



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Édgar González López

Bogotá, D.C., 27 de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Número único: 11001030600020220028100

Radicación interna: 2493

Referencia: creación, composición y funcionamiento de la Comisión de Concertación y Conciliación del orden nacional en el marco del Sistema Nacional de las Juventudes

El Gobierno nacional, por intermedio del director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitir un concepto en relación con la creación, composición y funcionamiento de la Comisión de Concertación y Conciliación del orden nacional en el marco del Sistema Nacional de las Juventudes, el cual fue creado mediante la Ley Estatutaria 1622 de 2013.

I. ANTECEDENTES

El director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República hace una exposición del marco legal aplicable citando, en primer lugar, la Ley 1622 de 2013 y, de forma particular, los artículos 67 y 68¹ que definen conceptualmente a las Comisiones de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes y establecen su composición, respectivamente.

Respecto del contenido normativo de la primera de estas normas resalta que estas instancias de decisión y concertación corresponden al orden nacional, departamental y municipal. Sobre la segunda, es decir, el artículo 68 llama la atención en relación con la falta de regulación expresa sobre la conformación de la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional.

Según indica, la norma estableció que estas comisiones estarían conformadas por 3 delegados del Gobierno del ente territorial, lo que de por sí excluiría a la Nación, pues, a la luz, del artículo 286 de la Constitución Política, son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

¹ Modificado por el artículo 22 de la Ley 1885 de 2018. Modificado por el artículo 22 de la Ley 1885 de 2018.

Adicionalmente, cita el artículo 1 de la Ley 1622 de 2013 que consagró el objeto del Estatuto de Ciudadanía Juvenil en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1. Objeto. Establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.

Describe la composición de este sistema señalando que está integrado por:

- Subsistema Institucional de las Juventudes, conformado por el Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud y las instancias creadas en las entidades territoriales para la juventud.
- Subsistema de Participación de las Juventudes que es el conjunto de actores, instancias, mecanismos, procesos y agendas propias de los y las jóvenes, y sus procesos y prácticas organizativas. Se constituyen de conformidad con el principio de autonomía.
- Comisiones de concertación y decisión que son las instancias de concertación y decisión del orden nacional departamental y municipal, a razón de una por cada entidad territorial, las cuales asumirán funciones de planeación, concertación de agendas públicas y generación de los mecanismos de ejecución de las mismas en cada territorio.

Señala también que la cita ley estatutaria creó los Consejos Juveniles y en su artículo 33, los consagra como mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, ante la institucionalidad pública de cada ente territorial al que pertenezcan, advirtiendo que, en su entender, la intención del Legislador fue replicar el Sistema de Juventudes en todos los niveles de la administración pública:

Pues a pesar de que en su definición establece que los consejos juveniles son mecanismos de participación “de cada ente territorial”, los artículos subsiguientes de la Ley 1622 de 2013 prevén la existencia de un Consejo Nacional de Juventud, el cual, al igual que la totalidad de consejos juveniles en Colombia (nacional, departamental, municipal y distrital), tiene a su cargo, entre otras, la siguiente función:

5. Concertar la inclusión de las agendas territoriales y la nacional de las juventudes con las respectivas autoridades políticas y administrativas, para que sean incluidas en los planes de desarrollo territorial y nacional así como en los programas y proyectos necesarios para el cabal cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás normas relativas a la juventud. **La agenda juvenil que se presente ante la comisión de concertación y decisión**, será el resultado del

acuerdo entre las diferentes instancias del subsistema de participación”. [Subrayas y negrillas fuera del texto original].

Con fundamento en esta norma, señala que el Consejo Nacional de Juventud sería el responsable de concertar la agenda nacional de juventudes con el Gobierno Nacional, para su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo y demás proyectos y programas relacionados con asuntos juveniles. Resalta adicionalmente, que el Legislador hace alusión a la comisión de concertación y decisión como el espacio en el cual los consejos juveniles presentan la agenda juvenil acordada en el Subsistema de Participación. Al respecto concluye que, en su opinión, la función de concertación del Consejo Nacional de Juventud se desarrolla en su respectiva Comisión Nacional de Concertación y Decisión.

En concordancia con lo antes expuesto, cita el artículo 50 del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, modificado por el artículo 19 de la Ley 1885 de 2018, que establece espacios de interlocución de los consejos de juventudes con las autoridades, así:

Los Consejos Nacional, Departamentales, Distritales, Municipales y Locales de Juventud tendrán como mínimo dos (2) sesiones anuales con el Presidente, Gobernador o Alcalde respectivo y su gabinete en sesión de consejo de gobierno, y mínimo dos (2) sesiones plenarias anuales con el Congreso de la República, la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local, en las que se presentarán propuestas relacionadas con las agendas concertadas dentro del Subsistema de Participación y la Comisión de Concertación y Decisión. Así mismo, se deberá destinar al menos una (1) sesión de trabajo de los Consejos de Política Social al año para definir acuerdos de políticas transversales que promuevan la participación y ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas (É)” [La subraya fuera del texto original].

A partir de este texto normativo, advierte que la ley dispone distintos escenarios de interlocución, para que los consejos de juventudes, incluido el Consejo Nacional de Juventud, pueda presentar propuestas en relación con la agenda concertada en la Comisión de Concertación y Decisión. Resalta que, en su parecer, es la intención del Legislador la existencia de este escenario -Comisión de Concertación y Decisión- en cada uno de los niveles en los que operan los consejos de juventudes: localidades, municipios, distritos, departamentos y la Nación.

Refiere que, en cuanto al Subsistema de Participación de Juventudes, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil consagra la existencia de plataformas juveniles que, al mismo tiempo, participan como veedores de las comisiones de concertación y decisión. Hace notar que, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 60 de la Ley 1622 de 2013, modificado por el artículo 15 de la Ley 1885 de 2018, respecto de dichas plataformas el Legislador utiliza la expresión «por cada ente territorial», sin embargo, prevé la existencia de una Plataforma Nacional de

Juventudes, aun cuando la Nación, en el marco del artículo 286 de la Constitución Política no es considerada como una entidad territorial.

Del mismo modo, en cuanto a las funciones de estas plataformas cita el numeral 5 del artículo 62 de la misma ley, de acuerdo con el cual deben designar dos miembros de las plataformas de juventudes, para participar en las comisiones de decisiones y concertación como veedores de la negociación de la agenda de juventud los cuales tendrán voz sin voto.

Adicionalmente, menciona los artículos 70 y 71 que específicamente se refieren a las comisiones de concertación y decisión. El primero, determina que la secretaría técnica de estas comisiones será ejercida de forma compartida por la entidad que, para tal efecto, creará el gobierno para las juventudes y el Departamento Nacional de Planeación para el orden nacional, y, replica este modelo en los departamentos y municipios, es decir, que será ejercida por las entidades de juventud de cada ente territorial y la secretaría u oficina encargada de la planeación.

Agrega que, el segundo artículo establece las funciones de la secretaría técnica de la Comisión de Concertación y Decisión, de las cuales resalta la de convocar a las reuniones ordinarias y extraordinarias, de manera que el Departamento Nacional de Planeación y la Consejería Presidencial para la Juventud, en lo nacional, son responsables de convocar las sesiones de la Comisión de Concertación y Decisión, so pena de incurrir en un incumplimiento de un deber legal.

De acuerdo con todas estas referencias al texto de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, infiere que esta norma contempla o presupone la existencia de la Comisión Nacional de Concertación y Decisión.

Para reforzar su tesis cita la sentencia C-862 de 2012², y la Sentencia C-484 de 2017³, de las que recoge la apreciación de la Corte Constitucional sobre el Sistema Nacional de Juventudes en el sentido en el que tal sistema está dispuesto para que los jóvenes participen en la determinación de la agenda de juventudes, por intermedio de los consejos juveniles, las asambleas juveniles y las comisiones de concertación y decisión, en todos los niveles de la administración pública, a saber: local, municipal, distrital departamental y Nacional.

Adiciona la consideración acerca de la constitucionalidad de la interlocución de los jóvenes tanto con el presidente de la República como con el Congreso en la medida en que permite, de manera directa, la posibilidad de presentar las propuestas respecto de los diversos temas que en el marco de los Consejos de la Juventud se

² En la cual se revisó la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 169/11 Senado – No. 014 /11 Cámara, *“Por medio de la cual se expide el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones”*

³ Donde se revisó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 27/15 Senado No. 191/15 Cámara *“por la cual se modifica la Ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”*

promuevan en el ámbito nacional, facilitando la consolidación de compromisos directos frente al ejecutivo y ante el Legislador.

