



Tema Central

Marcos normativos de la participación juvenil en Colombia: de la Ley de Juventud (375 de 1997) a la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil (1622 de 2013)

Por: Javier Tatis Amaya¹

Antecedentes

La participación juvenil en Colombia ha sido, y es tal vez, uno de los aspectos más relevantes a considerar en el panorama de las realidades que día a día vive este sector poblacional en el país. Desde la expedición de la Carta Política de 1991, en la cual se considera que los jóvenes tuvieron un papel relevante al propulsar el *Movimiento de la séptima papeleta* que condujo a la Asamblea Nacional Constituyente; así como el tránsito que en la referida Constitución se hace de una democracia representativa a una más participativa e incluyente del grueso de la población, este es quizás uno de los ejes que más ha concentrado la atención no sólo de los mismos jóvenes, sino de la academia, las ONG y los distintos gobiernos a lo largo de las dos últimas décadas.

El espectro de la participación juvenil es amplio y concuerda con sus diversos intereses y formas de acción y organización. En esa medida, sus impactos varían en radios que van desde la micropolítica, hasta la idea de abarcar lo macro con la clara pretensión de transformar realidades adversas. De esto último, un claro ejemplo es la participación activa y reciente de los jóvenes en la formulación de la Ley 1622 de 2013, conocida como la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil.

No obstante, antes de abordar los marcos legales para la participación juvenil en Colombia, es pertinente señalar cómo esta depende en gran medida de los intereses que convocan a los

¹ Miembro del Observatorio Javeriano de Juventud. Dir. Electrónica: tatisj@javeriana.edu.co



jóvenes a movilizar un repertorio de acciones en ese sentido. En algunas ocasiones, la participación política juvenil se encuentra motivada por la defensa de un derecho fundamental como la vida, la salud o la educación. Allí el radio de acción, podemos decir, es amplio por cuanto la pretensión es impactar al grueso de este sector poblacional mediante movilizaciones en contra de la militarización de la vida civil o del reclutamiento forzado, la apuesta por la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio o la elaboración de propuestas en torno al derecho de acceder y contar con educación superior de calidad y gratuita. Dentro de esta caracterización correspondiente a los intereses, algo muy común también es la defensa del medio ambiente, del trabajo digno, la resistencia frente a un modelo económico o la apuesta por el reconocimiento de una identidad particular (en esta circunstancia emergen las culturas juveniles que muchas veces van ligadas al antifascismo, la no-violencia, en contra o a favor de consumos particulares, entre otros).



Fuente: ballycastlesdlp.wordpress.com

Bajo esta misma consideración hay que tener en cuenta también expresiones de jóvenes que se vinculan a partir de la defensa de los derechos de un grupo poblacional específico, reivindicando su particular diferencia (por ejemplo: colectivos de mujeres, grupos LGBTI, jóvenes afro descendientes, indígenas o campesinos).



Asimismo, y cuando se opta por mirar las expresiones urbanas que hacen tránsito a lo político, algunos/as jóvenes también optan por participar en lo estatal, en las instituciones (particularmente los partidos políticos y el sistema electoral), y se constituyen con visos de formalidad o informalidad que se deriva de la proximidad a tales instancias y los distintos grados que la recorren.

En lo que alude a las formas de relación y organización, algunos estudios muestran cómo las y los jóvenes se asocian en formas colectivas que van desde los ‘parches’ o combos hasta grupos que llegan a formalizar su acción en aras de acceder a recursos, participar en convocatorias, visibilizar sus impactos o ser incluidos en espacios institucionales de participación (mesas de trabajo, plataformas, etcétera.). No obstante, algunas veces viene primero la institucionalización de la acción política mediante la vinculación a una forma colectiva (vg. la adscripción a las juventudes de algún partido político, sindicato, Consejos de juventud, entre otros).

