:

Artículo 9°. Convocatoria para la elección de los Consejos Municipales y Distritales de Juventud. En el proceso de inscripción de candidatos y jóvenes electores, las Alcaldías Distritales, Municipales y la Registraduría Nacional del Estado Civil, abrirán el proceso de inscripción acompañado de una amplia promoción, difusión y capacitación pre y pos electoral, para lograr una adecuada participación en el mismo.

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

Parágrafo 1°. La determinación de los puestos de inscripción y votación para los consejos municipales, distritales y locales de juventud, se procederá teniendo en cuenta las condiciones de fácil acceso y reconocimiento por los jóvenes.

Parágrafo 2°. A fin de lograr una mejor organización electoral, los entes territoriales elaborarán un calendario electoral donde se precisen las fechas de realización de las

siguientes actividades:

- a) Inscripción de jóvenes al registro de jóvenes electores;
- b) Inscripción de candidatos;
- d) Sorteo y adjudicación de códigos;
- e) Capacitación a organizadores, electores y candidatos;
- f) Designación de la Comisión Escrutadora;
- g) Designación de jurados de votación;
- h) Publicación de listas de jurados de votación;
- i) Día de la elección;
- j) Escrutinio general;
- k) Entrega de credenciales;
- l) Instalación del Consejo de Juventud.

Parágrafo 3°. La fecha de cierre para inscripción de jóvenes electores será hasta quince días hábiles antes de las respectivas elecciones en cada entidad territorial.

Artículo 20. Interlocución del Consejo Nacional de Juventud. El Consejo Nacional de Juventud tendrá una (1) sesión anual, por el término de dos (2) días en las instalaciones del Congreso de la República, organizada por el Programa Presidencial Colombia Joven o el organismo que haga sus veces, en donde se debatirán la pertinencia y el alcance de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la juventud en el ámbito del territorio. A esta sesión se invitará entre otros, al señor Presidente de la República y a los Ministros de Despacho, a la Mesa Directiva del Congreso de la República y a los miembros del Congreso de la República.

Artículo 22. Elección de los Consejos Municipales y Distritales de Juventud. La elección de los Consejos de Juventud en todos los Municipios y Distritos del país, tendrá lugar el último domingo del mes de octubre de dos mil ocho (2008), y se posesionarán el 1° de enero de dos mil nueve (2009), y en lo sucesivo, se realizará tal elección cada cuatro años, en las mismas fechas anteriormente establecidas.

Del contenido de los artículos transcritos anteriormente se infiere que tales normas no riñen con el principio de legalidad del gasto público, toda vez que no contienen una orden imperativa al ejecutivo para que incluya un gasto en el presupuesto, y por lo tanto no desconocen la competencia del ejecutivo para decidir libremente si incorpora o no un gasto en la ley anual de presupuesto, manteniendo así el balance entre los poderes que caracteriza el proceso presupuestal. Tales disposiciones sólo hacen alusión, de manera general, al apoyo económico que debe prestar el Estado, en un plazo razonable, para que los Consejos de Juventud cumplan con el fin para el cual fueron creados.

VII. DECISION

RESUELVE

PRIMERO. Declarar INEXEQUIBLE Proyecto de Ley No. 293 de 2006 - Senado de la República - , 12 de 2005- Cámara de Representantes "Por el cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de la juventud".

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

Ausente con permiso

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

Ausente en comisión

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Gaceta del Congreso 453 del veintinueve de julio de 2005 página 37.

2 Folio 22 del expediente.

3 Diario Oficial No.46.691 de 2007, página 9.

4 Certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes folio 8 del expediente.

5 Certificación del Secretario General del Senado de la República folio 1 del expediente

6 Gaceta del Congreso No. 091 de 2006, páginas 62-68.

7 El cual prevé textualmente: “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que establezcan”

8 Objeciones presidenciales, folio 17 del expediente.

9 Ibidem, folio 18 del expediente.

10 Ibidem, folio 19 del expediente.

11 [Cita Concepto 4407 del Procurador General de la Nación] Sentencia C-502 de 2007

12 Ver entre otras Sentencias, C-1249 de 2001, C-070 de 2004, C-819 de 2004 , C-531 de 2005, C-929 de 2006.

13 Sentencia C-985 de 2006.

14 Sentencias C- 036 de 1998 y C- 500 de 2005

15 Sentencias C- 068 de 2004, C- 069 de 2004 y C- 433 de 2004.

16 Sentencias C-510 de 1996, C-063 de 2002, C-068 de 2004, C- 072 de 2006 y C-452 de 2006.

17 En el caso concreto el plazo para publicar las objeciones presidenciales comenzaba el día martes tres (3) de julio -pues el día lunes (2) dos de julio fue festivo- y vencía el día lunes dieciséis (16) de julio.

