

Bogotá D.C., agosto de 2021

Honorable Representante  
JULIO CESAR TRIANA QUINTERO  
Presidente Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Bogotá D.C

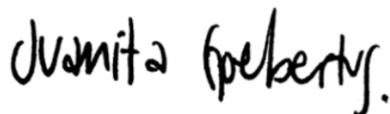
Asunto: Informe de Ponencia en primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 082 de 2021  
Cámara “Por medio del cual se garantiza la participación política efectiva de la juventud en  
Colombia”.

Respetado Presidente,

Dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, me permito rendir ponencia positiva con modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo del asunto.

Adjunto el documento en formato original, dos copias impresas y una copia en medio electrónico.

Cordialmente,



**JUANITA GOEBERTUS ESTRADA**  
Representante a la Cámara

## **INFORME DE PONENCIA EN PRIMER DEBATE**

### **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 082 DE 2021**

“Por medio del cual se garantiza la participación política efectiva de la juventud en Colombia”

#### **SÍNTESIS DEL PROYECTO**

Este Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto garantizar la participación política efectiva de la juventud en Colombia a partir de la implementación de tres medidas normativas en relación con la edad para ejercer el derecho al voto, la edad para la elegibilidad al Congreso de la República y la puesta en marcha de una cátedra de formación en relación a la Constitución Política, el derecho al voto y otros temas relacionados.

El artículo 1 del proyecto define que la ciudadanía se ejerce desde los 18 años de edad y que el derecho al sufragio se puede ejercer a partir de los 16 años de edad. El artículo 2 adiciona dos parágrafos al artículo 98 de la Constitución en dirección a la creación de la cátedra ciudadanía y Estado. La cátedra mencionada tiene como objetivo impartir formación de temas alrededor del derecho al voto, la Constitución Política, gobierno escolar, formas de participación, entre otras cosas. Finalmente, el proyecto de acto legislativo modifica los artículos 172 y 177, que contemplan la edad mínima que se requiere para ser Senador de la República y Representante a la Cámara, estableciendo que como requisito para aspirar a ser elegido en el Congreso de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y tener la mayoría de edad (18 años).

#### **TRÁMITE DEL PROYECTO**

El Proyecto de Acto Legislativo es iniciativa de los Representantes a la Cámara David Racero Mayorca, Wilmer Leal Pérez, Katherine Miranda Peña, León Fredy Muñoz Lopera, Jairo Reinaldo Cala Suárez, María José Pizarro, Luis Alberto Albán Urbano, Alexander López, Julián Gallo Cubillos, Carlos Alberto Carreño Marín, Wilson Arias Castillo, Jorge Eduardo Londoño, Feliciano Valencia Medina, Victoria Sandino Simanca Herrera, Jorge Eliecer Guevara, Iván Cepeda Castro, Cesar Augusto Ortiz Zorro, Aida Avella Esquivel, Criselda Lobo Silva, Abel David Jaramillo, Jorge Enrique Robledo. El proyecto de acto legislativo fue presentado el día 21 de julio de 2021.

Mediante oficio remitido por la Secretaría de Comisión Primera el pasado 18 de agosto de 2021, fui designada ponente para primer debate.

## CONSIDERACIONES Y RELEVANCIA DEL PROYECTO

### A. La edad de votación en distintos países del mundo

En distintos países alrededor del mundo se ha discutido la cuestión de disminuir la edad para el ejercicio del derecho al sufragio. Los países de la región que han avanzado en el acceso al derecho al voto desde edades inferiores a los 18 incluyen a Argentina, Brasil, Cuba y Ecuador (desde los 16 años, de manera voluntaria). En el mundo, varios países de Europa y Asia, además de Latinoamérica, han avanzado en este sentido, como se expone en el cuadro a continuación:

Países	Edad para sufragar	Particularidades
Alemania	16 años	En 4 de los 16 estados, en elecciones locales y regionales.
Argentina	16 años	No obligatorio.
Austria	16 años	Sin restricciones.
Bosnia	16 años	Si tiene un puesto de trabajo.
Brasil	16 años	No obligatorio.
Croacia	16 años	Si tiene un puesto de trabajo.
Cuba	16 años	No obligatorio.
Ecuador	16 años	No obligatorio.
Indonesia	17 años	Si está casado/a.
Israel	17 años	En elecciones locales.
Malta	16 años	Sin restricciones.
Nicaragua	16 años	No obligatorio.

