

Fundación  
para el Estado  
de Derecho

SEMÁFORO DEL  
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 21

# LUZ AMARILLA PARA LA REFORMA AL ESTATUTO DE CIUDADANÍA JUVENIL



 Semáforo  
del estado  
de derecho

 **NED** | NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY  
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

comunicaciones@fedecolombia.org  
www.fedecolombia.org

# SEMÁFORO DEL ESTADO DE DERECHO

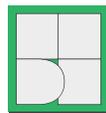
## LUZ AMARILLA PARA LA REFORMA AL ESTATUTO DE CIUDADANÍA JUVENIL

### Semáforo del Estado de Derecho

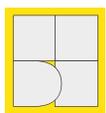
El Semáforo del Estado de Derecho es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos.

### ¿Cómo se mide el Semáforo?

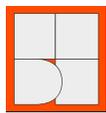
La Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia - La Fundación) clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El **color verde** indica que las iniciativas normativas son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. Según sea el caso, la Fundación presentará con otro color (amarillo o rojo) las observaciones específicas en los apartes correspondientes.

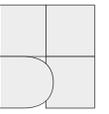


El **color amarillo** implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por una **posible** inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes, serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.



El **color rojo** El color rojo alerta acerca de las amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo, el color rojo señala casos de **graves vicios procedimentales** o **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos, el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho** o **normas superiores**. Una clasificación roja debe ser considerada como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones, dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.





# CONTEXTO DE SEMÁFORO INDIVIDUAL:

En este informe, la Fundación le hace el test del Semáforo al Proyecto de Ley (PL) 049 de 2024, Senado, con el que se propone reformar el Estatuto de Ciudadanía Juvenil -Ley 1622 de 2013-.

En su conjunto, **FEDe. Colombia** clasifica como amarillo este PL de 85 artículos, por representar un riesgo frente a los principios del Estado de Derecho de: (i) fortalecimiento de las instituciones, (ii) gobierno constitucional y (iv) estabilidad macroeconómica. También se resaltan en verde algunos artículos que fortalecen los principios de: (i) derechos humanos y respeto a las libertades individuales y (ii) democracia participativa y representativa de los jóvenes.

La participación de los jóvenes en Colombia está respaldada por la Constitución (artículo 45), donde se reconoce su importancia correspondiendo al Estado y la sociedad garantizarla. Por su parte, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil pretende garantizar a los jóvenes entre 14 y 28 años el pleno ejercicio de sus derechos civiles, sociales y públicos, creando un marco institucional que les permita incidir en la vida democrática del país, al tiempo que protege sus derechos y promueve su participación activa en la construcción de políticas públicas.

En el contexto electoral, la Ley 1885 de 2018 modificó y complementó el Estatuto con el fortalecimiento de los Consejos de Juventud, en los que los jóvenes eligen representantes para dialogar y trabajar directamente con las administraciones locales y nacionales. Estos consejos son espacios clave para la expresión de las ideas, preocupaciones y formulación de políticas.

A pesar de este respaldo constitucional y los esfuerzos legislativos, la participación en los Consejos de Juventud ha sido limitada. Solo el 10% de los jóvenes habilitados acudió a votar en las primeras elecciones, reflejando un alto nivel de abstencionismo, probablemente debido a la falta de difusión, financiamiento de campañas y desconfianza de los jóvenes en la política<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil. El inicio de una nueva nación. Los jóvenes como protagonistas de la transformación política, 2022. ISBN: 978-958-52908-8-4.

# HISTORIA DEL PROYECTO

Congresistas de partidos de coalición de Gobierno, en independencia y en oposición, presentaron el 30 de julio de 2024 el Proyecto de Ley Estatutaria 049 de 2024-S, el cual pretende modificar, actualizar los contenidos, procedimientos y mecanismos establecidos en el Estatuto de Ciudadanía Juvenil -Ley Estatutaria 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018-<sup>2</sup>.

La iniciativa pretende ampliar las garantías de la participación juvenil, el goce efectivo de los derechos, la adopción de políticas públicas y el reconocimiento de su diversidad e inclusión, y fortalecer las funciones de los Consejos de Juventud, otorgándoles un rol más activo en la toma de decisiones a nivel territorial y nacional.