Para finalizar este apartado, podría afirmarse junto con un grupo de investigadores, que las y los jóvenes, en sus prácticas y expresiones, trazan definitivamente formas novedosas de relacionamiento con lo público, de transformar los contextos y de sacar la política de esas formas de corrupción, o como planteara Hannah Arendt, de no confundir la política con los vicios de la misma.

Los marcos normativos para la población juvenil en Colombia

En lo que respecta a las estrategias de inclusión social vigentes para las y los jóvenes, es pertinente mencionar que en Colombia el marco normativo que acotaba a este sector poblacional lo constituyó hasta hace muy poco la Ley 375 de 1997 (Ley de Juventud).

En el marco de un Estado social de derecho, tal como lo estipula la Carta Política de Colombia, es deber de este “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes



consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]” (Artículo 2). En ese sentido y en lo que respecta al sector poblacional juvenil, el marco constitucional también señala que los adolescentes tienen derecho a la protección y formación integral y que “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud” (Artículo 45).

Dicho esto, cabe entonces poner de presente que allí existen las bases para la inclusión de los jóvenes en el desarrollo de la vida política, económica y cultural del país, así como el reconocimiento de su especificidad como sector poblacional que requiere ser atendido por una oferta institucional diseñada específicamente para impactar positivamente sus realidades desde distintos sectores y ámbitos.

En consecuencia, es necesario definir los mecanismos legales para cumplir con lo constitucionalmente enunciado y apuntarle al propósito antes señalado. Mecanismos que se dieron a partir de la expedición de la Ley 375 de 1997, cuyo objeto era: “[...] establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud” (Artículo 1º). Esto con el ánimo de:

[...] promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, psicológico, social y espiritual. A su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano. El Estado debe garantizar el respeto y promoción de los derechos propios de los jóvenes que le permitan participar plenamente en el progreso de la Nación. (Artículo 2)

Como puede verse, la Ley abrió entonces los derroteros para el reconocimiento, la atención y la participación de ese sujeto joven mediante los Consejos de Juventud como uno de sus principales mecanismos de inclusión. Sin embargo, y pese a los avances que pudo haber tenido, esta Ley, por su carácter ordinario, se quedó corta frente a la participación juvenil, a la protección de sus derechos y a los recursos presupuestales para la atención integral de esta población. De allí que desde el año 2010 y de cara a las limitantes de la Ley 375, un Comité Técnico conformado por



distintos actores y sectores se dio a la tarea de formular un proyecto de ley conducente al Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

Tal como lo indica su nombre, esta ley de carácter estatutario busca regular, de acuerdo con el Artículo 152 de la Constitución Política de 1991: “derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, así como las “instituciones y mecanismos de participación ciudadana”. En ese sentido, los derechos incluidos en la misma, así como las medidas para su promoción y cumplimiento, entran a formar parte del bloque de constitucionalidad y son exigibles mediante la tutela como mecanismo de protección.



Fuente: joeymaas.blogspot.com

Inicialmente, y en comparación con la Ley 375, la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil (1622 de 2013) amplía el ejercicio ciudadano, pues tal como reza el texto en su Artículo 1, su objeto es:

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.

Lo que puede interpretarse allí es que esta Ley Estatuto traza nuevos derroteros no sólo para formular una política pública de juventud, sino para proveer los elementos legales que redunden en una inclusión real de su participación en calidad de ciudadanos plenos, lo cual se reafirma en sus finalidades, en donde se les reconoce como sujetos de derechos y “protagonistas del desarrollo de la Nación desde el ejercicio de la diferencia y la autonomía” (Artículo 2, Numeral 1). A renglón seguido, es relevante mencionar que desde la misma finalidad se incorpora también un *enfoque diferencial de géneros, generaciones y territorios* que considera la inclusión de jóvenes urbanos/rurales en los ámbitos privado/público y local/nacional (Numeral 5).

