



CONSULTA SOBRE LA INSCRIPCIÓN DE JÓVENES EN EL CENSO ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN UNIFICADA DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y LOCALES DE JUVENTUD

(10 de marzo de 2020)

PETICIONARIO

REGISTRADURÍA DELEGADA EN LO ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE

DORIS RUTH MÉNDEZ CUBILLOS

1. CONSULTA

Mediante oficio RDE-049 radicado en esta Corporación el 26 de febrero de 2020, el Registrador Delegado en lo Electoral, Nicolás Farfán Namén, elevó consulta en los siguientes términos:

“¿Podría la Registraduría Nacional del Estado Civil prescindir del requisito de inscripción de los jóvenes que se encuentran entre los 18 y 28 años de edad, en el periodo prescrito por la Ley 1885 de 2018 con base en la actividad programada por el Calendario Electoral que se prevé para su inicio el 12 de mayo de 2020, teniendo en cuenta que ya hacen parte del censo electoral en virtud de su incorporación automática en el momento de la expedición de la cédula de ciudadanía de primera vez y/o adicional a ello la inscripción posterior que se hubiese realizado a título personal, por la actualización de su domicilio electoral?”

2. COMPETENCIA

El Consejo Nacional Electoral como máxima autoridad de la Organización Electoral y en virtud de las facultades constitucionales que le han sido otorgadas, en especial las previstas en los numerales 1 y 6 del artículo 265 de la Constitución Política, que señalan:

*“**Artículo 265.** <Modificado por el artículo 12 del Acto Legislativo 1 de 2009> El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:*

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la Organización Electoral.

(...)

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.”

De igual forma, el legislador estableció en el literal c) del artículo 39 de la Ley Estatutaria 130 de 1994 la competencia del Consejo Nacional Electoral para proferir conceptos, así:

“Artículo 39. Funciones del Consejo Nacional Electoral. El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere la Constitución, el código electoral y la legislación vigente:

(...)

c) Emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas”.

Aunado a lo anterior, en virtud de lo dispuesto por el artículo 23 de la Constitución Política, el Consejo Nacional Electoral debe tramitar y resolver las peticiones que toda persona le presente, dentro de los plazos y con las consecuencias legales previstas en el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley 1755 de 2015¹, según se trate de una petición en interés general, de una petición en interés particular, de petición de informaciones o de formulación de consultas.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Constituyen normas aplicables a la petición formulada las siguientes:

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA

“Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”

“Artículo 120. La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.”

“Artículo 266. <Artículo modificado por el Artículo 15 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. (...)

<Inciso modificado por el artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015> Ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.”

“Artículo 316. En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, sólo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.”

3.2 LEY ESTATUTARIA 1885 DE 2018²

“ARTÍCULO 5. El artículo 43 de la Ley 1622 de 2013³ quedará así:

Artículo 43. Convocatoria para la elección de los Consejos Municipales, Locales y Distritales de Juventud. La Registraduría Nacional tendrá a su cargo la organización y dirección de las elecciones para conformar los Consejos Municipales y

¹ Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

³ Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones

Locales de Juventud. Por tanto, destinarán todos los recursos necesarios para llevar a cabo las elecciones en sus procesos correspondientes y establecerán un proceso de inscripción acompañado de una amplia promoción, difusión y capacitación electoral a toda la población objeto de la ley teniendo en cuenta los principios constitucionales vigentes y el enfoque diferencial.

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

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

“**ARTÍCULO 6.** Modificatorio del artículo 44 de la Ley 1622 de 2013 quedará así:

Artículo 44. Inscripción de jóvenes electores. El proceso de convocatoria e inscripción de electores se iniciará con una antelación no inferior a ciento veinte (120) días calendario a la fecha de la respectiva elección y terminará noventa (90) días calendario antes de la respectiva elección.

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

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

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

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

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

Parágrafo 6o. La inscripción de jóvenes electores se realizará en los lugares y ante los funcionarios designados por la Registraduría Distrital o Municipal y se utilizará para

tal fin, un Formulario de Inscripción y Registro de Jóvenes Electores, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Son requisitos para la inscripción de electores, los siguientes:

1. Las personas entre 14 y 17 años deberán presentar la tarjeta de identidad.
2. Las personas entre 18 y 28 años deberán presentar la cédula de ciudadanía o, la contraseña para los jóvenes que hayan solicitado su cédula por primera vez.