Teniendo en cuenta lo anterior concluye que también para la Corte Constitucional, la estructura del Sistema Nacional de Juventud es la misma para las entidades territoriales como para la Nación, en tanto el Estatuto de Ciudadanía Juvenil persigue la participación e incidencia efectiva de los jóvenes en todos los ámbitos. Lo anterior, por cuanto, en su parecer, sería un contrasentido que los jóvenes pudieran concertar y decidir con las localidades, los municipios, distritos y departamentos y no con la Nación.

Finalmente, cita el artículo 30 del Código Civil⁴ concerniente a la interpretación por contexto, y al acoger este criterio interpretativo infiere que es procedente precisar el sentido del artículo 68 de la Ley 1622 de 2013, que regula lo referente a la composición de las comisiones de concertación y decisión, de acuerdo con el contexto general de la ley de la cual hace parte, y en tal medida, hacerlo armónico y complementario con aquellas otras disposiciones que regulan el Sistema Nacional de Juventud, las funciones de los consejos, las plataformas juveniles, la composición de la secretaría técnica de las comisiones de concertación y decisión, entre otras.

De acuerdo con lo expuesto, y ante la ausencia de una norma expresa en las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018 que regule la creación, funcionamiento y conformación de la Comisión de Conciliación y Decisión a nivel nacional, y los vacíos que sobre tal instancia se presenta en el marco de las referidas leyes el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República formula las siguientes:

II. PREGUNTAS

1. ¿En el marco de las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018, se puede afirmar que allí se creó la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional?
2. De considerar que la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional sí fue creada por las referidas normas legales, ¿cuál es la composición de esta, dado que el artículo 68 de la ley 1622 de 2013 pareciera hacer referencia solo a las Comisiones de Concertación y Decisión del orden territorial?
3. ¿Puede el presidente de la República designar tres (3) delegados como componente del Gobierno Nacional, para que hagan parte en la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional?

⁴ **Artículo 30.** Interpretación por contexto. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.

4. De considerar que la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional fue creada por la ley, y definida su composición de acuerdo con lo que se consulta en la pregunta 2, ¿Es viable que el presidente de la República regule el funcionamiento de la comisión? o ¿Corresponderá a esta última establecer su propio reglamento de funcionamiento?
5. ¿Es viable jurídicamente, en el marco de las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018, que se designen dos delegados de la Plataforma Nacional de Juventud para que actúen como veedores en la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional?

III. CONSIDERACIONES

A. Planteamiento del problema jurídico

De las preguntas formuladas, se infiere que la consulta versa, sobre si es viable considerar que con las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018, mediante la cuales se reglamenta el Sistema Nacional de las Juventudes, se creó la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional.

A partir de esta primera cuestión se abordan otras que se circunscriben en esencia a: i) composición y funcionamiento de la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional; ii) posibilidad de nombrar delegados del gobierno Nacional para su integración; iii) facultad de reglamentar su funcionamiento por parte del presidente de la República, y iv) facultad para designar como veedores a dos delegados de la Plataforma Nacional de Juventud en esa instancia.

Por lo anterior, a la Sala le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

- (i) ¿Es viable concluir la creación de una instancia de coordinación como la Comisión de Concertación y Decisión del orden Nacional a partir de lo estipulado en los artículos 67 y 70 de la Ley estatutaria 1622 de 2013 que creó el Sistema Nacional de las Juventudes para garantía del derecho a la participación de los jóvenes?
- (ii) En caso de estimar que la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional sí fue creada ¿cuál sería su composición?
- (iii) ¿El presidente de la República puede designar tres (3) delegados como componente del Gobierno Nacional, para que hagan parte en la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional?
- (iv) ¿El presidente de la República puede regular el funcionamiento de la Comisión de Concertación y Decisión del orden Nacional? o ¿la Comisión de Concertación y Decisión del orden Nacional puede darse su propio reglamento?
- (v) ¿Se pueden designar dos delegados de la Plataforma Nacional de Juventud para que actúen como veedores en la Comisión de Concertación y Decisión del

orden nacional?

Para dar respuesta a la consulta, la Sala desarrollará los siguientes temas: i) Régimen del Sistema Nacional de las Juventudes; ii) antecedentes de la Ley 1622 de 2013; iii) la reserva de ley aplicable a la Ley 1622 de 2013 e interpretación de las normas estatutarias; iv) la facultad reglamentaria del presidente de la República v) la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional. Ley 1622 de 2013.

B. Desarrollo argumentativo

1. Régimen del Sistema Nacional de las Juventudes

El Sistema Nacional de las Juventudes se define teniendo como referente la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, los cuales hacen parte de su ley de creación (Ley 1622 de 2013) normas que constituyen criterio de interpretación y aplicación de la citada ley como se señala en el artículo 3 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 3. Reglas de Interpretación y Aplicación. Las normas contenidas en la Constitución Política y en los Tratados o Convenios Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño en lo que es aplicable, harán parte integral de esta ley, y servirán de guía para su interpretación y aplicación, además se tendrán en cuenta los siguientes enfoques:

1. Enfoque de Derechos Humanos. En relación con el marco legal que imponen los Tratados Internacionales y la Constitución Política de Colombia.
2. Enfoque Diferencial. Como un principio de actuación y mecanismo de respeto y ejercicio de los derechos desde la diferencia étnica, de géneros, de procedencia territorial, de contexto social, de edad orientación e identidad sexual o por condición de discapacidad.
3. Enfoque de Desarrollo Humano. Bajo el cual se reconocen y promueven las capacidades y potencialidades de las personas a partir de la generación de oportunidades para decidir.
4. Enfoque de Seguridad Humana. Bajo el cual se busca garantizar unas condiciones mínimas básicas que generen seguridad emocional, física, psicológica, de las personas y las sociedades y asegurar la convivencia pacífica en cada territorio.

De igual modo, el artículo 4 de la ley integra los siguientes principios que sirven como criterios orientadores para su interpretación y aplicación: autonomía⁵,

⁵ **Autonomía.** Las y los jóvenes son reconocidas y reconocidos como agentes capaces de elaborar, revisar, modificar y poner en práctica sus planes de vida a través de la independencia para la toma

corresponsabilidad⁶, coordinación⁷, concertación⁸, descentralización y desconcentración⁹, dignidad¹⁰, eficacia, eficiencia y gestión responsable¹¹; diversidad¹² exigibilidad¹³, igualdad de oportunidades¹⁴, innovación y aprendizaje

de decisiones; la autodeterminación en las formas de organizarse; y la posibilidad de expresarse de acuerdo a sus necesidades y perspectivas

⁶ **Corresponsabilidad.** El Estado, la familia y la sociedad civil deben respetar, promover y fortalecer la participación activa de las y los jóvenes en la formulación, ejecución y evaluación de programas, planes y acciones que se desarrollen para su inclusión en la vida política, económica, social, ambiental y cultural de la Nación.

⁷ **Coordinación.** La Nación, el departamento, el municipio o Distrito buscarán la concurrencia efectiva para evitar la duplicidad de acciones y fomentar su implementación de manera integral y transversal.

⁸ **Concertación.** Las disposiciones contenidas en la presente ley, y las que sean materia de reglamentación, serán concertadas mediante un proceso de diálogo social y político entre la sociedad civil, la institucionalidad y los demás actores que trabajan con y para la juventud.

⁹ **Descentralización y desconcentración.** Las políticas de juventud deben planificarse desde la proximidad, garantizando su plena eficacia y su ejecución.

¹⁰ **Dignidad.** Todas las personas tienen derecho a una vida digna y segura; los y las jóvenes constituyen el objetivo fundamental de las acciones emprendidas en cumplimiento del Estado Social de Derecho a través de la eliminación de cualquier forma de vulneración de sus derechos.

¹¹ **Eficacia, eficiencia y gestión responsable.** Los programas y actuaciones dirigidos a los jóvenes deben estar dotados de los recursos suficientes para alcanzar los objetivos previstos, dándoles un uso adecuado a su finalidad y gestionándolos con responsabilidad.