Aparte de los enfoques de derechos y diferencial, el Estatuto introduce dos más: desarrollo humano y seguridad humana (Artículo 3). Tales enfoques explicitan su carácter y el sentido que pretende tener el nuevo Estatuto en términos no solo de proteger los derechos fundamentales para esta población, sino de proveer las oportunidades para el desarrollo pleno de sus capacidades y su aseguramiento integral como sujetos (en lo emocional, físico y psicológico). Lo que podría interpretarse ahí es que más allá de querer propiciar una especie de ‘asistencialismo’ para los jóvenes –como ocurrió con la Ley 375–, el Estatuto reconoce en las juventudes su potencial para el cambio social y el de sus realidades presentes y, de alguna manera, se encuentra en mayor sintonía con los diferentes contextos del país.

A diferencia, en su articulado la Ley 375/97 se centraba en explicitar un repertorio de derechos para los jóvenes y en definir su condición como sujetos que ‘a futuro’ formarían parte del desarrollo del país:

Juventud: Entiéndase por juventud el cuerpo social dotado de una considerable influencia en el presente y en el futuro de la sociedad, que puedan asumir responsabilidades y funciones en el progreso de la comunidad colombiana. (Artículo 4, Literal a)

Pero que para hacerlo debían ser ‘formados’, ‘educados’, ‘atendidos’:



Artículo 5°. Formación integral y participación. El Estado, la sociedad civil y los propios jóvenes crearán condiciones para que la juventud asuma el proceso de su formación integral en todas sus dimensiones. Esta formación se desarrollará en las modalidades de educación formal, no formal, e informal y en su participación en la vida económica, cultural, ambiental, política y social del país.

Máxime cuando se encontraban en situación de vulnerabilidad o desventaja frente a otros. No cabe duda que situaciones de extrema pobreza o discapacidad ponen en desventaja a ciertos sujetos con respecto a otros, pero pareciera que el sentido de la Ley de Juventud, y por ende de la política pública, no se dirigía a toda la población joven del país, sino a aquellos sujetos más vulnerables y de ciertas clases sociales desfavorecidas. Asimismo, y pese a que esta Ley reconocía la diferencia, siempre corrió el riesgo de volverse proteccionista y, en algunos casos, estigmatizar a ciertos sujetos, vg. Jóvenes indígenas, negros, pobres, discapacitados, etcétera:

Artículo 6°. Derechos. El Estado dará trato especial y preferente a los jóvenes que se encuentren en circunstancias de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, con el fin de crear condiciones de igualdad real y efectiva para todos. Con tal propósito desarrollará programas que creen condiciones de vida digna para los jóvenes especialmente para los que viven en condiciones de extrema pobreza, centros urbanos, las comunidades afrocolombianas, indígenas y raizales e indigentes y para quienes se encuentren afectados por alguna discapacidad.

Por su parte, entre los 18 principios que incluye el Estatuto de Ciudadanía Juvenil en su Artículo 4, quisiera resaltar dos: autonomía y participación, por cuanto allí se refrenda nuevamente el ejercicio de una ciudadanía capaz de transformar en el presente los contextos y se alcanza a vislumbrar el tránsito hacia una subjetividad política, por cuanto:

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

[...]