Entre los cambios principales se destacan: (i) la inclusión automática de los jóvenes en el censo electoral al cumplir 14 años, (ii) la creación de un Observatorio de Juventud encargado de evaluar la efectividad de las políticas públicas, (iii) la creación de un índice específico para medir las condiciones de desarrollo económico y social de la juventud, y (iv) aumentar el rango de edad considerado como juventud hasta los 30 años<sup>3</sup>.

Otros cambios importantes incluyen la regulación de las asambleas de juventud para fomentar el diálogo entre jóvenes y autoridades; la asignación de presupuestos específicos para programas juveniles; incentivos y reconocimientos para promover la participación; la reducción de plazos en la formulación de políticas públicas; la adición de funciones a los consejos y plataformas juveniles; la ampliación de garantías y recursos; la presentación regular de informes a entes de control; el fortalecimiento de las comisiones de concertación y decisión para asegurar un impacto juvenil significativo en las políticas; y la formación y cualificación del talento humano.

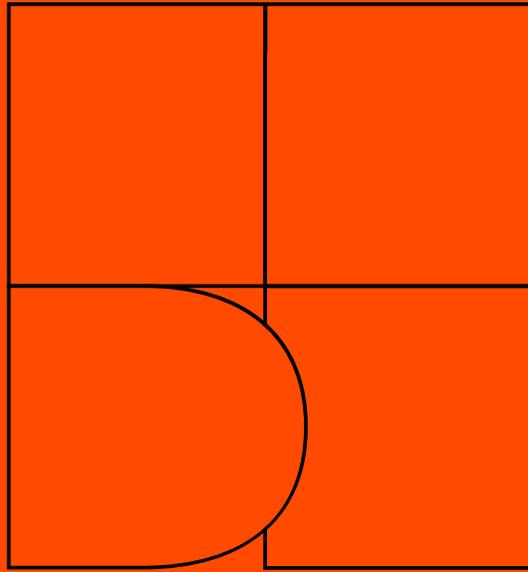
**ESTADO:** a la fecha, se encuentra pendiente de remitir a la Comisión Primera Constitucional del Senado.

---

<sup>2</sup> Proyecto de Ley No S 049 de 2024:

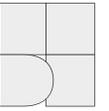
<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2024-2025/article/49-por-medio-de-la-cual-se-modifica-la-ley-estatutaria-1622-de-2013-modificada-por-la-ley-estatutaria-1885-de-2018-y-se-dictan-otras-disposiciones>

<sup>3</sup> Actualmente, en la ley estatutaria 1622 de 2013, el rango abarca de los 14 a los 28 años.



---

Fundación  
para el Estado  
de Derecho



# TEST DEL SEMÁFORO

La Fundación aplica el test del Semáforo a los artículos relevantes del PL y destaca distintos riesgos y ventajas que se explicarán a continuación. En el análisis, se identificaron asuntos clasificados en dos categorías principales: verdes y rojos. Por ello, se propone el color amarillo como una clasificación intermedia. Es decir, un análisis global de estos riesgos y ventajas permite clasificar el PL como amarillo:

4



## **Primero, se afecta el principio de fortalecimiento de las instituciones.**

El artículo 66 del PL establece que las agendas públicas territoriales de juventud serán vinculantes para las instituciones públicas. Sin embargo, esta disposición amenaza la autonomía y capacidad de toma de decisiones de las autoridades, forzándolas a la implementación, aun cuando pueden no estar alineadas con sus objetivos o capacidades institucionales.

Además, el PL ordena que las entidades territoriales incorporen obligatoriamente estas agendas en los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI), un instrumento crucial para la programación de la<sup>3</sup> inversión, pudiendo interferir con los procesos de planificación estratégica y presupuestal.

Se indica que la agenda pública territorial de juventud será vinculante para las instituciones públicas, quienes priorizaran la inversión pública de común acuerdo con la juventud. Esto podría menoscabar el principio de descentralización, así como la planificación y ejecución del presupuesto público.