¹² **Diversidad.** Los y las jóvenes deben ser reconocidos en su diversidad bajo una perspectiva diferencial según condiciones sociales, físicas, psíquicas, de vulnerabilidad, discriminación, diversidad étnica, orientación e identidad sexual, territorial cultural y de género para garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas jóvenes

¹³ **Exigibilidad.** Los derechos son inherentes a los y las jóvenes, estos son intangibles e inalienables. Los y las jóvenes deben y pueden exigir las garantías que les permitan ejercer sus derechos.

¹⁴ **Igualdad de oportunidades.** El Estado debe reducir las desigualdades entre los distintos puntos de partida de las personas jóvenes en el proceso de elaboración de su propio proyecto de vida. Las actuaciones administrativas son compatibles con una discriminación positiva si esta se justifica por una situación de desigualdad, persigue la igualdad real y facilita la integración social.

social¹⁵, integralidad¹⁶, interés juvenil¹⁷, participación¹⁸, progresividad¹⁹, territorialidad²⁰, transversalidad²¹ y universalidad²².

Como se observa, estos principios tienen como objetivo orientar la interpretación y aplicación de esta ley estatutaria, sin que estos tengan la virtualidad de completar los vacíos u omisiones en aspectos esenciales en que haya podido incurrir la ley estatutaria.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 22 de la Ley 1622 de 2013, el Sistema se creó con el propósito de implementar el marco jurídico y las políticas enfocadas en la juventud, y propiciar espacios de interacción con el Estado. Además propende por fortalecer las relaciones existentes entre este, la sociedad civil, la familia, las entidades públicas, privadas, mixtas y las y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas para la garantía, cumplimiento, goce o restablecimiento efectivo de sus derechos, la ampliación de sus capacidades y de sus oportunidades de acceso a un desarrollo integral y sustentable.

Este sistema se define en este mismo artículo como el conjunto de actores, procesos, instancias, orientaciones, herramientas jurídicas, agendas, planes,

¹⁵ **Innovación y el aprendizaje social.** La actuación del Estado en materia de juventud debe incorporar como base para la construcción de las políticas de juventud la innovación permanente, el aprendizaje social, la experimentación y la concertación.

¹⁶ **Integralidad.** Las políticas de juventud deben responder a una perspectiva integral que interrelacione los distintos ámbitos de la vida de las personas jóvenes.

¹⁷ **Participación.** La población joven del país tiene derecho a vincularse a los procesos de toma de decisiones que le conciernen o que afecten directa o indirectamente la obtención de condiciones de vida digna, así como a tomar parte en los diversos aspectos de la vida socioeconómica, tanto en su relación con el Estado, como con otros actores sociales.

¹⁸ **El interés juvenil.** Todas las políticas públicas deben tener en cuenta la dimensión juvenil, especialmente las que afectan a las personas jóvenes de forma directa o indirecta.

¹⁹ **Progresividad.** El Estado con apoyo de la sociedad civil, deberá de manera gradual y progresiva adoptar e implementar las acciones y mecanismos, a fin de lograr la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos

²⁰ **Territorialidad.** Los jóvenes, en tanto sujetos sociales que habitan y usan espacios que construyen con otros sujetos sociales, son reconocidos como agentes con derechos pertenecientes a un territorio corporal y físico donde construyen colectivamente y de manera consciente y diferencial entornos simbólicos, sociales y ambientales. Las políticas de juventud deben incorporar un punto de vista territorial. Todas las actuaciones necesarias en beneficio de las personas jóvenes deben llevarse a cabo teniendo en cuenta las distintas realidades territoriales.

²¹ **Transversalidad.** El trabajo en el desarrollo de las políticas de juventud debe incorporar las distintas ópticas de trabajo sectorial y las distintas dinámicas asociativas y comunitarias propias de las personas jóvenes, teniendo en cuenta la articulación en los distintos niveles territoriales. Los departamentos, instituciones, entidades y agentes que corresponda deben trabajar coordinadamente en cada intervención sobre las políticas de juventud.

²² **Universalidad.** Todas las personas sin excepción tienen iguales derechos. El Estado debe garantizar los derechos a todos los y las jóvenes bajo una perspectiva diferencial según condiciones de vulnerabilidad, discriminación, diversidad étnica, cultural y de género.

programas, y proyectos, que operativiza la ley y las políticas relacionadas con la juventud.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1622 de 2013 este sistema está compuesto por:

1. Subsistema **Institucional** de las Juventudes

1.1 El Consejo Nacional de Políticas Públicas de las Juventudes

1.2 Dependencias de las juventudes de las entidades territoriales

2. Subsistema de **Participación** de las Juventudes

2.1 Procesos y prácticas organizativas de los y las jóvenes

2.2 Espacios de participación de las juventudes

2.3 Los Consejos de Juventudes

2.4 Plataformas de Juventudes

2.5 Asambleas de Juventudes

3. Comisiones de **Concertación y Decisión**

Como se observa, el sistema se articula a partir de la definición de tres ámbitos distintos de gestión que en el estatuto se definen como subsistemas:

i) Subsistema institucional²³. En este subsistema convergen: a) las dependencias de las juventudes de las entidades territoriales, y b) el Consejo Nacional de Políticas Públicas de las Juventudes, integrado por las entidades públicas del nivel nacional que lideran los sectores administrativos que tienen incidencia directa en las condiciones de vida, la generación de oportunidades y la garantía de derechos a favor de los jóvenes.

Es así que sus integrantes son: el presidente de la República o su delegado, el director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el ministro del Interior o su delegado, el director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado, el director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o su delegado, y tres (3) representantes del Consejo Nacional de Juventud, los que serán elegidos por el mismo, de acuerdo a su reglamentación interna.

ii) Subsistema de participación²⁴. Este subsistema se constituye a partir de tres escenarios escalonados de intervención juvenil que van desde las organizaciones de base, hacia las instancias más institucionalizadas y con mayor nivel de responsabilidad en la definición de políticas dentro de la estructura que establece la ley estatutaria.

Esta institución pretende el pleno ejercicio del derecho a la participación de los jóvenes a través de una serie de instancias que tienen distintos propósitos en aras de hacer una articulación de actores, instancias, mecanismos, procesos y agendas

²³ Artículos 25 a 31 de la Ley 1622 de 2013.

²⁴ Artículos 32 a 71 de la Ley 1622 de 2013.

propias de los y las jóvenes, y sus procesos y prácticas organizativas orientados por el principio de autonomía. Sobresalen en este ámbito:

a) los Consejos de Juventudes²⁵ que se establecen como mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, ante institucionalidad pública de cada ente territorial al que pertenezcan.

b) las Plataformas de las Juventudes²⁶ constituidas como escenarios de encuentro, articulación, coordinación y concertación de las juventudes, de carácter autónomo asesor.

c) las Asambleas Juveniles definidas según el artículo 63 de la Ley 1622 de 2013 como el máximo espacio de consulta del movimiento juvenil del respectivo territorio, donde tienen presencia todas las formas de expresión juvenil, tanto asociadas como no asociadas. Y, que tiene como función principal²⁷ servir de espacio de socialización, consulta y rendición de cuentas de las acciones realizadas por los consejos de la juventud en relación a las agendas territoriales de las juventudes.

iii) Comisiones de Concertación y Decisión²⁸. Corresponde al tercer elemento del sistema, cuya definición está contenida en su nombre. Señala el artículo 67 de la Ley 1622 que asumirán funciones de planeación, concertación de agendas públicas y generación de los mecanismos de ejecución de las mismas en cada territorio.

De acuerdo con este texto normativo, al parecer estas instancias son del orden nacional, departamental y municipal, a razón de una por cada entidad territorial. Asimismo, en el artículo 68 definió su composición solo para el orden territorial.

Respecto de la Secretaría Técnica de estas comisiones, el artículo 70 señala que la ejercerán de manera compartida la entidad para las Juventudes creada por el gobierno y el Departamento Nacional de Planeación para el orden nacional, y de igual forma, en los departamentos y municipios, será ejercida por las entidades encargadas de juventud de cada ente territorial y la secretaria u oficina encargada de la planeación. Se observa entonces que la norma señala la forma en que deberá ejercerse la secretaria técnica en el orden Nacional.

De lo anterior se desprende que este sistema responde a un diseño que presupone la interacción continua entre la institucionalidad y las organizaciones juveniles en todos los órdenes de la administración pública (nacional, territorial y local) con el propósito de concertar y definir las políticas, planes, programas y proyectos, que, a partir de un enfoque participativo, se implementen para mejorar las oportunidades y las condiciones de vida de los jóvenes del país.