Fuente: Elaboración propia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Información extraída de: Eichhorn y Bergh. “Lowering the Voting Age to 16 in Practice: Processes and Outcomes Compared”; y DW. “Jóvenes en América Latina: ¿Creen en las urnas? ¿O en las calles?” disponible en: <https://www.dw.com/es/j%C3%B3venes-en-am%C3%A9rica-latina-creen-en-las-urnas-o-en-las-calles/a-54528617>

Sobre la medida de disminuir la edad de los votantes ha habido distintas posiciones. Como lo explican Eichhorn y Bergh (2021)<sup>2</sup>, en algunos casos se habla de que no existe razón para rebajar la edad de votación cuando existe una muy baja participación de las personas jóvenes en las elecciones. Otros, mientras tanto, argumentan que dar la oportunidad de votar desde una edad más temprana promovería el hábito de votar; y algunos más han cuestionado la habilidad de votar por la posible falta de madurez.

El presente proyecto de acto legislativo quiere participar en esta tendencia creciente a reducir la edad mínima para ejercer el derecho al sufragio para que los jóvenes de 16 y 17 años también puedan participar en las elecciones. Aunque el número de países que ha reducido la edad para votar no es muy alto, a medida que incrementa esta cifra, más estudios empíricos se han podido realizar frente a los efectos de ampliar la base electoral a las personas de 16 y 17 años. Así, como lo establece el estudio de Eichhorn y Bergh en el citado estudio (2021), se ha encontrado que permitir que jóvenes de 16 y 17 años ejerzan el sufragio los ha involucrado más en la política, es más probable que ejerzan su derecho al voto y han manifestado un incremento en aspectos cívicos como la confianza institucional.

#### **B. Edad para elegibilidad al Congreso de la República.**

Según el censo electoral por rangos de edad, el 24,2% de las personas inscritas para las elecciones de 2019 se encuentran en un rango etario entre los 18 y los 28 años de edad. Para las elecciones presidenciales y al Congreso de 2018 este porcentaje fue más grande, 24,7% y 24,9% respectivamente.

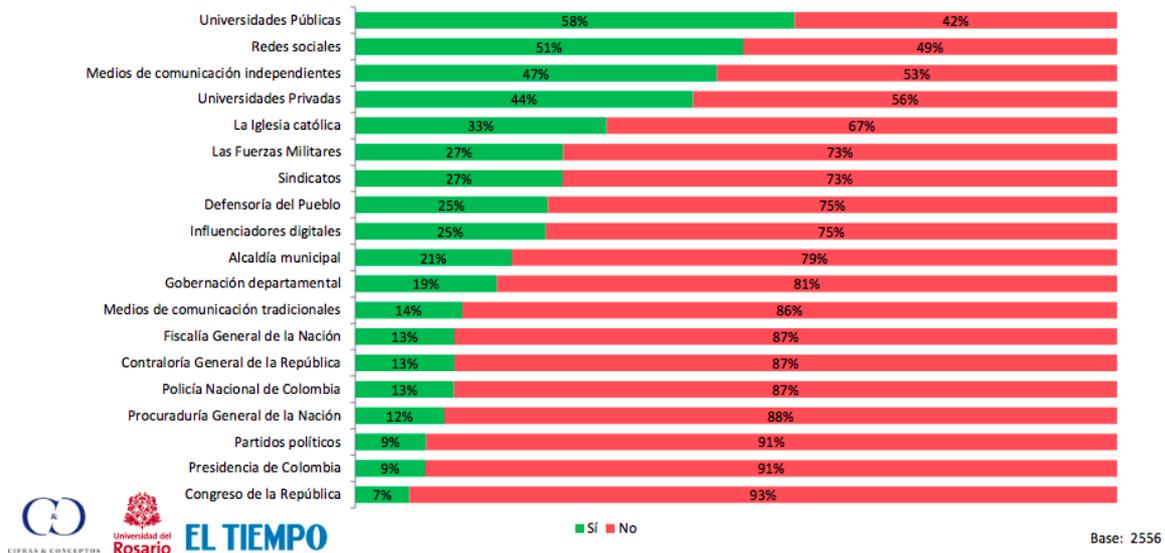
Según la tercera medición de la Gran Encuesta Nacional sobre Jóvenes, realizada por la Universidad del Rosario, El Tiempo y Cifras y Conceptos, la institución en la que menos confían los jóvenes es el Congreso de la República. En ese sentido, es posible afirmar que un grueso grupo etario del censo electoral tiene la posibilidad de ejercer el derecho a elegir pero no a ser elegido. La situación enunciada adquiere más relevancia si se tiene presente que la institución legislativa es la que mayor desconfianza suscita en la juventud.