14. 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

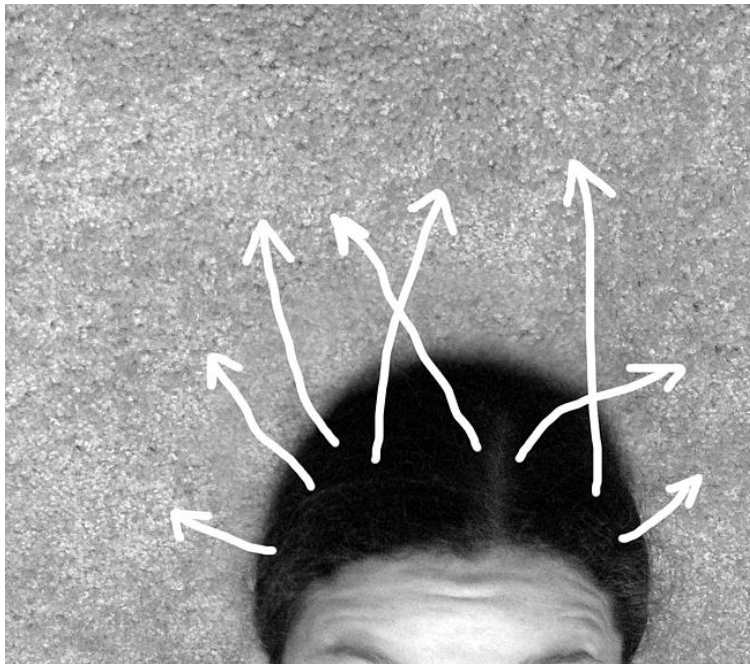


vida digna, así como a tomar parte en los diversos aspectos de la vida socioeconómica, tanto en su relación con el Estado, como con otros actores sociales.

Y que se reitera más adelante en el Numeral 7 del Artículo 5 cuando se define la ciudadanía juvenil como la:

Condición de cada uno de los miembros jóvenes de la comunidad política democrática; y para el caso de esta ley implica el ejercicio de los derechos y deberes de los jóvenes en el marco de sus relaciones con otros jóvenes, la sociedad y el Estado. La exigibilidad de los derechos y el cumplimiento de los deberes estará referido a las tres dimensiones de la ciudadanía: civil, social y pública.

Como puede verse allí, el interlocutor válido ya no solamente es el Estado, pues la acción política se despliega a la sociedad en general, en el marco de una corresponsabilidad con otros actores y a la capacidad que tienen los jóvenes para tomar decisiones.



Fuente: <http://cambridgewineblogger.blogspot.com/2011/08/on-choice.html>

Por lo demás, el Estatuto en su Título II explicita lo pertinente a los derechos y deberes de las juventudes. Aquí cabe señalar que se amplía el marco de los mismos, así como las medidas para



su promoción, protección, y las que atañen a la prevención y sanción cuando estos son vulnerados o se encuentran en riesgo de serlo:

Artículo 6°. Derechos de los y las jóvenes. Los jóvenes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución Política, en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia, y en las normas que los desarrollan o reglamentan. El presente Estatuto busca reafirmar la garantía en el ejercicio pleno de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, tanto a nivel individual como colectivo de la población joven, a través de medidas de promoción, protección, prevención y garantía por parte del Estado para esta población. El Estado dará especial atención a los y las jóvenes desde un enfoque diferencial según condiciones de vulnerabilidad, discriminación, orientación e identidad sexual, diversidad étnica, cultural, de género y territorial.

Nótese de nuevo la expresión de un enfoque diferencial en aras del reconocimiento y la inclusión de la diferencia dada por géneros, razas, territorios, culturas y orientaciones sexuales. En este mismo título, algo interesante y novedoso es la mención que se hace más adelante de la protección a jóvenes con VIH/Sida para que permanezcan en el sistema educativo (Artículo 8: Medidas de protección), a lo que tiene que ver con el ingreso de los jóvenes al mundo laboral en condiciones de dignidad, a la atención diferencial para jóvenes infractores de la ley penal, la promoción de una ciudadanía juvenil en el ámbito rural, el reconocimiento de formas asociativas juveniles distintas a los Consejos en aras de una participación activa, entre otras.

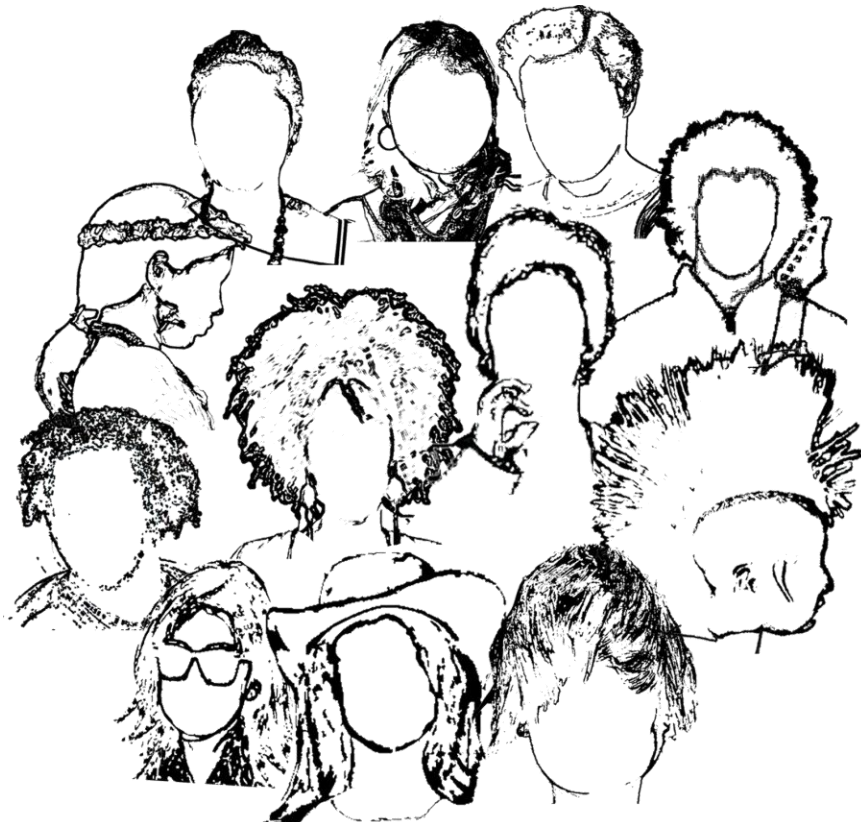




En lo referente a las políticas de juventud, el Estatuto hace mención del carácter participativo que deben tener las mismas en su proceso de formulación, lo cual no difiere mucho de la Ley 375/97, pues en ambas se expresa el mismo, solo que más ampliamente en el Estatuto, como puede observarse en el siguiente apartado:

De la política nacional de juventud. El Estado, los jóvenes, organismos, organizaciones, y movimientos de la sociedad civil que trabajen en pro de la juventud, concertarán las políticas y el plan nacional, departamental, municipal y distrital de juventud, que contribuyan a la promoción social, económica, cultural y política de los jóvenes (Ley 375, Artículo 26)

[...] La formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud deberán ser participativos, articulados a otras políticas públicas, y responder a las necesidades, problemáticas, expectativas, capacidades, potencialidades e intereses de la población joven colombiana. (Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Artículo 11)





Fuente: direccionjuventud.blogspot.com

Para concluir este breve análisis comparativo entre la Ley 375/97 y la ley 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil), podríamos decir que las diferencias fundamentales entre ambas, *grosso modo*, son las siguientes:

En primer lugar, amplía el rango etario (Artículo 5, Numeral 1), pues ahora joven es aquel sujeto entre 14 y 28 años (no 26 como en la Ley 375/97). Se mantienen los Consejos de Juventud, pero *pasan de ser entes consultivos a convertirse en cuerpos colegiados con la capacidad de concertación y toma de decisiones* con el Estado:

Artículo 34. Consejos de Juventudes. Los Consejos de Juventudes son mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los y las jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, ante institucionalidad pública de cada ente territorial al que pertenezcan, y desde las cuales deberán canalizarse los acuerdos de los y las jóvenes sobre las alternativas de solución a las necesidades y problemáticas de sus contextos y la visibilización de sus potencialidades y propuestas para su desarrollo social, político y cultural ante los gobiernos territoriales y nacional.

Además se unifica la fecha de elección de los mismos en todo el territorio nacional con las implicaciones que esto conlleva:

Artículo 53. Consejos de Juventud. La elección de los Consejos de Juventud en todos los Municipios, Distritos y localidades del país, tendrá lugar el último viernes del mes de octubre de dos mil doce (2012) y se posesionarán el 1° de enero de dos mil trece (2013), y en lo sucesivo, se realizará tal elección y posesión cada cuatro años, en las mismas fechas anteriormente establecidas.