²⁵ Artículo 33 Ley 1622 de 2013.

²⁶ Artículo 60 Ley 1622 de 2013.

²⁷ Artículo 64 Ley 1622 de 2013.

²⁸ Artículo 63 Ley 1622 de 2013.

Esta interacción se da fundamentalmente en dos escenarios: en el Consejo Nacional de Políticas Públicas de las Juventudes y en las Comisiones de Concertación y Decisión.

En el primero, se encuentran las autoridades públicas del nivel nacional: el presidente de la República, el director del Departamento Nacional de Planeación, el director del ICBF, el director del SENA y tres representantes del Consejo Nacional de Juventud con el propósito de definir políticas, líneas de acción, mecanismos y estrategias que vinculen a las y los jóvenes en espacios, instancias y procesos de toma de decisiones de carácter sectorial y territorial para el cumplimiento de las políticas de la juventud.

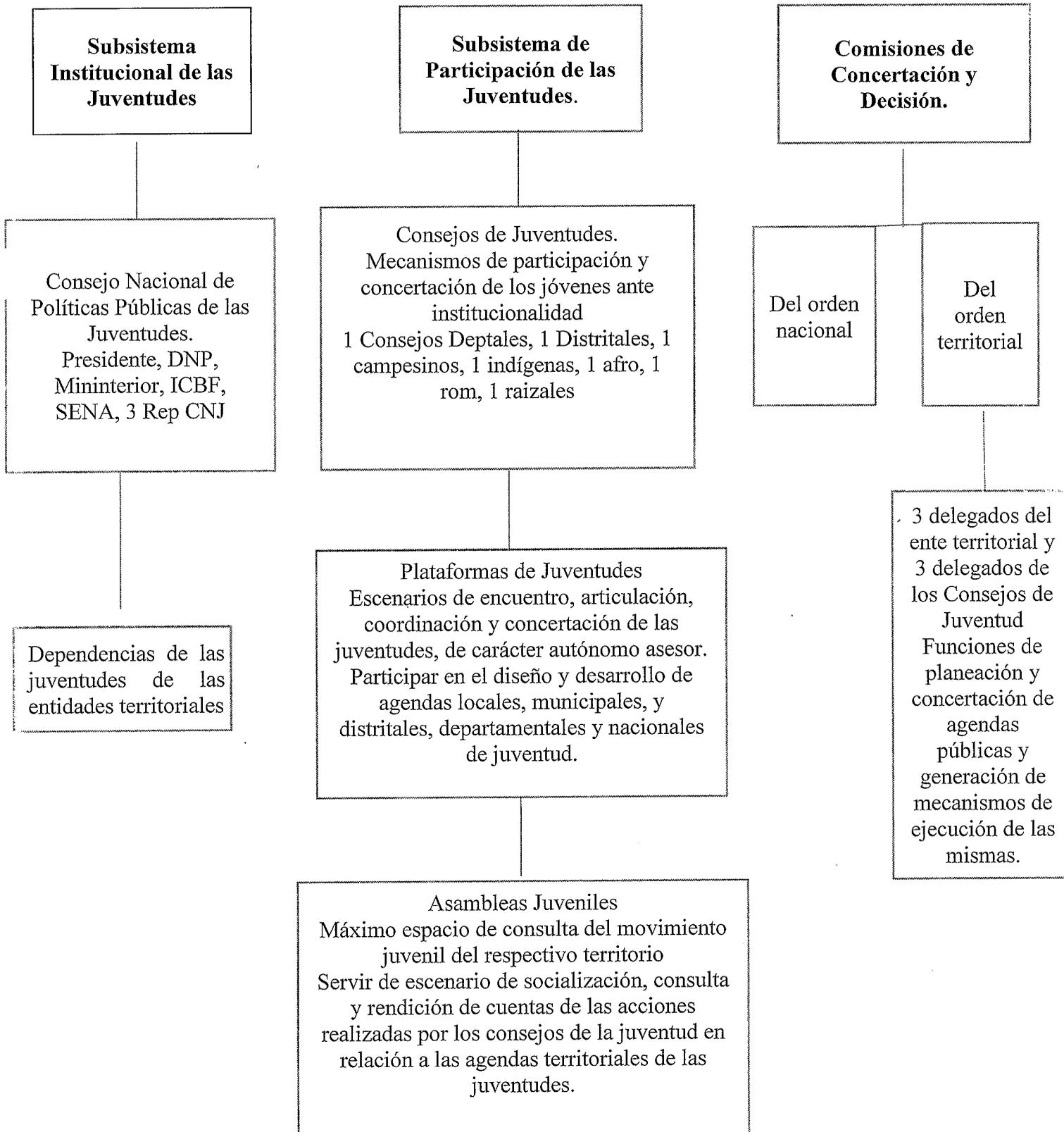
En el segundo, tres delegados del ente territorial y tres delegados de los Consejos de Juventud para planear y concertar las agendas públicas y generar los mecanismos de ejecución de las mismas, entre otros objetivos encaminados a materializar las agendas juveniles en los planes de desarrollo de los entes territoriales.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que en el Subsistema Institucional ya hay espacios de interacción de las organizaciones juveniles con las autoridades del orden nacional. Del mismo modo, en el orden territorial a través de las Comisiones de Concertación.

Para facilitar la comprensión de la articulación del Sistema Nacional de las Juventudes se incorpora el siguiente gráfico²⁹:

²⁹ Fuente: Consulta ponente anterior. Con ajustes del ponente del proyecto.

Sistema Nacional de las Juventudes



2. Antecedentes de la Ley 1622 de 2013

Para comprender mejor la estructura del Sistema Nacional de las Juventudes y en particular el desarrollo legislativo dado a las Comisiones de Concertación y Decisión en el marco de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, es importante el análisis del proyecto de ley originario 169/11 Senado – No. 014/11 Cámara en comparación con la Ley aprobada, pues ello permite identificar, de mejor manera, el fin y el objetivo de las comisiones enunciadas.

Se analiza a continuación el contenido específico del proyecto que resulta de interés para resolver la consulta.

En primer lugar, es preciso destacar que el proyecto original constaba de cinco (5) títulos y 116 artículos, mientras que la Ley aprobada, cuenta con los mismos cinco (5) títulos, pero con 80 artículos.

A continuación, se hace una breve comparación del Título IV del proyecto en mención con la ley aprobada, que corresponde a las Asambleas Juveniles y a las Comisiones de Concertación y Decisión, sobre las que se centra la consulta:

<p>Proyecto de Ley Estatutaria No.014 de 2011 Cámara Gaceta de Congreso 531 Jueves 28 de julio de 2011 "Por medio de la cual se expiden al Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones" EL CONGRESO DE COLOMBIA</p>	<p>Ley Estatutaria 1622 De 2013 Diario Oficial 48776 de abril 29 de 2013 "Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones" EL CONGRESO DE COLOMBIA</p>
<p style="text-align: center;">TÍTULO IV</p> <p>Artículo 86. <i>Asambleas juveniles.</i> Son el máximo espacio de consulta del movimiento juvenil del respectivo territorio. En este tienen presencia todas las formas de expresión juvenil, tanto asociadas como no asociadas.</p> <p>Artículo 88. <i>Composición.</i> Las asambleas juveniles son de composición amplia y diversa y estarán convocados jóvenes, procesos y practicas organizativas de las y los jóvenes, espacios, instancias, y actores relacionados con las juventudes. Se llevaran a cabo cada seis (6) meses por derecho propio el ultimo fin de semana del mes de enero y del mes de julio de cada ano, y a convocatoria de los consejos de la juventud según artículo 54 de la presente ley o de cualquier joven o proceso organizativo juvenil. Como producto de cada Asamblea, la Secretaría técnica de la agenda levantará un informe que será público y servirá como insumo para la toma de decisiones en cada una de las correspondientes Comisiones de concertación y decisión.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO VI</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO IV CAPÍTULO V Asambleas Juveniles</p> <p>Artículo 63. <i>Asambleas Juveniles.</i> Son el máximo espacio de consulta del movimiento juvenil del respectivo territorio. En este tienen presencia todas las formas de expresión juvenil, tanto asociadas como no asociadas.</p> <p>Artículo 65. <i>Composición.</i> Las Asambleas juveniles son de composición amplia y diversa y estarán convocados jóvenes, procesos y prácticas organizativas de las y los jóvenes, espacios, instancias, y actores relacionados con las juventudes. Se llevarán a cabo cada seis (6) meses por derecho propio el último fin de semana del mes de enero y del mes de julio de cada año, y a convocatoria de los consejos de la juventud.</p> <p>Artículo 64. <i>Funciones de las Asambleas.</i> Son funciones de las Asambleas: 1. Servir de escenario de socialización, consulta y rendición de cuentas de las acciones realizadas por los consejos de la juventud en relación con las agendas territoriales de las juventudes.</p>