---

<sup>2</sup> Eichhorn y Bergh. Lowering the Voting Age to 16 in Practice: Processes and Outcomes Compared. *Parliamentary Affairs*, Volumen 74, Número 3, Julio 2021, Páginas 507–521. Disponible en: <https://academic.oup.com/pa/article/74/3/507/6321304>

De las siguientes instituciones y figuras, ¿en cuáles confía?

Mayo 2021



El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) afirma que la gobernabilidad democrática se ve afectada cuando los jóvenes no se ven representados formalmente en las instituciones políticas de carácter nacional como lo puede ser un parlamento o un congreso. En ese sentido, presentan algunos aspectos del orden legal que contribuyen a la ampliación de la participación de los jóvenes, resaltando la necesidad de nivelar la edad mínima para votar y la edad mínima de elegibilidad para presentarse a cargos electivos. A lo largo de este informe es posible encontrar disposiciones que hacen referencia a la importancia de implementar medidas en tiempos pre electorales, electorales y postelectorales, que garanticen y fomenten la participación política de los jóvenes. En ese sentido, y si bien no puede ser la única acción a realizar, flexibilizar el marco legal para el acceso de la juventud en la participación política es de gran importancia.

Dentro de la guía realizada por el PNUD se señala que se debe armonizar la edad mínima para votar con la edad mínima a partir de la cual los jóvenes adquieren deberes u obligaciones, tales como prestar el servicio militar o formar parte de la fuerza de trabajo.

Lo anteriormente descrito se encuentra en sintonía con el marco constitucional colombiano. El artículo 40 de la Constitución Política señala:

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

(...)

En sintonía con lo anterior, se encuentra el artículo 45 de la Constitución en la que se establece que:

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.

Es importante señalar que la Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas oportunidades que el derecho de participación consiste en que quienes estén llamadas a ejercer el derecho de participación, "puedan hacerse presentes y participar en todos los procesos de tomas de decisiones que les interesen", bien sea por medio de elecciones, plebiscitos, referendos, la posibilidad de ejercer control sobre quienes detentan el poder político, entre otros mecanismos. Además, la Corte estableció sobre este ejercicio que:

"Es un claro desarrollo del Preámbulo y los artículos 1 y 2 del Estatuto Fundamental, en los cuales el Constituyente expresamente le señala al Estado colombiano un "marco jurídico, democrático y participativo", con la finalidad de, entre otras, "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan", lo cual guarda estrecha relación con el aspecto político del Estado, consistente en las múltiples relaciones de poder que se desenvuelven en el interior de la comunidad". (Sentencia T-235 de 1998).

En ese sentido, la reducción de edad para la elegibilidad a corporaciones como la Cámara de Representantes y el Senado de la República resulta deseable en tanto permite profundizar el derecho a la participación de la ciudadanía. Lo anterior en un contexto en el que una amplia población encuentra barreras para ser partícipe directo de las instancias que menor favorabilidad y confianza le generan.