Este PL interfiere con la autonomía presupuestal de los municipios, limitando su capacidad para gestionar sus propios intereses y priorizar inversiones locales. Esta injerencia en la gestión presupuestal local, sin un estudio previo de la situación financiera de cada entidad territorial ni la consulta con las autoridades locales, debilita la capacidad institucional de los municipios para cumplir sus funciones.

La Corte Constitucional, ha determinado que el principio de autonomía de las entidades territoriales resulta materializado en el sentido de que éstas tienen un derecho cierto sobre los recursos y rentas. Lo anterior implica que *"los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación"*.<sup>4</sup>

## **Segundo, se amenaza el principio de gobierno constitucional.**

La Fundación alerta que el PL amenaza el principio de gobierno constitucional, al interferir en las competencias, expresamente asignadas por la Constitución, a las entidades territoriales. Específicamente, contradice los artículos 300, numerales 1, 2 y 7, y 313, numerales 1, 2 y 6, de la Constitución, que otorgan a las asambleas departamentales y a los concejos municipales facultades como la de reglamentar las funciones y prestación de los servicios a cargo, adoptar sus planes y programas y determinar su estructura.

El PL establece porcentajes fijos de presupuesto para programas juveniles (mínimo 2% del presupuesto anual) y obliga la implementación de trazadores presupuestales en municipios y departamentos, lo cual interfiere con la autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus propios recursos, especialmente los de origen endógeno, en contra del principio de descentralización (artículo 1 de la Constitución).

Adicionalmente, el proyecto obliga a las entidades territoriales a crear espacios físicos, programas específicos y asignar recursos, sin respetar el derecho constitucional de estas entidades a determinar su estructura administrativa. Esto contradice directamente el núcleo esencial de la autonomía territorial, establecido en el artículo 287 de la Constitución para garantizar que puedan gestionar sus intereses.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. MP: Antonio Barrera Carbonell. (septiembre 15 de 1998). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-495-98.htm>

Por otro lado, el PL impone la creación de programas específicos como "premios a la juventud destacada" y la dotación de las "casas de juventud", lo cual interfiere con la capacidad de las entidades territoriales de planificar y priorizar sus iniciativas, sometiendo a las autoridades competentes para tomar las decisiones.

### **Tercero, se afecta la estabilidad macroeconómica y políticas a largo plazo.**

Pese a lo incipiente del trámite legislativo, la iniciativa carece del análisis de impacto fiscal, al que se refieren el Acto Legislativo 03 de 2011, la Ley 819 de 2003 y la jurisprudencia constitucional<sup>5</sup>. Esta omisión es realmente grave debido a que la materialización de los beneficios que se proponen en el PL implicarían un costo representativo a nivel territorial y nacional, sin que se especifique una fuente de ingreso adicional para financiar dichos gastos.

En primer lugar, establece que la Nación debe otorgar apoyo presupuestal a los municipios de quinta y sexta categoría para financiar temas específicos de juventud, sin definir el alcance de la obligación. Además, asigna a los departamentos la responsabilidad de crear incentivos para promover la participación de jóvenes rurales y de comunidades étnicas, y les exige proporcionar los recursos físicos, técnicos, humanos especializados y financieros para las instancias del Sistema Departamental de Juventud.



<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-424 de 2023, MP: José Fernando Reyes (18 de octubre de 2023) <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30050223>

En segundo lugar, prevé la obligación de otorgar incentivos departamentales que incluyan apoyo económico para pasajes, sostenimiento y honorarios, con el fin de fomentar la participación juvenil en trabajo comunitario. Asimismo, establece que los departamentos deben asignar un porcentaje del presupuesto participativo para la ejecución de proyectos dirigidos a jóvenes rurales, crear una dependencia de juventud especializada y designar recursos económicos-financieros, físicos, técnicos y humanos para su funcionamiento.

En tercer lugar, el PL modifica el Sistema Nacional de las Juventudes, estableciendo una estructura liderada y financiada por una entidad rectora nacional, la cual podrá ser el Viceministerio de la Juventud, el Departamento Nacional de Planeación o el Ministerio del Interior. También ordena implementar incentivos para miembros de los consejos y plataformas juveniles, como la cobertura del transporte para las sesiones, alimentación, acceso a internet y compensación por su participación.

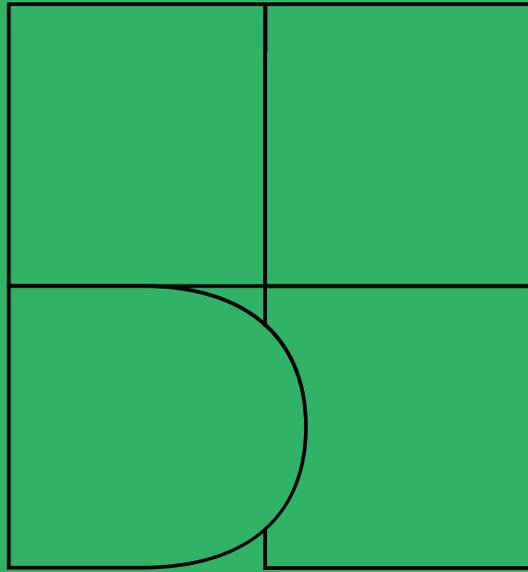
Finalmente, el PL ordena crear (i) el Observatorio de Juventud compuesto por un consejo directivo, equipos técnicos y grupos consultivos que incluyan a jóvenes, (ii) un índice de desarrollo juvenil, y (iii) un fondo general para la juventud, financiado por recursos públicos, privados y de cooperación internacional para suplir las necesidades del subsistema de participación juvenil y otros proyectos relacionados con juventud, en cada nivel territorial.

A pesar de estas disposiciones, el PL no incluye un análisis presupuestal que considere esos costos en personal, infraestructura, transporte, acceso a internet y tecnología. La Corte Constitucional ha establecido de manera uniforme que la obligación de analizar el impacto fiscal de las normas constituye un parámetro de la racionalidad legislativa que se orienta al cumplimiento de propósitos constitucionalmente valiosos, como el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes<sup>6</sup>.

La ausencia de este análisis en el PL es una omisión grave, considerando que el proyecto impone obligaciones de gasto público al Gobierno y a las entidades territoriales sin prever las fuentes de financiamiento necesarias.

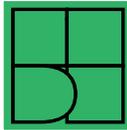
---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2022, MP: Alejandro Linares Cantillo, (03 de marzo de 2022) <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-075-22.htm>



---

Fundación  
para el Estado  
de Derecho



**Verde**

#### **Cuarto, se protegen los derechos humanos y respeto a las libertades individuales.**

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el país hay cerca de 12,7 millones de personas entre los 14 y 28 años, de los cuales 6,4 millones son hombres y 6,3 millones son mujeres jóvenes. Una cuarta parte de la población colombiana es joven.<sup>7</sup>

El artículo 20 del PL establece que los municipios, distritos, departamentos y la Nación deben formular o actualizar de manera coordinada las políticas públicas de juventud, teniendo en cuenta la autonomía territorial y los contextos específicos de cada región. Los plazos para iniciar este proceso varían: tres meses para municipios, seis meses para departamentos y distritos, y nueve meses para la Nación, contados a partir de la elección de los Consejos de Juventud.

Con plazos claros para la formulación de estas políticas, se refuerza el principio de participación democrática asegurando un intervalo adecuado entre la elección de los Consejos de Juventud y el inicio del proceso de formulación de políticas. De esta manera, se fomenta un ambiente donde los derechos humanos y las libertades individuales de los jóvenes son respetados y promovidos, contribuyendo a una sociedad más inclusiva y equitativa<sup>8</sup>.

El artículo 60 del PL establece que las Plataformas Departamentales y del Distrito Capital deben estar conformadas por dos delegados, un hombre y una mujer y/o una persona de género diverso, provenientes de las Plataformas Municipales o Locales de Juventudes. Además, garantiza que, al menos, una vez cada dos años sea seleccionada una persona no binaria.

Exigir una representación paritaria y diversa en los espacios de decisión fortalece la igualdad de oportunidades y las libertades individuales, garantizando la participación inclusiva de las juventudes en las plataformas de representación.

---

<sup>7</sup> DANE. “Juventud en Colombia”.

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-juventud-en-colombia.pdf>

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-424/2023.

## Quinto, se fortalece la democracia participativa y representativa de los jóvenes.

La iniciativa dispone que los jóvenes gozarán de mayor protagonismo, incidencia, control y participación en el escenario nacional, lo que permitirá al Estado ser un efectivo garante de los derechos de esta población. Promover la participación de los jóvenes en la vida social, política y económica del país, busca que los jóvenes no solo sean receptores de políticas, sino que también sean actores activos en la toma de decisiones que les afectan.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-862 de 2012, ha reiterado que la población joven constituye un sector clave en la sociedad, tal como se reconoce en el artículo 45 de la Constitución, representando la participación juvenil un objetivo fundamental.<sup>9</sup>

El proyecto establece un Sistema Nacional de Juventudes que facilitará la coordinación entre el Estado y los jóvenes, creando espacios formales para que estos puedan expresar sus opiniones, necesidades y propuestas. Al integrar los asuntos juveniles en las políticas públicas, el proyecto asegura que las decisiones que afectan a los jóvenes sean tomadas con su participación y en consideración de sus realidades. Esto refuerza la idea de que la democracia no solo se ejerce en las elecciones, sino también en la participación continua en la gestión pública

Por otro lado, el PL pretende ampliar la edad de juventud hasta los 30 años, lo cual permitirá que un grupo más amplio de jóvenes tenga la oportunidad de influir en la agenda política y en la toma de decisiones. Esta extensión reconoce la realidad de personas entre los 28 y 30 años que siguen enfrentando desafíos propios de esta etapa de la vida, como el ingreso al mercado laboral, la formación de familias y la consolidación de su identidad y autonomía.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en América Latina, los jóvenes enfrentan diversos obstáculos para su plena inclusión en la sociedad.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-862 de 2012. MP: Alexei Julio. (25 de octubre de 2012). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-862-12.htm>

A pesar de los avances significativos en diferentes áreas, las brechas en el mercado laboral que afectan a los jóvenes en esta región siguen siendo más amplias que en otros países miembros de la OCDE. Para abordar tanto la inclusión social como económica de la juventud, es fundamental reducir las desigualdades en las condiciones de salud, fomentar la participación y promover la ciudadanía responsable.<sup>10</sup>

En resumen, el PL fortalece la democracia participativa y representativa, al garantizar la inclusión activa de los jóvenes en la toma de decisiones, crear espacios de participación, integrar sus necesidades en las políticas públicas y proteger sus derechos.

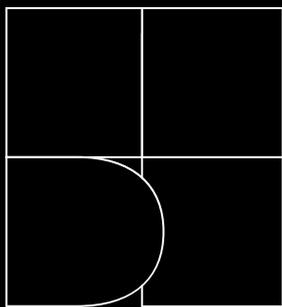
## CONCLUSION

En conclusión, el PL 049 de 2024 - Senado representa un intento ambicioso de reformar el Estatuto de Ciudadanía Juvenil con el fin de fortalecer la participación democrática y la representatividad de los jóvenes. Sin embargo, a pesar de los avances significativos en derechos humanos y democracia participativa, el PL plantea riesgos para principios fundamentales del Estado de Derecho, como el fortalecimiento institucional y la estabilidad macroeconómica.

**FEDe. Colombia** sugiere que, durante el trámite legislativo, tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como los ponentes del Proyecto de Ley (PL) lleven a cabo un exhaustivo análisis del impacto fiscal. Este análisis debe evaluar detenidamente todos los mandatos que impliquen costos significativos a nivel territorial y nacional. Adicionalmente, suprimir las disposiciones que impliquen infracción a los principios de autonomía y descentralización territorial o modificarlas para que queden como buenas prácticas facultativas para las autoridades locales.

---

<sup>10</sup> OCDE. “La inclusión de los jóvenes en América Latina y sus principales retos”.  
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/leo-2017-7-es.pdf?expires=1724357251&id=id&accname=guest&checksum=830685484BD9E5B9F726201E5DBD676B>



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

SEMÁFORO DEL  
ESTADO DE DERECHO ▶

# LUZ AMARILLA PARA LA REFORMA AL ESTATUTO DE CIUDADANÍA JUVENIL



✉ [comunicaciones@fedecolombia.org](mailto:comunicaciones@fedecolombia.org)

🌐 [www.fedecolombia.org](http://www.fedecolombia.org)