<p>Comisiones de concertación y decisión del Sistema Nacional de las Juventudes</p> <p>Artículo 89. <i>Comisiones de concertación y decisión del Sistema Nacional de las juventudes.</i> Las Comisiones de concertación y decisión del Sistema Nacional de las Juventudes, serán las máximas instancias de concertación y decisión del orden nacional, departamental y municipal, <u>a razón de una por cada entidad territorial</u>, las cuales asumirán las funciones de planeación, concertación de agendas públicas y generación de los mecanismos de ejecución de las mismas en cada territorio. Las distintas Comisiones de Concertación y Decisión conforman entre sí el sistema de toma de decisiones del Sistema Nacional Juvenil.</p> <p>Artículo 91. Sesiones. Las Comisiones de Concertación y Decisión <u>se convocarán obligatoriamente por el Alcalde o el Gobernador según corresponda como mínimo 4 veces de manera ordinaria al año</u>, con la anticipación necesaria para incidir en la planificación de acciones y presupuestos de cada ente territorial y la incorporación de las agendas construidas conjuntamente en los Planes Operativos Anuales de Inversión –POAI–.</p> <p>Artículo 90. <i>composición de las comisiones de concertación y decisión.</i> Las Comisiones de concertación y decisión estarán conformadas por 6 delegados de las Comisiones Intersectoriales de Gobierno, de acuerdo con los artículos 37 y 38 comisión intersectorial de la presente ley y 6 delegados de los Consejos de Juventud que llevan la vocería del movimiento juvenil en cada ente territorial. Los delegados de los Consejos de Juventud a las Comisiones de Concertación y Decisión deberán rotar cada año.</p> <p>Artículo 92. Toma de decisiones. La toma de decisiones se dará por consenso, y en caso de no lograrse se requerirá dos tercios de los votos de los miembros para tomar una decisión, requiriéndose para la toma de decisión la presencia de al menos 4 de los delegados de cada subsistema.</p> <p>Las decisiones adoptadas por la Comisión de Concertación y Decisión son de obligatorio cumplimiento para el gobierno y prevalecen sobre decisiones de institucionalidad pública adoptadas por fuera de esta instancia y que sean incompatibles.</p> <p>Artículo 93. <i>Secretaría técnica de la Comisión de Concertación y Decisión.</i> La Secretaría técnica de las Comisiones de concertación y decisión la ejercerán de manera compartida la Unidad Administrativa Especial</p>	<p>2. Aquellas que cada territorio defina de manera autónoma en consideración a las agendas, mecanismos e instancias de participación que articula el sistema, contemplados en esta ley.</p> <p>Artículo 67. <i>Comisiones de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes.</i> Las Comisiones de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes, serán instancias de concertación y decisión del orden nacional departamental y municipal, <u>a razón de una por cada entidad territorial</u>, las cuales asumirán funciones de planeación, concertación de agendas públicas y generación de los mecanismos de ejecución de las mismas en cada territorio.</p> <p>Artículo 66. Sesiones. Las Comisiones de Concertación y Decisión <u>se convocarán obligatoriamente por el Alcalde o el Gobernador según corresponda como mínimo 4 veces de manera ordinaria al año</u>, con la anticipación necesaria para incidir en la planificación de acciones y presupuestos de cada ente territorial y la incorporación de las agendas construidas conjuntamente en los Planes Operativos Anuales de Inversión –POAI–.</p> <p>Artículo 68. <i>Composición de las Comisiones de Concertación y Decisión.</i> Modificado por el art. 22, Ley Estatutaria 1885 de 2018. Las Comisiones de Concertación y Decisión <u>estarán conformadas por 3 delegados del Gobierno del ente territorial, y 3 delegados de los Consejos de Juventud que llevan la vocería del movimiento juvenil en cada ente territorial.</u> Obrarán como veedores con voz y sin voto 2 miembros de la Plataforma de las Juventudes elegido bajo procedimiento interno autónomo de las plataformas.</p> <p>Parágrafo. Los delegados de los consejos de juventud a las Comisiones de Concertación y Decisión deberán rotar cada año, al igual que los miembros de las Plataformas de las Juventudes.</p> <p>Artículo 69. Toma de Decisiones. La toma de decisiones se dará por consenso, y en caso de no lograrse se requerirá dos tercios de los votos de los miembros para tomar una decisión, requiriéndose para la toma de decisión la presencia de al menos 2 de los delegados de cada subsistema.</p> <p>Artículo 70. Secretaría Técnica de la Comisión de Concertación y Decisión. La secretaria técnica de las Comisiones de Concertación y Decisión la ejercerán</p>
---	--

<p>Nacional para las Juventudes y el Departamento Nacional de Planeación para el orden nacional; de igual forma, en los departamentos y municipios, será ejercida por las entidades encargadas de juventud de cada ente territorial y la secretaria u oficina encargada de la planeación.</p> <p>La Unidad Administrativa Especial Nacional para las Juventudes y el Departamento Nacional de planeación en el orden nacional, así como las entidades encargadas de juventud de cada ente territorial y las secretarías u oficinas de planeación en las gobernaciones y alcaldías, apropiaran los recursos y garantizarán las condiciones logísticas para ejercer la secretaria técnica en cada una de las Comisiones de Concertación y Decisión.</p> <p>Artículo 94. Funciones de la Secretaría técnica de la Comisión de Concertación y Decisión. serán funciones de la Secretaría técnica de las Comisiones de Concertación y Decisión, las siguientes: (...)</p> <p>6. Presentar a las Comisiones Intersectoriales de Gobierno para su estudio e implementación, los lineamientos de política pública, estrategias, programas y proyectos que se construyan en las Comisiones de Concertación y Decisión y las <u>Comisiones de Trabajo Estratégico</u>.</p> <p>7. Sugerir a la Comisión de Concertación y Decisión y a las <u>Comisiones de Trabajo Estratégico</u>, elementos de incidencia en el proceso de formulación de políticas.</p> <p>8. Coordinar y garantizar el flujo de información entre subsistemas, en relación con los territorios y las <u>Comisiones de Trabajo Estratégico</u> que se generen.</p> <p>9. Someter a consideración de la Comisión de Concertación y Decisión los planes de acción de las <u>Comisiones de Trabajo Estratégico</u> para su aprobación, así como los productos de estas comisiones.</p>	<p>de manera compartida la entidad que para tal efecto creará el gobierno para las Juventudes y el Departamento Nacional de Planeación para el orden nacional; de igual forma, en los departamentos y municipios, será ejercida por las entidades encargadas de juventud de cada ente territorial y la secretaria u oficina encargada de la planeación.</p> <p>Parágrafo. La entidad que para tal efecto creará el gobierno para las Juventudes y el Departamento Nacional de Planeación en el orden nacional, así como las entidades encargadas de juventud de cada ente territorial y las secretarías u oficinas de planeación en las gobernaciones y alcaldías, apropiarán los recursos y garantizarán las condiciones logísticas para ejercer la secretaria técnica en cada una de las Comisiones de Concertación y Decisión.</p> <p>Artículo 71. Funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión de Concertación y Decisión. Serán funciones de la Secretaría técnica de las Comisiones de Concertación y Decisión, las siguientes: (...)</p> <p>5. Presentar a las Comisiones Intersectoriales de Gobierno para su estudio e implementación, los lineamientos de política pública, estrategias, programas y proyectos que se construyan en las Comisiones de Concertación y Decisión y las <u>Comisiones de Trabajo Estratégico</u>.</p> <p>6. Sugerir a la Comisión de Concertación y Decisión y a las <u>Comisiones de Trabajo Estratégico</u>, elementos de incidencia en el proceso de formulación de políticas.</p> <p>7. Coordinar y garantizar el flujo de información entre subsistemas, en relación con los territorios y las <u>Comisiones de Trabajo Estratégico</u> que se generen.</p> <p>8. Someter a consideración de la Comisión de Concertación y Decisión los planes de acción de las <u>Comisiones de Trabajo Estratégico</u> para su aprobación, así como los productos de estas comisiones.</p>
--	--

Como se observa, el proyecto de ley se estableció un capítulo especial (Capítulo VI, artículos 89 a 94) sobre las Comisiones de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes. Mientras que en el esquema estructural de la Ley 1622 de 2013, estas Comisiones quedaron como parte del capítulo sobre las Asambleas Juveniles (Capítulo V, artículos 63 a 71).