### **C. Cátedra Ciudadanía y Estado: marco normativo actual y propuesta alternativa**

La ley 115 de 1994 por la cual se expide la ley general de educación, señala en su artículo 13 los objetivos comunes de todos los niveles de educación formal. Esta disposición señala que como algunos de los objetivos primordiales de todos y cada uno de los niveles se encamina a fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad; el respeto por los derechos humanos y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía los derechos y deberes, entre otros.

En sintonía con lo anterior, el artículo 14 de la misma Ley señala que todos los establecimientos oficiales o privados deben cumplir de forma obligatoria con componente de

enseñanza alrededor del estudio, comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, la educación para la justicia, la paz, la democracia, entre otros aspectos.

**ARTÍCULO 14. ENSEÑANZA OBLIGATORIA.** En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;

(...)

d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos.

(...)

Lo anterior se encuentra reforzado por el artículo 21 en el cual se señala los objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de primaria, el cual establece elementos como:

**ARTÍCULO 21. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL CICLO DE PRIMARIA.** Los cinco (5) primeros grados de la educación básica que constituyen el ciclo de primaria, tendrán como objetivos específicos los siguientes:

a) La formación de los valores fundamentales para la convivencia en una sociedad democrática, participativa y pluralista;

(...)

b) El fomento del deseo de saber, de la iniciativa personal frente al conocimiento y frente a la realidad social, así como del espíritu crítico;

(...)

n) La iniciación en el conocimiento de la Constitución Política, y

(...)

Lo anterior se ve reforzado por en el artículo 22 de la Ley 115 de 1994 donde se señala que dentro de los objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de secundaria se encuentran la formación en el ejercicio de los deberes y derechos, el conocimiento de la Constitución Política y de las relaciones internacionales.

Finalmente, es relevante mencionar que el Decreto 1869 de 1994 por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1995 señala en su artículo 19 que el gobierno escolar es obligatorio, el cual debe fomentar la participación democrática de todos los estamentos de la comunidad académica.

Con base en la normativa vigente anteriormente señalada, se evidencia que la cátedra que incluya las temáticas propuestas en el texto radicado del proyecto de acto legislativo ya se encuentra contemplada en diferentes normativas legales que fijan los objetivos y contenidos de enseñanzas a impartirse en la educación formal. Además de lo anterior, se considera que la creación de una cátedra es un asunto que no debe ser incluido de manera permanente en el articulado de la Constitución Política. Por lo anterior, y teniendo en cuenta las normas con rango de ley y decreto que existen en la materia, la presente ponencia propone un párrafo transitorio en el que se establezca la obligación, por parte del Gobierno Nacional, de diseñar lineamientos de política pública dirigidos a la pedagogía sobre la relevancia del sufragio, especialmente para los jóvenes que entrarán a ser parte de la población votante.

#### **D. Posibles fuentes de financiación de la iniciativa**

El proyecto de Acto Legislativo no tiene impacto fiscal por lo cual no se hace necesaria la búsqueda de fuentes de financiación para llevar a cabo el mismo.

#### **E. Conclusión**

Por las razones anteriormente expuestas, rindo informe de ponencia positiva con modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo N° 082 de 2021 Cámara.

#### **F. Conflicto de interés**

El presente Proyecto de Ley no configura situaciones que signifiquen un beneficio particular, actual y directo a favor de los Congresistas. Los beneficios que supone el presente proyecto de ley tienen un carácter general y no individual.

Por esta razón, no se evidencian razones por las cuales un Congresista deba declararse impedido para la discusión y votación del presente Proyecto de Ley.

#### **G. Pliego modificatorio**

<b>Texto Proyecto de Acto Legislativo 082 de 2021</b>	<b>Articulado Propuesto</b>
POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA DE LA JUVENTUD EN COLOMBIA	POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA DE LA JUVENTUD EN COLOMBIA