18 Gaceta del Congreso No.540 de veinticuatro de octubre de 2007 p. 26.

20 Certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, Cuaderno de pruebas OPC-205/07, Expediente OP-097.

21 Las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: (i) el anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley; (ii) el anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto; (iii) la fecha de la votación debe ser cierta, esto es, determinada o al menos determinable; y (iv) un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado (Ver Auto A-232 de 2007).

22 En la Gaceta del Congreso No.579 del quince (15) de noviembre de 2007 se transcribe el

Acta de Plenaria No. 14 correspondiente a la sesión ordinaria del día martes nueve de octubre de dos mil siete, en la página 10 se consigna:

“Por instrucciones de Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo No. 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán la próxima semana.

Si señor Presidente.

(...)

Proyectos con informes de objeciones:

(...)

Proyecto de ley número 293 de 2006 Senado, 012 de 2005 Cámara, por el cual se dictan las normas para la elección, conformación y funcionamiento de los Consejos de la juventud”.

23 Gaceta del Congreso No. 573 de trece de septiembre de 2007 p. 8-9.

24 Esta Corporación ha conferido validez a actuaciones legislativas que si bien no otorgan por si mismas claridad estricta sobre el anuncio y la fecha de la sesión en que se verificará la aprobación del proyecto respectivo, puestas en contexto permiten que los congresistas logren certeza suficiente sobre este trámite. A manera de ejemplo, en la sentencia C-276/06, que estudió la exequibilidad del procedimiento legislativo que concluyó con la expedición de la Ley 967 de 2005 “por medio de la cual se aprueban el Convenio relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil y su protocolo sobre cuestiones específicas de los elementos de equipo aeronáutico del convenio relativo a garantías internacionales sobre elementos de equipo móvil, firmados en ciudad del Cabo el dieciséis (16) de noviembre de dos mil uno (2001)” la Corte avaló la constitucionalidad del anuncio, cuando la cámara utilizaba las expresiones “debatir” o “para discusión” en una “próxima sesión”, en tanto éstas, entendidas dentro del contexto del proceso legislativo, permitían que los parlamentarios infiriesen que se trataba del cumplimiento del requisito previsto en el artículo 160 C.P. Sobre la materia, la Sala consideró que si bien el uso de los términos “aprobación y votación” hubiera otorgado mayor certeza sobre el trámite, no resultaba exigible una fórmula sacramental cuando, como sucedía en el asunto sometido a estudio en esa oportunidad, el contexto permitía darle univocidad de sentido a dichos vocablos.

25 Artículos 153 y 241 -numeral 8- de la C. P. Sobre los anteriores requisitos procedimentales se ha pronunciado ampliamente esta Corporación, al respecto pueden consultarse las sentencias C-011, C-089, C-179 y C-180 de 1994, C-037 de 1996, C-371 de 2000, C-169 de 2001, C-179 de 2002 y C-307 de 2004 entre otras.

26 Sentencia C-307 de 2004.

27 Sobre la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales, desde sus primeras decisiones esta Corporación ha sostenido que no se predica de la regulación de “todo evento ligado a los derechos fundamentales” (Sentencia C-013 de 1993), En el mismo sentido posteriormente precisó que las leyes estatutarias deben regular solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales, y por lo

tanto no tienen por objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio (Sentencia C-226 de 1994), Igualmente se ha distinguido aquellos aspectos sobre los cuales recae la reserva, al respecto se sostuvo que la ley estatutaria se refiere, en cada caso particular, a un derecho determinado y su fin es desarrollar su ámbito a partir de su núcleo esencial definido en la Constitución²⁷, criterio que sería ulteriormente desarrollado en el sentido que esta categoría normativa desarrolla también los contenidos más cercanos al núcleo esencial del derecho fundamental respectivo. Esta tesis evolucionaría en el sentido que la reserva de ley estatutaria se predica de los aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos (Sentencias C-425 de 1994, C-247 de 1995, C-374 de 1997, C-251 de 1998, C-1338 de 2000). En la sentencia C-646 de 2001 la Corte Constitucional sistematizó los criterios jurisprudencialmente elaborados acerca de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales, y concluyó que dicha reserva se aplica cuando: (i) el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y (iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental. .