Vale destacar que, tanto en el proyecto de ley como en el texto final de la Ley 1622 de 2023, el artículo referido a las Comisiones de concertación y decisión del Sistema Nacional de las juventudes (artículos 89 y 67 respectivamente) se refieren a las comisiones del orden departamental y municipal, con la indicación de que cada una asumirá funciones de planeación, concertación de agendas públicas y generación de los mecanismos de ejecución de las mismas en cada territorio.

En cuanto al tema materia de consulta, si se compara el proyecto de ley con la ley expedida se pueden hacer las siguientes observaciones:

- En cuanto a los niveles en los cuáles ejercerán funciones las Comisiones de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes (CCDSNJ), el artículo 89 del proyecto de ley señalaba que serán las máximas instancias de concertación y decisión del orden nacional, departamental y municipal a razón de una por cada entidad territorial.

Por su parte el artículo 67 de la ley señala en forma similar que serán instancias de concertación y decisión en todos estos niveles a razón de una por cada entidad territorial.

Como se infiere, del contenido del artículo 67, no existe total certeza de la intención del legislador para crear esta comisión en el orden nacional, aunque, una interpretación lógica indicaría que si la comisión va a ser una instancia de concertación y decisión del orden nacional, debería existir una comisión en este mismo orden.

- En cuanto a la convocatoria y sesiones de estas comisiones, el artículo 91 del proyecto de ley las restringía a su convocatoria por el alcalde o gobernador. De la misma manera, el artículo 66 de la ley establece que su convocatoria debe realizarse por el alcalde o gobernador competente.

Se puede concluir que, si bien la intención del legislador era crear esta comisión en el orden nacional, omitió señalar qué autoridad tendría la competencia legal para realizar su convocatoria y su periodicidad, con el fin de que cumpla sus funciones.

- En cuanto a la composición de estas comisiones, el artículo 90 del proyecto de ley señalaba que estaban conformadas por delegados de las Comisiones Intersectoriales del Gobierno y de los Consejos de Juventud de cada ente territorial. De otro lado, el artículo 68 de la ley, señala que están conformadas por delegados del ente territorial y delegados de los Consejos de Juventud que llevan la vocería en cada ente territorial.

La deducción clara es que la ley omitió señalar la autoridad que tendría la competencia para establecer la composición del orden nacional y, de igual manera, cuáles serían los delegados de los Consejos de Juventud que participarían en esta composición. En efecto, la norma de la ley estatutaria solo reguló estas comisiones en el orden territorial y no en el nacional.

- En cuanto a la Secretaría Técnica de la Comisión, tanto el proyecto de ley en su artículo 93, como el artículo 70 de la ley, al referirse a ella, señalan que se ejercerá de manera compartida por la entidad que cree el Gobierno

para las juventudes y el DNP para el orden nacional. Así mismo, establece en forma expresa la designación de esta secretaría técnica para el orden territorial.

Del texto de la norma relacionado con la Secretaría Técnica de esta Comisión, se puede señalar que si consagró expresamente esta comisión en el orden nacional y para ello definió la forma en que debería ser ejercida la secretaría técnica de esta instancia.

En conclusión, del estudio sistemático de las normas señaladas y su comparación con el proyecto de ley, puede afirmarse que el legislador estableció la creación de esta comisión en el orden nacional y lo atinente a su secretaría técnica. Sin embargo, incurrió en una omisión para señalar la autoridad competente que debe definir su composición, realizar su convocatoria y su conformación.

3. La reserva de ley aplicable a la Ley 1622 de 2013 e interpretación de las normas estatutarias

En la Sentencia C-862 de 2012 la Corte Constitucional revisó el Proyecto de Ley Estatutaria No. 169/11 Senado – No. 014/11 Cámara «Por medio de la cual se expide el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones» que posteriormente se convertiría en la Ley 1622 de 2013.

Consideró la Corte que el proyecto tocaba aspectos esenciales del derecho a la participación de los jóvenes en el marco de los mecanismos de participación establecidos en el artículo 103 de la Constitución, los que están protegidos por reserva de ley estatutaria:

En cuanto el proyecto consagra mecanismos para hacer efectiva la participación de la juventud en la determinación de políticas públicas y, así mismo, la hace parte de su fiscalización y control, la Corte concluye que se está ante un mecanismo de participación de los previstos en el artículo 103 de la Constitución, que en su segundo inciso prevé la existencia de asociaciones de diverso tipo, entre ellas cívicas, comunitarias, juveniles o de utilidad común que constituyan instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública en que se establezcan.

En efecto, aunque en el proyecto en estudio no se prevé participación ciudadana en materias de decisión política, se ha reconocido por parte de la jurisprudencia que “el principio de democracia participativa no se restringe al ámbito político sino que se extiende a instancias de vigilancia ciudadana de la gestión pública y se cumple en los diversos niveles administrativos”, estando estos mecanismos cobijados, igualmente, por reserva de ley estatutaria.

Acorde con lo anterior, la Corte Constitucional estableció con claridad cuáles de las materias desarrolladas en el proyecto tenían reserva de ley estatutaria:

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

En razón de la materia bajo estudio, vale resaltar que, en el artículo 67 se crean y se establecen las funciones de la Comisión de Concertación y Decisión.

En el artículo 68³⁰ en cuanto a las comisiones del orden territorial, se define su composición y se introduce una inhabilidad en el sentido de que ninguno de los delegados por parte de los Consejos de Juventud podrá estar desempeñando funciones remuneradas dentro de la administración correspondiente durante su periodo como delegado. Así mismo se señala la rotación anual de los delegados de los Consejos de Juventud a las Comisiones de Concertación y Decisión.

Finalmente, se establece que obrarán como veedores con voz y sin voto dos miembros de la plataforma de las juventudes elegido bajo procedimiento interno autónomo de las plataformas. El artículo 69 establece el procedimiento para la toma de decisiones y el régimen de sanciones en el caso de inasistencias recurrentes e injustificadas y en los artículos 70 y 71 se regula todo lo concerniente a la Secretaría Técnica.

En consecuencia, cualquier regulación sobre estas comisiones de concertación, en aspectos esenciales como su composición, convocatoria y funcionamiento, son de reserva de ley estatutaria, en los términos señalados por la Corte Constitucional. Por consiguiente, la interpretación de las normas señaladas no puede tener el alcance de completar la ley o desconocer la reserva de ley estatutaria.

Esos límites en cuanto a la regulación de las comisiones de concertación y demás instituciones de esta ley son, en esencia, los mismos fijados por la Constitución al Legislador para la regulación de los derechos fundamentales pues, obviamente, el intérprete no puede tener un margen de apreciación mayor al del propio Legislador Estatutario.

En este sentido, la interpretación de la norma debe ceñirse a los criterios que determinan la procedencia de dicha reserva de ley estatutaria. Esos criterios han

³⁰ Modificado por el artículo 22 de la Ley 1885 de 2018.

sido objeto de reiteración en sentencias como la C-204 de 2019³¹ y C-370 de 2019³² y son los siguientes:

(i) que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo; (iii) que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental; o (iv) que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial³³.

Los criterios en comento, que a continuación se explican, permiten comprender los alcances del Legislador y del Gobierno Nacional al regular o reglamentar una ley afin a derechos fundamentales o constitucionales, a la vez, que sirven como criterio de interpretación para resolver la consulta planteada, en la medida en que esta se relaciona con el derecho fundamental a la participación y es un mecanismo de participación, de los que trata el artículo 103 de la Constitución Política.

i) Que efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental

La regla primera, y quizá fundamental, consiste en que solo tienen reserva de ley estatutaria algunas materias específicas, entre estos los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección³⁴;

ii) Que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo

Si la interpretación que se propone supera la regulación que de forma directa ya hizo la norma estatutaria en un primer momento del derecho o derechos de carácter fundamental, o se materializa en una regulación distinta generando una afectación evidente, se excede la reserva de ley estatutaria, y se requeriría una nueva ley de carácter estatutario.