Es decir, destinando los recursos suficientes y la infraestructura requerida por parte de las instancias encargadas: Ministerio del Interior y Registraduría Nacional del Estado Civil.

Aparte de lo anterior, es importante mencionar que más allá de los CMJ, también se otorga un reconocimiento a otros modos de organización y participación, específicamente a las plataformas, por considerar que estas reúnen gran cantidad de intereses, expresiones, prácticas y formas asociativas juveniles (Capítulos IV y V).



En lo pertinente a las políticas públicas de juventud, lo relevante del Estatuto es la obligación que tienen los gobernantes (Presidente, gobernadores y alcaldes municipales) de incluir los recursos tendientes a la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de estas en sus planes de desarrollo y planes operativos anuales (Artículo 15, Parágrafo 2).

Por último, los cambios en términos de la institucionalidad que pretendía realizar el Estatuto al crear la Unidad Administrativa Especial de Juventudes adscrita al Ministerio del Interior, la cual infortunadamente debe retomarse, pues por cuestiones relacionadas con la forma en que se tramitó ante el Congreso de la República, más que por el contenido, no fue asumida al ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional.



Fuente: <http://salinasanchez.com/blog/?tag=graffiti>



La participación frente al Estatuto de Ciudadanía Juvenil

Más allá de su articulado y los alcances al respecto de generar mecanismos de inclusión y reconocimiento pleno de la ciudadanía juvenil, quizás la mayor relevancia deba ponerse en el proceso conducente a la construcción del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, como se verá a continuación.

El Estatuto de Ciudadanía Juvenil constituye, más que un punto de llegada, un hito que debe ser proyectado como parte de un recorrido que surgió con el empoderamiento de los jóvenes a partir del *Movimiento de la Séptima Papeleta*, el cual derivó en la expedición de la Constitución Política de 1991.

A posteriori, deben considerarse los procesos organizativos juveniles que han tenido incidencia territorial en la formulación de políticas públicas locales y departamentales de juventud². Sin este empoderamiento, no hubiese sido posible la formulación de la Ley 1622 de 2013 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil). Como se mencionó con antelación, este fue redactado por un Comité Técnico conformado mayoritariamente por jóvenes, el cual empezó en el año 2010 como una mesa de estudio de la Ley 375/97 para mirar sus alcances y limitaciones al respecto de la participación e inclusión real de la juventud en la toma de decisiones y la transformación positiva de sus realidades.

Y es justo frente a las limitaciones de la 375 al respecto de la participación juvenil, que se piensa en desarrollar una nueva Ley de carácter estatutario que promueva dicha participación en la toma de decisiones públicas, en aras no solo de garantizar por parte del Estado el cumplimiento de un repertorio de derechos para los jóvenes, sino a ser reconocidos como ciudadanos en pleno ejercicio independientemente de la mayoría de edad, y con las capacidades suficientes para aportar al desarrollo de sus territorios en las dimensiones civil, social y pública, en los ámbitos

² Ejemplos fehacientes de ello tal vez sean los procesos juveniles en el Valle del Cauca o en Sibaté (Cundinamarca), cuyas acciones se han consolidado con el tiempo para derivar en la formulación de documentos de política pública de juventud en sus territorios.



privado/público y a nivel local/nacional, concitando reflexiones que van más allá de lo poblacional para concentrarse en asuntos álgidos de sus realidades como la salud, la educación, el trabajo en condiciones de dignidad, el emprendimiento, la responsabilidad penal, el conflicto armado, entre otros.

Referencias bibliográficas

Congreso de la República de Colombia. *Ley 375 de Julio 4 de 1997.*

Congreso de la República de Colombia. *Ley 1622 de Abril 29 de 2013.*