28 En lo relacionado con la administración de justicia, en múltiples pronunciamientos esta Corporación ha hecho también una interpretación flexible del principio de reserva de ley estatutaria en la materia. Así, en la Sentencia C-055 de 1995 señaló que: “Debe darse un sentido restrictivo a la reserva estatutaria en el campo de la administración de justicia, por lo cual ella se refiere a los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, a la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales”. Del mismo modo en la sentencia C-037 de 1996, con oportunidad del examen del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, expuso que u cuerpo normativo de esta naturaleza “debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento”, y en esa medida “no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria”. Posteriormente, en la Sentencia C-368-00, la Corte declaró la inexecutable parcial del artículo 608 de la Ley 522 de 1999, el cual confiaba a una ley estatutaria la determinación de la estructura de la justicia penal militar, la declaratoria de inconstitucionalidad tuvo como fundamento nuevamente una interpretación restrictiva del principio de reserva de ley estatutaria, pues se sostuvo que “[e]n el ordenamiento constitucional colombiano no hay más leyes estatutarias que las taxativamente enunciadas en el artículo 152 de la Carta Política; de esta norma se desprende que hay una ley estatutaria de la administración de justicia -Ley 270 de 1996-, pero en el texto que se examina se hace alusión a otra específica ley estatutaria, la que “definiría la estructura de la Administración de la Justicia Penal Militar”, que no está contemplada en el aludido artículo Superior; en consecuencia, resulta contrario a la Constitución que se condicione la entrada en vigencia de la Ley 522 de 1999, a la de una ley estatutaria que no

se puede expedir sin violar el artículo 152 Superior". Se puede concluir, entonces, que la jurisprudencia constitucional ha defendido una interpretación flexible o si se quiere restrictiva del principio de reserva de ley estatutaria en materia de administración de justicia, según la cual dicha reserva no es extensible a asuntos no contemplados en el artículo 152 constitucional por una parte, y adicionalmente que no todos los tópicos relacionados con la administración de justicia han de ser regulados por una ley de esta naturaleza. Lo que llevó a concluir en la sentencia C-162 de 2003 que "la circunscripción de las leyes estatutarias a los temas expresamente indicados por el constituyente y la interpretación restrictiva de esas materias constituyen claros condicionamientos constitucionales que, por lo demás, han sido suficientemente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación".

En este último sentido es ilustradora la sentencia C-392 de 2000, en la cual se afirmó que la creación de cargos como los de jueces y fiscales especializados, la asignación de competencias a tales funcionarios y la indicación de los procedimientos que debían surtir ante ellos constituían materias propias de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria pues "no afectan el núcleo esencial o básico de la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración de justicia".

En definitiva, de manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la reserva de ley estatutaria en materia de administración de justicia se aplica sólo respecto de aquellas disposiciones que (i.) afectan la estructura general de la administración de justicia, (ii.) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema, o (iii.) desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público (sentencia C-670 de 2001 reiterada en la sentencia C-295 de 2002 y C-162 de 2003).

29 En esta decisión se examinó la constitucionalidad de los artículos 3º, 7º y 20 de la Ley 563 de 2000, la Corte declaró inexecutable toda la ley por tratarse de una ley ordinaria que regulaba las veedurías ciudadanas materia sobre la cual concluyó que existía reserva de ley estatutaria por tratarse de un mecanismo de participación. Salvamento de voto del magistrado Álvaro Tafur Galvis.

30 Sentencia C-484 de 1996.

31 Sobre este tema pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-488 de 1992, C-57 de 1993, C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996, C-581 de 1997, C-197 de 2001, C-1319 de 2001, C-483 de 2002, C-399 de 2003, C-1113 de 2004., C-985 de 2006

32 Ver sentencia C-197 de 2001.

33 Sentencia C-685 de 1996.

34 Constitución Política, artículo 154: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del

artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el gobierno.”

35 Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001.

36 Cf. Sentencia C-360 de 1996.

37 sentencia C-197 de 2001.

38 Cfr. C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-1339 de 1991.

39 CP., Artículo 345.- “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”

CP. Artículo 346.- “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.”

40 Sentencia C-399 de 2003.

41 Sentencia C-1113 de 2004.

42 Sentencia C-1113 de 2004.

43 Sentencia C-360 de 1996.