Cuando un joven se inscriba dos o más veces, la última inscripción anula las anteriores.” (Subrayado fuera del texto original)

“**ARTÍCULO 10.** Modifíquese el artículo 49 de la Ley 1622 el cual quedará así:

Artículo 49. Censo electoral. La Registraduría Nacional del Estado Civil conformará un censo electoral integrado por los jóvenes entre 14 y 28 años de edad, el censo electoral de jóvenes se integrará por el número de jóvenes que se inscriban para la votación de Consejos Municipales, Distritales y Locales de Juventud.

Parágrafo 1o. La Registraduría Nacional del Estado Civil actualizará permanentemente el censo electoral del que habla este artículo, incorporando automáticamente los jóvenes que vayan cumpliendo los 14 años de edad. Así mismo serán incorporados al censo electoral de jóvenes, en el momento de solicitar su cédula de ciudadanía, los jóvenes que, sin estar en el censo electoral, vayan cumpliendo los 18 años de edad, quedando habilitados en la respectiva circunscripción donde haya solicitado el documento. Este procedimiento se hará hasta 90 días calendario antes de llevarse a cabo el proceso de la elección. También harán parte del censo electoral de juventudes, los jóvenes que se inscriban en los términos de la presente ley.

Parágrafo 2o. Deben ser depuradas permanentemente del Censo electoral de jóvenes, los siguientes documentos de identidad:

1. Los de jóvenes que se encuentren en situación de servicio activo en la Fuerza Pública.
2. Los de ciudadanos a quienes se les haya suspendido el ejercicio de derechos políticos.
3. Los de jóvenes fallecidos.
4. Los de múltiple expedición.
5. Los casos de falsa identidad o suplantación.
6. Los de ciudadanos que cumplan 29 años de edad.

Parágrafo 3o. En todo caso, el censo electoral deberá estar actualizado dos meses antes de la celebración de cada certamen electoral de juventudes.” (Subrayado fuera del texto original)

“**ARTÍCULO 20.** La Ley 1622 de 2013 tendrá un artículo nuevo:

Artículo 80. Los aspectos no regulados por esta ley que se refieran a temas electorales, inhabilidades e incompatibilidades, se regirán por las disposiciones vigentes, salvo otras disposiciones.” (Subrayado fuera del texto original)

3.3 LEY ESTATUTARIA 1475 DE 2011⁴

“**Artículo 47. Censo Electoral.** El censo electoral es el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de

⁴ Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y para concurrir a los mecanismos de participación ciudadana.

El censo electoral determina el número de electores que se requiere para la validez de los actos y votaciones a que se refieren los artículos 106, 155, 170, 375, 376, 377 y 378 de la Constitución Política. Es también el instrumento técnico, elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que le permite a la Organización Electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 48. Depuración Permanente del Censo Electoral. Los principios de publicidad y de eficacia del censo electoral exigen que la organización electoral cuente con la debida anticipación, con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana.

(...)

Artículo 49. Inscripción para Votar. La inscripción para votar se llevará a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía. La Registraduría Nacional del Estado Civil establecerá los mecanismos necesarios de publicidad y logística para la actualización de la información por zonificación; en caso de que el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia, dicho proceso se llevará a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y se cerrará dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral de que se trate. (Subrayado fuera del texto original)

4. CONSIDERACIONES

El Estatuto de Ciudadanía Juvenil –Ley Estatutaria 1622 de 2013- se expidió con el objeto de establecer el marco institucional para garantizar a los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil, el goce efectivo de sus derechos y la adopción de las políticas públicas necesarias para su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.

El artículo 4 de dicho Estatuto señaló los principios que inspiran y orientan la interpretación y aplicación del mismo, entre los cuales se destaca el *principio de coordinación*, según el cual, las entidades públicas responsables de garantizar los derechos de los jóvenes buscarán la concurrencia efectiva para evitar la duplicidad de acciones; así mismo, se señalan los *principios de eficacia, eficiencia y gestión responsable*, según los cuales, los recursos de los programas y de las actuaciones dirigidas a los jóvenes han de tener un uso adecuado a su finalidad y ser gestionados con responsabilidad, y el *principio de progresividad*, en el sentido que el Estado deberá de manera gradual y progresiva adoptar e implementar acciones y mecanismos a fin de lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos.

Por otra parte, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrollará con fundamento en los principios de *eficacia, economía, coordinación y responsabilidad*, los mismos que son desarrollados en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el logro de la efectividad de los derechos fundamentales por parte de la administración pública se basa en dos principios esenciales: el

de *eficacia* y el de *eficiencia*; ha indicado que la eficacia hace relación al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la eficiencia a la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos.⁵ Según la Corte, el principio de eficiencia se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados con el menor costo posible, dado que los recursos deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público.⁶

En el caso de la elección unificada de los Consejos Municipales y Locales de Juventud, la Ley Estatutaria 1885 de 2018 que modificó el Estatuto de Ciudadanía Juvenil establece en su artículo 10 –modificadorio del artículo 49 de la Ley 1622 de 2013–, que la Registraduría Nacional del Estado Civil conformará un censo electoral integrado por los jóvenes de 14 a 28 años, y que este se conformará por “*el número de jóvenes que se inscriban para la votación*”. Acto seguido, el parágrafo 1 del artículo señala que la Registraduría Nacional actualizará permanentemente el censo electoral e incorporará automáticamente a los jóvenes que vayan cumpliendo los 14 y los 18 años de edad, y frente a estos últimos señala que quedarán habilitados en la respectiva circunscripción donde se haya solicitado la correspondiente cédula de ciudadanía.

Por su parte, el artículo 6 –modificadorio del artículo 44 de la Ley 1622 de 2013– señala que, para la primera elección unificada de Consejos de Juventud, la inscripción de electores deberá iniciarse ciento ochenta (180) días calendario antes de la fecha de la elección y terminar noventa (90) días calendario antes de la misma, para la cual la Registraduría Nacional del Estado Civil ha de determinar y disponer los puestos de inscripción, los funcionarios designados para tal fin y un Formulario de Inscripción y Registro de Jóvenes Electores, con el finalidad de conformar el censo electoral.

Según el artículo 47 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 –aplicada por remisión normativa del artículo 20 de la Ley Estatutaria 1885 de 2018–, el Censo Electoral es el instrumento técnico elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil integrado por el registro general de las cédulas de ciudadanía de los ciudadanos colombianos habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por ende, para participar en todo certamen electoral.

Posteriormente, el artículo 49 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, dispone que la inscripción en el censo electoral se lleva a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía por primera vez, fijando su residencia electoral en la respectiva circunscripción donde solicitó dicho documento y pudiendo ser actualizado en caso que el ciudadano cambie su domicilio.

⁵ C-826 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁶ *Ibíd.*

Ahora bien, tal como se informó en el oficio que origina el presente concepto, en la base de datos del Censo Electoral administrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la fecha se encuentran aproximadamente ocho millones trescientos noventa mil (8.390.000) jóvenes en el segmento etario de 18 a 28 años, de los cuales se conoce su residencia electoral, en virtud de la inscripción automática a la que obliga la ley y/o a la actualización de su domicilio electoral.

Por su parte, en las otras bases de datos administradas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad encargada de la identificación de las personas, aproximadamente se encuentran tres millones ochocientos noventa mil (3.890.000) jóvenes entre las edades de 14 a 17 años, de los cuales se desconoce la residencia electoral según informó la Registraduría Delegada en lo Electoral.

Por lo anteriormente expuesto, si la Registraduría Nacional del Estado Civil ya tiene establecido el censo electoral de los jóvenes comprendidos entre los 18 a 28 años de edad, es contrario al principio de eficiencia que rige a las actuaciones administrativas, destinar recursos financieros y humanos para toda una infraestructura y logística con el fin de someter a este segmento de jóvenes a una inscripción de datos con los cuales ya el Estado dispone, y que por disposición de la ley, se encuentran inscritos automáticamente en el censo electoral.