Por el contrario, si la interpretación resulta ser un complemento indirecto respecto del derecho fundamental, o si sólo se refiere a materias relacionadas, marginales o aisladas no aplica la reserva de ley estatutaria.

iii) Que la normativa pretenda regular, de manera integral, estructural y

³¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-204-19.htm>

³² <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-370-19.htm>

³³ Sentencia citada C-015 de 2020.

³⁴ Sentencia C-015 de 2020.

completa, un derecho fundamental

Este criterio refiere a la pretensión regulativa cuando tiene un carácter totalizador, es decir, que busca regular el derecho fundamental abarcando todas las facetas que lo integran.

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional este rasgo definitorio aplica tanto para el derecho en sí mismo como para el mecanismo dispuesto para su protección³⁵.

Ahora bien, el elemento estructural entonces supone: las premisas normativas y fácticas que subyacen al derecho, los mecanismos de protección que condicionan el margen de acción para el titular del derecho, y las obligaciones exigibles a los sujetos pasivos, las excepciones y condicionamientos para su ejercicio. Es así como lo ha definido la Corte Constitucional en los siguientes términos:

la Sala precisó que la norma deberá someterse al trámite cualificado, siempre que desarrolle los elementos estructurales del derecho, como son "(i) las prerrogativas que se derivan del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos, (ii) los principios que guían su ejercicio –cuando haya lugar, y (iii) a las excepciones a su régimen de protección y otras limitaciones de orden general"³⁶.

iv) que verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho

Este criterio se refiere a las regulaciones dirigidas a la reforma o modificación de algún elemento cercano de lo que constituye el bloque de rasgos propios de la naturaleza del derecho fundamental. Es por ello que corresponde a un contenido sustancial inmodificable, lo que se conoce como núcleo esencial del derecho, que de ser afectado puede hacerlo nugatorio o derivar en una mutación a un derecho distinto, es por ello, que resulta ser un contenido sustancial.³⁷

Lo anterior justifica que la regulación que pueda eventualmente afectar este núcleo al incorporar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones sea sometida al procedimiento más exigente como es el de ley estatutaria.

La jurisprudencia constitucional ha definido el núcleo esencial de un derecho fundamental como:

el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como

³⁵ Corte Constitucional C-818/11 y C-385/15

³⁶ Corte Constitucional C-385/15

³⁷ Corte Constitucional C-993 de 2004

aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental”³⁸

v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial

El elemento estructural de un derecho fundamental abarca las premisas normativas y fácticas que subyacen al derecho, los mecanismos de protección que condicionan el margen de acción para el titular del derecho, y las obligaciones exigibles a los sujetos pasivos, las excepciones y condicionamientos para su ejercicio.

4. La facultad reglamentaria del presidente de la República

El artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política señala que corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Esta potestad es expresión de la distribución de competencias en materia de producción normativa que tiene como fundamento el principio de separación de poderes y el principio democrático.

En este sentido, esta facultad es de carácter residual y se deriva de la cláusula general de competencia legislativa según la cual corresponde al Congreso de la República, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley, de conformidad con los artículos 114 y 150 de la Constitución. Como lo ha señalado la Corte Constitucional:

[...] si la regulación de determinado asunto no ha sido asignada por la Constitución Política a una autoridad específica, se debe entender, con base en la cláusula general de competencia, que se trata de una materia o un asunto que corresponde desarrollar primariamente al Legislador, lo cual no significa que la ley deba desarrollar íntegramente o agotar en el detalle toda la materia³⁹.

Por lo anterior, la facultad reglamentaria atribuida al presidente está condicionada en una relación inversamente proporcional por el margen de regulación que deje el legislador, de manera que, a menor desarrollo legislativo, mayor ámbito para el ejercicio de la facultad reglamentaria y viceversa. Por consiguiente, la facultad

³⁸ Corte Constitucional C-756 de 2008 y C-204 de 2019

³⁹ Sentencia C-315 de 2021.

reglamentaria ha sido establecida por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria, no la traza de manera subjetiva y caprichosa el presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria⁴⁰

De este modo, el presupuesto de la potestad reglamentaria del presidente es la existencia de una norma legal que deba ser reglamentada. Sin embargo, cuando la reglamentación no es necesaria, entonces la facultad desaparece en razón de que no existe el supuesto básico de su ejercicio⁴¹.

En esta línea de argumentación se tiene que, si la potestad reglamentaria se activa ante la abstracción y generalidad de la norma a reglamentar entonces, su propósito principal será el de concretar la norma en cuestión:

una de las finalidades prioritarias de la función de reglamentación – si no la más destacada - es “resolver en el terreno práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador, pues dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma.” En relación con la potestad de reglamentación ha encontrado la Corte imprescindible hacer notar que en el terreno de la aplicación de la Ley, el aparato estatal suele enfrentar la progresiva necesidad de afinar las disposiciones jurídicas con el fin de extender la voluntad del legislador a todos los campos a los que [ella se dirige].” Así las cosas, en lo atinente a la disposición contenida en el artículo 189 numeral 11 ha indicado la Corporación cómo “nuestro sistema jurídico ha dispuesto que la cabeza del Ejecutivo –el Presidente de la República- tiene entre sus funciones la de reglamentar la Ley, es decir, determinar la forma en que aquella debe cumplirse cuando no procede ejecutarla directamente⁴².

Para efectos de la materia consultada, debe precisar que la potestad reglamentaria encuentra sus límites en el contenido de la norma legal que pretende reglamentar. Por ello, no podría el presidente de la República modificar, ampliar o restringir el contenido de la ley, pues su límite corresponde al desarrollo de lo expresamente contenido para la debida ejecución del precepto legal.

La Corte Constitucional lo ha reiterado en varias sentencias:

[...] al presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley. No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación pues con ello estaría excediendo sus atribuciones⁴³.

⁴⁰ Sentencia C-1005 de 2008.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Sentencia C-1005 de 2008.

⁴³ Sentencias C-1005 de 2008, C-315/21, entre otras.

Ahora bien, el ámbito de aplicación de esta potestad reglamentaria está condicionado por la cláusula general de competencia legislativa y la reserva de ley. Esto es así por cuanto en el ámbito de la cláusula general de competencia legislativa procede la facultad reglamentaria del presidente según se requiera, como antes se explicó, y sin necesidad de habilitación directa en la ley a reglamentar por parte del Legislador.

No ocurre lo mismo en el ámbito de reserva de ley pues, según el tipo y grado de esta, el ámbito de aplicación de la facultad reglamentaria puede verse más o menos restringido. Es decir, la reserva de ley que puede ser de ordinaria y especial, según el trámite a surtir para su expedición, tiene efectos distintos.

La primera se da en el supuesto en el cual la Constitución sometió determinado asunto a reserva de ley, pero no indicó que debiera ser objeto de un trámite de ley especial⁴⁴. La segunda tiene lugar cuando al contrario de lo anterior además de la reserva se determina que el trámite de expedición debe ser cualificado⁴⁵.

En consecuencia, el ámbito de aplicación de la facultad reglamentaria va de una restricción absoluta a una moderada. La primera si se trata de reserva especial que es siempre estricta y la segunda si es reserva ordinaria que será por lo general simple.

De todo lo anterior se colige, que en situaciones como la naturaleza de la ley consultada, la potestad reglamentaria no puede completar o adicionar aspectos esenciales de la materia regulada.

La Corte ha señalado que:

Quando existe reserva de ley, se establece la obligación de regular el tema mediante normas con fuerza de ley y la potestad reglamentaria únicamente podría ejercerla el Presidente sobre aspectos marginales y muy puntuales. Cosa distinta sucede cuando no se presenta reserva de ley, por cuanto en tal evento, la materia puede ser regulada tanto por normas legales como reglamentarias⁴⁶.

En el mismo sentido, la facultad reglamentaria no puede reemplazar al legislador, so pretexto de desarrollar el mandato legal, salvo que el mismo legislador haya autorizado su desarrollo mediante esta vía reglamentaria, respetando el contenido básico o mínimo de la reserva de ley:

el principio de reserva de ley no excluye, per se, el ejercicio de la función reglamentaria del Gobierno Nacional. Sin embargo, «[e]l poder reglamentario es un poder para desarrollar la Ley, no para reemplazar al Legislador». La Corte ha

⁴⁴ Ver entre otras las sentencias C-690 de 2003, C-150 de 2003, C-1076 de 2002, C-939 de 2002, C-996 de 2000, C-769 de 1998, C-448 de 1998 y C-327 de 1997.