<p>Artículo 1. Modifíquese el párrafo del artículo 98 de la Constitución, el cual quedará así:</p> <p>La ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años. No obstante, el derecho a sufragar podrá ejercerse desde los dieciséis años, a partir de las elecciones nacionales de 2022 y las locales de 2023.</p>	<p>Artículo 1. Modifíquese el párrafo del artículo 98 de la Constitución, el cual quedará así:</p> <p>La ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años. <del>No obstante el,</del> <b>E</b>l derecho a sufragar podrá ejercerse desde los dieciséis años, <del>a partir de las elecciones nacionales de 2022 y las locales de 2023.</del></p>
<p>Artículo 2. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 98 de la Constitución, los cuales quedarán así:</p> <p>Créese la Cátedra Ciudadanía y Estado que será impartida en educación básica primaria, media y superior. Esta tendrá contenidos diferenciales de acuerdo al nivel de los estudios, la ubicación territorial de los centros educativos y las características de la población en la que se localicen las instituciones.</p> <p>A través de este espacio formativo, que gozará de independencia curricular respecto a lo que se dicte en las asignaturas de ciencias sociales, se orientará a los (as) estudiantes sobre el derecho al sufragio, la Constitución Política Nacional, la composición y funcionamiento de los organismos del Estado, el gobierno escolar, la dinámica de los partidos políticos y de las elecciones, lo atinente a las políticas públicas de juventud y las formas de participación que tiene este grupo etario en la sociedad colombiana.</p>	<p>Eliminar artículo.</p>

**Artículo nuevo.** Modifíquese el artículo 258 de la Constitución, el cual quedará así:

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

**PARÁGRAFO 1o.** Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

**PARÁGRAFO 2o.** Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y

transparencia en todas las votaciones.

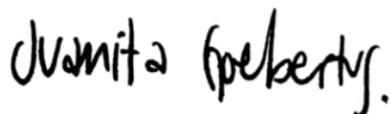
**PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional deberá formular lineamientos de política pública enfocados en la pedagogía y promoción del derecho y deber del voto, para poner en marcha lo dispuesto en este acto legislativo.**

<p>Artículo 3. El Ministerio de Educación Nacional será la entidad encargada de vigilar el estricto cumplimiento de lo contemplado en el artículo anterior para la Cátedra Ciudadanía y Estado.</p>	<p>Eliminar artículo.</p>
<p>Artículo 4. Modifíquese el artículo 172 de la Constitución, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 172. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.</p>	<p>Artículo 4 <u>3</u>. Modifíquese el artículo 172 de la Constitución, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 172. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.</p>
<p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 177. Para ser elegido representante a la cámara se requiere ser ciudadano en ejercicio.</p>	<p>Artículo 5 <u>4</u>. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 177. Para ser elegido representante a la cámara se requiere ser ciudadano en ejercicio.</p>
<p>ARTÍCULO 6. Vigencia y derogatorias. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 6 <u>5</u>. Vigencia y derogatorias. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.</p>

## H. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 082 de 2021 Cámara “Por medio del cual se garantiza la participación política efectiva de la juventud en Colombia”. conforme al pliego de modificaciones presentado.

Cordialmente,



**JUANITA GOEBERTUS ESTRADA**  
Representante a la Cámara



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 082 DE 2021

“Por medio del cual se garantiza la participación política efectiva de la juventud en Colombia”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1.** Modifíquese el párrafo del artículo 98 de la Constitución, el cual quedará así:

La ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años. El derecho a sufragar podrá ejercerse desde los dieciséis años.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 258 de la Constitución, el cual quedará así:

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

PARÁGRAFO 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

PARÁGRAFO 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional deberá formular lineamientos de política pública enfocados en la pedagogía y promoción del derecho y deber del voto, para poner en marcha lo dispuesto en este acto legislativo.

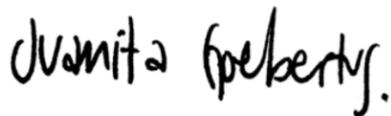
**Artículo 3.** Modifíquese el artículo 172 de la Constitución, el cual quedará así:

ARTÍCULO 172. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

**Artículo 4.** Modifíquese el artículo 177 de la Constitución, el cual quedará así:

ARTÍCULO 177. Para ser elegido representante a la cámara se requiere ser ciudadano en ejercicio.

**Artículo 5.** Vigencia y derogatorias. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.



**JUANITA GOEBERTUS ESTRADA**  
Representante a la Cámara