Es un deber constitucional de la administración pública, el determinar el medio más idóneo para el cumplimiento de sus objetivos, en este caso, para la garantía de los derechos fundamentales de los jóvenes, en especial, de su derecho y principio de la participación democrática; siendo el mecanismo más óptimo a la luz de la eficiencia administrativa, el establecer como incorporados al censo electoral que exige conformar la Ley Estatutaria 1885 de 2018, a los jóvenes entre 18 a 28 años de edad que actualmente se encuentran en dicha base de datos y así evitar colocarles una carga adicional a los jóvenes, la cual no están llamados a soportar y que lejos de garantizar la participación y el ejercicio de la ciudadanía juvenil, *contrario sensu*, conllevaría a restringirla y condicionarla a un acto concerniente a un traslado hacia un puesto de inscripción so pena de no poder ejercer su derecho al sufragio, cuando para los demás certámenes electorales ya el Estado cuenta con la información de su residencia electoral, constituyendo una duplicidad de acciones y una limitación innecesaria y desproporcionada. La participación de las y los jóvenes, materializada a través de su derecho a elegir y ser elegido, ha de ser garantizado con pedagogía del sentido cívico y no con una medida restrictiva e ineficiente.

Ahora bien, los artículos 5, 6 y 10 de la Ley Estatutaria 1885 de 2018 ordenan a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por un lado, realizar un proceso de *inscripción* de todos los jóvenes entre 14 a 28 años para conformar el censo electoral que exige la ley; pero, por otra parte, el párrafo primero del artículo 10, la autoriza a incorporar *automáticamente* al censo electoral a los jóvenes que vayan cumpliendo los 18 años y fijar su residencia electoral en la circunscripción donde solicitaron la cédula de ciudadanía, lo que en principio, genera una aparente antinomia.

Ambas disposiciones deben ser leídas armonizadas entre sí y a su vez con el artículo 49 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 –que recuérdese es aplicado por remisión normativa-, en el sentido que la “inscripción” en el censo electoral a la que se refiere la Ley Estatutaria 1885 de 2018 es *automática* al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía por primera vez, es decir, para los jóvenes comprendidos entre los 18 a 28 años de edad, de los cuales ya se dispone su residencia electoral, aplicación que a su vez, es armónica a la luz de los principios constitucionales de participación, eficacia y eficiencia de la función administrativa.

Al darle aplicación y prevalencia a dichos principios, la Registraduría Nacional del Estado Civil podría incorporar automáticamente al censo electoral que se debe conformar para esta elección a todos los jóvenes entre 18 a 28 años que ya reposan en las bases de datos de dicha Entidad, garantizando el principio participativo, máxime tratándose de la primera elección unificada de los Consejos Municipales y Locales de Juventud, donde el Estado está obligado a adoptar todas las medidas necesarias dirigidas a lograr el espíritu del Estatuto y de este proceso electoral, es decir, el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil a través de su participación en los procesos deliberativos y de decisión política que les atañen.

La anterior interpretación es respaldada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-862 de 2012,⁷ la cual realizó el estudio previo de constitucionalidad del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, y al analizar el artículo referente al censo electoral (artículo 50 en el Proyecto de Ley y artículo 49 en la Ley Estatutaria 1622 de 2013⁸), manifestó:

“Debe la Sala ser enfática en que, sería contrario a mandatos constitucionales como el principio de democracia participativa –artículo 3 y 103 de la Constitución- o el principio de eficiencia en la labor administrativa –artículo 209 de la Constitución- un entendimiento de la norma que asumiera la actualización del censo de jóvenes en la localidad, el departamento o la Nación como condición suspensiva del ejercicio del derecho. El derecho de participación en la democracia, en tanto manifestación de un principio esencial de nuestro orden constitucional –artículo 1º de la Constitución, no puede estar sometido a una actuación de tipo administrativo que no cuenta con un término determinable para su cumplimiento; y que, tampoco, prevé un tiempo determinado o determinable para ser realizada.”

En ese sentido, el derecho de participación de las y los jóvenes no puede verse suspendido, impedido o condicionado por una actuación de carácter administrativo, cuando esta resulta ser inocua ante una duplicidad de acciones por información de la cual ya se dispone. De tal manera que resulta más garantista frente al principio de democracia participativa, la inclusión de todos los jóvenes de 18 a 28 años al censo electoral de manera automática, y no obligarlos a realizar una nueva inscripción que es contraria al principio de eficiencia administrativa.

Dicho examen de constitucionalidad no varió con la reforma introducida por el artículo 10 de la Ley Estatutaria 1885 de 2018, pues la Corte decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-862 de 2012, pero agregó que la disposición sobre la conformación del censo electoral es una norma

⁷ M.P. Alexei Julio Estrada

⁸ “Para garantizar el proceso electoral, la Registraduría del Estado Civil correspondiente, deberá contar con un reporte actualizado del censo electoral en las edades comprendidas en esta ley”