⁴⁵ C-315 de 2021

⁴⁶ Sentencia C-1005 de 2008

reconocido que «en muchos casos, la naturaleza misma de las materias objeto de regulación no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias a efectos de permitir su cumplida ejecución y que, en tales casos el contenido de la reserva está referido al núcleo esencial de la materia reservada, de tal manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley⁴⁷

En conclusión, la facultad reglamentaria del presidente de la República tiene como objetivo la debida ejecución de la ley, sin que pueda adicionarla, modificarla o reemplazarla.

Lo anterior con mayor razón en tratándose de una ley estatutaria, en la cual no es posible llenar los vacíos de ley por vía de reglamento o por vía interpretativa en aspectos relacionados con las estructuras de las instituciones y de la competencia para definir su composición y convocatoria, pues se estaría desconociendo la reserva de ley.

5. La Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional. Ley 1622 de 2013.

El artículo 67 de la Ley 1622 de 2013, dispone:

ARTÍCULO 67. COMISIONES DE CONCERTACIÓN Y DECISIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE LAS JUVENTUDES. Las Comisiones de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes, serán instancias de concertación y decisión del orden nacional departamental y municipal, a razón de una por cada entidad territorial, las cuales asumirán funciones de planeación, concertación de agendas públicas y generación de los mecanismos de ejecución de las mismas en cada territorio. (Se resalta).

Como se señaló, la ley se refiere a estas Comisiones del Sistema Nacional de las Juventudes para regular que serán instancias de concertación y decisión, inclusive del orden nacional y no solo territorial.

Para el entendimiento de este texto, es necesario su interpretación sistemática con el artículo 70 de la misma ley, el cual señala:

ARTÍCULO 70. Secretaría Técnica de la Comisión de Concertación y Decisión. La secretaría técnica de las Comisiones de Concertación y Decisión la ejercerán de manera compartida la entidad que para tal efecto creará el gobierno para las Juventudes y el Departamento Nacional de Planeación **para el orden nacional**; de igual forma, en los departamentos y municipios, será ejercida por las entidades encargadas de juventud de cada ente territorial y la secretaría u oficina encargada de la planeación.

⁴⁷ Sentencia C-400 de 2013, reiterada en la Sentencia C-135 de 2016.

Por consiguiente, para la Sala, la Ley 1622 de 2013, efectivamente estableció la creación de la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional. Lo anterior se infiere de la necesidad de que esta comisión realice sus actuaciones en instancias de concertación y decisión del orden nacional, como lo prescribe el artículo 67 en cita.

Asimismo, la ley reguló la Secretaría Técnica de la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional y señaló la forma de su designación, tal y como se observa en el contenido del artículo 70 antes citado.

Sin embargo, como ya se dijo, la ley guarda silencio sobre su composición y en su defecto, la autoridad competente para definirla, así como su convocatoria y su funcionamiento aspectos esenciales para que realmente la comisión pueda cumplir su cometido en el orden nacional.

Es palpable la diferencia respecto de estas comisiones en el orden territorial, respecto de las cuales, la ley señala expresamente la competencia del alcalde o gobernador para su convocatoria; la manera en que deberían ser conformadas por delegados del Gobierno del ente territorial y por los Consejos de Juventud de cada ente territorial.

Para mayor claridad se citan los artículos correspondientes:

Artículo 66. Sesiones. Las Comisiones de Concertación y Decisión se convocarán obligatoriamente por el Alcalde o el Gobernador según corresponda como mínimo 4 veces de manera ordinaria al año, con la anticipación necesaria para incidir en la planificación de acciones y presupuestos de cada ente territorial y la incorporación de las agendas construidas conjuntamente en los Planes Operativos Anuales de Inversión –POAI–.

Artículo 68. *Composición de las Comisiones de Concertación y Decisión*. Modificado por el art. 22, Ley Estatutaria 1885 de 2018. Las Comisiones de Concertación y Decisión estarán conformadas por 3 delegados del Gobierno del ente territorial, y 3 delegados de los Consejos de Juventud que llevan la vocería del movimiento juvenil en cada ente territorial. Obrarán como veedores con voz y sin voto 2 miembros de la Plataforma de las Juventudes elegido bajo procedimiento interno autónomo de las plataformas.

[...]

De esta forma, por ejemplo, resultaría improcedente y ajeno a la competencia reglamentaria señalar que cuando la norma habla de competencias del gobernador se debe entender que son las del presidente de la República en el nivel nacional. Se trata de dos órganos distintos, que no pueden ser equiparados vía interpretación, para extender las normas relativas a la composición y el funcionamiento de las Comisiones territoriales a la del orden nacional.

Frente a los razonamientos anteriores, la Sala considera que no es posible completar o adicionar la ley estatutaria en los vacíos normativos evidentes en que incurrió en aspectos esenciales como son la composición, convocatoria y funcionamiento de esta comisión del orden nacional.

En este mismo sentido, tampoco resultaría posible que por vía reglamentaria se pudieran suplir estos vacíos de la ley estatutaria, y menos por reglamento interno de la misma comisión.

De la misma manera, la argumentación anterior resulta aplicable en cuanto a la composición de esta comisión del orden nacional para designar delegados de la Plataforma Nacional de Juventud. Lo anterior, pues no existe norma legal que defina que estos delegados hacen parte de su composición.

Finalmente, como la ley no señaló las competencias de las autoridades para definir la composición, realizar su convocatoria y su conformación, por las mismas razones, tampoco resulta posible la designación de delegados de la Plataforma Nacional de Juventud para que actúen como veedores en la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional.

Los anteriores presupuestos, llevan a la Sala a exhortar al Gobierno para que presente un proyecto de ley que defina la composición, la convocatoria y el funcionamiento de la comisión de concertación y decisión del orden nacional.

Con base en las consideraciones anteriores, la Sala

IV. RESPONDE:

1. ¿En el marco de las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018, se puede afirmar que allí se creó la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional?

Sí. El artículo 67 de la Ley 1622 de 2013 creó la Comisión de Concertación y Decisión para el nivel nacional, lo cual se encuentra confirmado por el artículo 70, según las consideraciones expuestas.

2. De considerar que la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional sí fue creada por las referidas normas legales, ¿cuál es la composición de esta, dado que el Artículo 68 de la ley 1622 de 2013 pareciere hacer referencia solo a las Comisiones de Concertación y Decisión del orden territorial?

La Ley 1622 de 2013 no reguló la composición de la Comisión de Concertación y Decisión del orden Nacional, ni determinó las autoridades administrativas con competencia para definirla. Ante el vacío normativo de la ley estatutaria, la composición de esta Comisión deberá ser definida por el legislador, a través de una ley estatutaria.

3. ¿Puede el presidente de la República designar tres (3) delegados como componente del Gobierno Nacional, para que hagan parte en la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional?

No. Como se señaló, la Ley 1622 de 2013 no reguló la composición, convocatoria y funcionamiento de la Comisión de Concertación del orden nacional. Por tanto, no es viable jurídicamente, por vía reglamentaria, concretar o adicionar los vacíos de la ley estatutaria, en los cuales existe reserva de ley.

4. De considerar que la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional fue creada por la ley, y definida su composición de acuerdo con lo que se consulta en la pregunta 2, ¿Es viable que el presidente de la República regule el funcionamiento de la comisión? o ¿Corresponderá a esta última establecer su propio reglamento de funcionamiento?

No. Como la ley no definió su composición, no es viable que el presidente de la República o por vía de reglamento interno, se regule su funcionamiento.

5. ¿Es viable jurídicamente, en el marco de las Leyes 1622 de 2013 y 1885 de 2018, que se designen dos delegados de la Plataforma Nacional de Juventud para que actúen como veedores en la Comisión de Concertación y Decisión del orden nacional?

No. La ley no estableció la composición, convocatoria y funcionamiento de la Comisión de Concertación del orden nacional, razón por la cual no se pueden designar delegados de la Plataforma Nacional de la Juventud para que actúen como veedores.

Remítase al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala



MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado



ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado



ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado
(Salvamento de voto)



REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala