

**Problemas prácticos de orden jurídico que conllevan a errores en la contratación del enlace de juventudes y sus efectos en el desarrollo de la ciudadanía juvenil colombiana: Caso Santa Bárbara de Pinto, departamento del Magdalena.**

**Trabajo de grado**

**Artículo**

**Cristian David Amado Reyes**

**Asesor**

**José David Benavides Merino**

**Facultad de Derecho, Universidad de Medellín**

**Maestría en Contratación Estatal**

**Septiembre 2022**

**Problemas prácticos de orden jurídico que conllevan a errores en la contratación del enlace de juventudes y sus efectos en el desarrollo de la ciudadanía juvenil colombiana: Caso Santa Bárbara de Pinto, departamento del Magdalena.**

Cristian David Amado Reyes

**Resumen**

El artículo 16 de la ley 1622 de 2013 ordena en su numeral primero a los departamentos y municipios, organizar en los niveles departamental y municipal una estructura organizativa de juventudes con una dependencia dotada de capacidad política, técnica, financiera y administrativa que coordine y articule las que garanticen el goce efectivo de los derechos de dicha población. A cargo de esta dependencia debe estar un funcionario contratado por las entidades territoriales mediante un tipo de contrato que debe permitirle desarrollar las funciones descritas; de esta manera, la presente investigación pretendió establecer cuáles son los factores que conllevan a errores en la contratación del enlace de juventudes, a la luz de la norma señalada.

La metodología utilizada para el desarrollo del presente trabajo fue el método inductivo y los resultados obtenidos arrojaron una incoherencia entre lo que establece el estatuto de ciudadanía juvenil, la contratación del funcionario encargado de dirigir la dependencia de juventudes y lo que están haciendo las entidades territoriales respectivamente.

En atención de lo dicho, se concluye que, si bien existe una normatividad nacional e internacional en materia de política de juventudes, los organismos de control colombianos no han tenido el suficiente conocimiento de sus contenidos, desarrollos y objetivos, hecho que ha permitido el no ejercicio a plenitud de las funciones constitucionales de los organismos de control respecto de las entidades territoriales al momento de contratar la persona encargada de ejecutar las políticas de la juventud.

**Palabras clave:** Estatuto de ciudadanía juvenil, nación, entidades territoriales, contratación pública, enlace de juventudes.

**Introducción.**

La Ley 1622 del 2013, en desarrollo del artículo 45 de la Constitución Política de Colombia, estableció el marco institucional para garantizar a todos los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos de la vida pública de la sociedad colombiana. De este modo, el numeral 1 del artículo 16 de la ley en mención, ordena a los organismos ejecutivos de los departamentos y municipios, establecer en sus niveles una estructura organizativa o dependencia que posea la suficiente capacidad política, técnica, financiera y administrativa que coordine y lleve a cabo las acciones de política juvenil que garanticen el goce efectivo de los derechos constitucionales reconocidos en la población joven como su articulación en el sistema nacional de juventud.

Ahora bien, para el manejo de la señalada dependencia juvenil, las entidades territoriales requieren de un funcionario con suficiente capacidad administrativa y económica que le permita cumplir con sus funciones constitucionales y legales que garanticen el goce efectivo de los derechos reconocidos a los jóvenes en el ordenamiento jurídico nacional y supranacional.

De esta manera, en el marco normativo señalado, cobra gran importancia la manera de vinculación del respectivo funcionario con las entidades territoriales, lo cual redundará en el pleno desarrollo y cumplimiento del estatuto de ciudadanía juvenil, afectando posiblemente el cumplimiento de las políticas de juventudes dispuestas a nivel nacional y seccional.

La presente investigación pretende establecer los factores que influyen o pueden influir en las administraciones departamentales o municipales a cometer errores en la vinculación de la persona que va a desempeñar el cargo de enlace de juventudes, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 16 de la Ley 1622 de 2013. Para cumplir los objetivos del presente escrito se toma el caso del municipio de Santa Barbará del Pinto, departamento del Magdalena en la República de Colombia.

De acuerdo con lo dicho, se busca analizar en primer lugar el marco jurídico nacional e internacional en materia de políticas de juventudes, en segundo lugar, se quiere identificar las causas que posiblemente dieron origen a cometer errores en la contratación del enlace de juventudes, para lo cual se analizó la normatividad expedida en materia de contratación de este tipo de funcionarios y las falencias de los mecanismos de contratación al momento de contratar.

Finalmente, se abordó el papel de los organismos de control constitucionalmente establecidos (Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación) en relación con el desenvolvimiento de la contratación del funcionario encargado de dirigir la dependencia de juventudes en las entidades territoriales, con el fin de concluir si dichos órganos autónomos e independientes están cumpliendo con sus misiones constitucionales y legales al realizar un verdadero control financiero, de gestión y resultados de las administraciones públicas, así como el control disciplinario de los servidores públicos que realizan la contratación correspondiente.

La actual Constitución Política de Colombia consagra en el artículo 45, el derecho de participación de los jóvenes en organismos públicos que tienen a cargo su protección, promoción y educación, es por ello que este trabajo procura finalmente determinar los factores que conllevan a errores en la contratación del enlace de juventudes y sus efectos en lo social, ambiental y contractual en el sistema de participación juvenil a nivel nacional, situación que permite plantearse el siguiente interrogante: ¿Cuáles son los factores que conllevan a cometer errores en la contratación del servidor público encargado de cumplir el Estatuto de Ciudadanía Juvenil en los territorios, caso Santa Bárbara de Pinto, departamento del Magdalena?

De esta manera, se trazó como objetivo general, determinar los factores que conllevan a la administración pública de las entidades territoriales a cometer errores al momento de vincular el encargado de dar cumplimiento al Estatuto de Ciudadanía Juvenil, caso especial del municipio de Santa Bárbara de Pinto, departamento del Magdalena. La consecución de este objetivo se logró con el desarrollo de tres objetivos específicos; primero, identificando en la normatividad factores que puedan dar lugar a errores en la contratación del enlace de juventudes; luego, esclareciendo en el ejercicio contractual, factores de errores en la contratación del enlace de juventudes y por último, Identificando desde el ejercicio de los órganos constitucionales de control, su responsabilidad en la contratación del enlace de juventudes.

La metodología para el presente trabajo se desarrolló desde el enfoque cualitativo, por cuanto se interpretará la realidad a través de documentos y otras fuentes de información como la ley y la jurisprudencia.

Se utilizó el método inductivo como estrategia de razonamiento el cual opera realizando generalizaciones amplias apoyándose en observaciones específicas, es decir va desde lo

particular o individual hasta lo general (Peláez & Ramírez, 2017), tal es el caso del objetivo específico número uno, en el cual se revisó la normatividad existente frente al tema de la política de juventudes, partiendo para ello de tratados internacionales, las leyes, decretos y jurisprudencia colombiana. Se empleó el método hermenéutico por cuanto se recopilarán normas y documentos, sobre los cuales se realizará una interpretación o análisis

Para dar cumplimiento al objetivo dos, se tomó como ejemplo el modelo de contratación que tiene el municipio de Santa Bárbara de Pinto (Magdalena), con el fin de esclarecer factores que pudieron dar lugar a errores en la contratación de la persona encargada de ejecutar lo establecido en la ley estatutaria de ciudadanía juvenil en el territorio.

Para el cumplimiento del objetivo tres se realizó análisis de las disposiciones normativas colombianas, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de los órganos de control respecto al cumplimiento del artículo 16 numeral 1 de la Ley 1622 de 2013.

### **Marco legal y jurisprudencial de la política de juventudes en Colombia.**

La juventud según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es definida como: “i) Periodo de la vida humana que precede inmediatamente a la madurez; ii) Condición o estado de joven; iii) Conjunto de jóvenes; iv) Primeros tiempos de algo; v) Energía, vigor, frescura; y vi) Rama juvenil de una formación política, religiosa, etc.” (Real Academia de la Lengua Española {RAE}, 2022). De esta manera se puede concluir inicialmente, que la juventud es un estado de vida de un ser humano referente a los primeros años de la existencia y que preceden a la vida adulta. La Organización de Naciones Unidas ha conceptualizado sobre la juventud lo siguiente:

No existe una definición internacional universalmente aceptada del grupo de edad que comprende el concepto de juventud. Sin embargo, con fines estadísticos, las Naciones Unidas, sin perjuicio de cualquier otra definición hecha por los Estados miembros, definen a los jóvenes como aquellas personas de entre 15 y 24 años; definición que surgió en el contexto de los preparativos para el Año Internacional de la Juventud en 1985 y aprobada por la Asamblea General en Resolución 36/28 de 1981.

(Organización de las Naciones Unidas, 01 de noviembre de 2022, *¿Quiénes son los jóvenes?*, <https://www.un.org/es/global->)

Todas las estadísticas de la ONU sobre la juventud se basan en esta definición, como se refleja en los anuarios estadísticos sobre demografía, educación, empleo y salud publicados por todo el sistema de las Naciones Unidas. Por su parte, el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica ha dicho respecto de la juventud.

La presente Convención considera bajo las expresiones "joven", "jóvenes" y "juventud" a todas las personas, nacionales o residentes en algún país de Iberoamérica, comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad. Esa población es sujeto y titular de los derechos que esta Convención reconoce, sin perjuicio de los que igualmente les beneficie a los menores de edad por aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. (Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes – Tratado Internacional de Derechos de la Juventud, Artículo 1º, 01 de marzo de 2008)

De conformidad con el anterior marco internacional de la juventud, en Colombia los jóvenes juegan un papel central y preponderante en el ordenamiento normativo y especialmente como lo establece la Constitución Política de Colombia en su 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. (Constitución Política de Colombia {Const}, Art 45, 7 de julio de 1991)

Teniendo en cuenta que en Colombia, las leyes correspondientes a los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos se realizan a través de normas estatutarias, la Ley estatutaria 1622 de 2013 o “Estatuto de Ciudadanía Juvenil” desarrolla el artículo 45 de la Constitución Política de Colombia, tratando de esta manera sobre los derechos y deberes de la población joven en el país, materializando y fijando así pautas para el desarrollo de las políticas públicas nacionales, regionales y locales en materia de juventud.

De acuerdo con lo dicho, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil ordena en su artículo 16 a las gobernaciones y municipios del país:

Establecer en los niveles regionales una estructura organizativa con una dependencia (secretaría, dirección u oficina) que tenga la suficiente capacidad política, técnica, financiera y administrativa que permita garantizar la asignación continua y sostenida de recursos físicos, técnicos, humanos y financieros para el funcionamiento del sistema de juventud en Colombia (Ley 1622 de 2013, Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones, 29 de abril de 2013, D.O. No. 48776).

Por otro lado, como lo menciona la Ley en comento, dicha dependencia debe promover, incentivar, fomentar la participación de los jóvenes y establecer escenarios de diálogo intergeneracional para que puedan fortalecer su condición e identidad juvenil, recuperen su arraigo territorial, identifiquen y comprendan lecciones aprendidas en los asuntos de juventud y potencien capacidades para la comprensión socio-histórica de su contexto.

Así, se puede evidenciar a cargo de la dependencia que cumple tales funciones vitales para el desarrollo pleno de los derechos de los jóvenes, debe vincularse una persona idónea por las entidades territoriales mediante un tipo de contrato que le permita materializar las funciones encomendadas por la Constitución Política de Colombia.

El Estatuto de Contratación de la Administración Pública, definió en su artículo 3 de manera acertada los fines de la contratación para el sector público en el país, debiéndose tener presente al momento de la celebración de contratos en los que el Estado sea parte, lo siguiente.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. (Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 28 de octubre de 1993, D.O. No. 41094).

En tal sentido, la entidad territorial que contrata a un particular para el desarrollo y ejecución de la ley 1622 del 2013, debe procurar para garantizar los derechos y garantías de la población joven, realizar los fines de la función pública y de la contratación estatal establecidos en la Constitución Política, tarea para la cual cuenta con una variedad de formas de contratación otorgadas por el ordenamiento jurídico.

De esta manera, la modalidad de contratación que ha utilizado el municipio de Santa Bárbara del Pinto, Magdalena, para vincular a la persona que realice la política pública de juventudes es la contratación por prestación de servicios, definida en el numeral tercero del artículo 32 de la ley 80 de 1993 de la siguiente manera.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. (Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 28 de octubre de 1993, D.O. No. 41094).

Forma de contratación que tiene como fundamento, el no contar la administración pública con el personal cuyos conocimientos o habilidades idóneas en temas específicos se requieren para cumplir los fines del Estado, además, de carecer de vocación de permanencia en el ejercicio de las funciones contratadas, hechos que permiten concluir inicialmente para el caso de estudio, que no se ha tomado de manera seria y concienzuda el desempeño del cargo de director de la dependencia juventudes, no garantizándose de esta manera una ejecución adecuada de la política de juventudes y generando el riesgo público de no garantizar de manera suficiente y adecuada los derechos y garantías de la población joven, en el municipio de Santa Bárbara del Pinto.

Es importante mencionar que la Ley 1622 de 2013, es considerado el principal instrumento normativo para la juventud en Colombia, de esta manera, el Consejo Nacional de Política Económica y Social a través del Documento 4040 del 9 de agosto de 2021 estableció los siguientes sistemas de la juventud a saber:

i) El sistema de participación de las juventudes; ii) El sistema de organización y coordinación institucional en temas de juventud; iii) Los espacios de concertación entre institucionalidad y participación juvenil; iv) El sistema de información sobre la población joven; del mismo modo que las responsabilidades en el diseño, elaboración y seguimiento de políticas públicas del orden local, distrital, municipal, departamental y nacional. A pesar de los avances en materia de definición de responsabilidades para la puesta en marcha de instancias de participación juvenil, actualmente se

presentan rezagos en su implementación”. (Consejo Nacional de Política Económica y Social {CONPES}, Pag 36, 2021).

Este mismo documento Conpes llega a la conclusión que a pesar de establecerse en la ley 1885 del 2018 los compromisos legales para cada entidad del estado; la puesta en marcha del Sistema Nacional de Juventudes ha presentado retrasos. Aludiendo que en ella:

Se definieron los procedimientos, reglas para la elección de los representantes a las instancias de participación y los diferentes roles establecidos en el Sistema Nacional de Juventudes (SNJ), integrando con mayor claridad las perspectivas étnicas, de género y de reparación integral a las víctimas del conflicto armado, entre otras. (Consejo Nacional de Política Económica y Social {CONPES}, 2021, p. 36)

Por otro lado, el mismo Documento indica la existencia de problemas que pueden presentarse en el caso de estudio referente al municipio de Santa Bárbara del Pinto.

A pesar de los avances de la última década en las políticas públicas y legislación dirigidas a la juventud en Colombia, aún persisten problemas de coordinación entre diferentes actores a nivel nacional y territorial para lograr la coherencia de las intervenciones y la priorización de las mismas hacia esta especial población, de la misma manera que la existencia de barreras para el desarrollo de habilidades, el impulso a sus proyectos de vida, las restricciones en el acceso y permanencia en el sistema educativo. (Consejo Nacional de Política Económica y Social {CONPES}, Pág. 127, 2021)

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente y el camino que ha tenido que recorrer la realización de la política de juventudes en Colombia, a continuación, se señala el camino trazado hasta el momento en materia de juventudes desde el punto de vista legal y jurisprudencial.

Tipo	Número de Norma	Año	Tema
------	-----------------	-----	------

LEY	1885	2018	por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones
LEY	1861	2017	por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.
LEY	1780	2016	por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de Trabajo (ley 1780 2016)
LEY	1776	2016	por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, (Senado 2016)
LEY	1757	2015	por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
LEY	1622	2013	por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.
LEY	1505	2012	por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta
LEY	1424	2010	Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilización...
LEY	1429	2010	Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.
LEY	1098	2006	por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
LEY	1014	2006	De fomento a la cultura del emprendimiento.
LEY	720	2001	por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos.

LEY	375	1997	por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones.
LEY	181	1995	por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física...
LEY	115	1994	por la cual se expide la ley general de educación
DECRETO	876	2020	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
DECRETO	1784	2019	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
DECRETO	2365	2019	por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de
DECRETO	1421	2017	por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad.
DECRETO	1075	2015	por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.
DECRETO	1984	2006	por el cual se modifica el artículo 1° del Decreto número 822 del 2000.
DECRETO	4290	2005	por el cual se reglamenta la Ley 720 de 2001.
DECRETO	2170	2002	por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica el Decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley ...
DECRETO	127	2001	Por el cual se crean las consejerías y programas presidenciales en el Departamento Administrativo de la

			Presidencia de la República.
DECRETO	822	2000	Por el cual se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven" el cual se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el Programa Presidencial para el Sistema Nacional.
DECRETO	89	2000	Por el cual se reglamenta la organización y el funcionamiento de los consejos de juventud y se dictan otras disposiciones
DECRETO	876	2020	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

<b>Tipo</b>	<b>Número de Norma</b>	<b>Año</b>	<b>Tema</b>
Sentencia	C-050	2021	Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, referente a la priorización en la generación de empleo para la población joven del país
Sentencia	C-404	2020	Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 814 de 2020, que ordena la entrega de transferencias monetarias para el programa social de Jóvenes en acción, entre otros.
Sentencia	C-161	2020	Revisión del Decreto Legislativo 467 de 2020, que crea auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica,

			Social y Ecológica (Corte constitucional 2020)
Sentencia	T-381	2018	Derecho a la salud de jóvenes sujetos al sistema de responsabilidad penal para adolescentes- Es una de las prerrogativas que debe ser garantizada por la administración durante la ejecución de las sanciones que les sean impuestas sin ninguna restricción (Corte constitucional 2018)
Sentencia	C-115	2017	Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3, literal a (parcial) de la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo.
Sentencia	C-337	2017	Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º de la Ley 1780 de 2016, "Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones"
Sentencia	C-484	2017	proyecto de ley que modifica el estatuto de la ciudadanía juvenil, donde el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones y organizaciones como las juveniles.
Sentencia	C-333	2017	Declara exequible artículo demandado (3º de la ley 1780 de 2016) norma que promueve el empleo y el emprendimiento juvenil y medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo-Exención del pago en matrícula mercantil y su renovación. Debido a que busca fortalecer el emprendimiento juvenil al advertir que los jóvenes colombianos tienen dificultades y afrontan discriminaciones para participar en la vida económica del país (Corte constitucional 2017)

Sentencia	C-115	2017	Ley de formalización y generación de empleo (ley 1429 de 2010) la focalización de los programas de desarrollo empresarial para jóvenes menores de 28 años constituye una medida razonable que tiene finalidades constitucionalmente legítimas y un instrumento idóneo y adecuado para su consecución.
Sentencia	C-020	2015	Se estudió la constitucionalidad del párrafo primero del artículo 39 de la Ley 860 de 2003, sobre las condiciones más favorables para la obtención de pensión de invalidez para menores de 20 años, se hizo un análisis amplio de la interpretación del artículo 45 superior sobre qué debe entenderse por “joven” y “juventud”, haciéndose referencia a los antecedentes de la Constituyente, así como al precedentes que encontró ajustado a la Constitución el rango de edad entre 14 y 28 años de la Ley 1622 de 2013. (Gestor Normativo de Función Pública, 2022)
Sentencia	C-150	2015	estudió la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria 134 de 2011, “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, que daría lugar a la aprobación de la Ley 1757 de 2015 sobre mecanismos de participación ciudadana, se explicó la relación que existe entre el artículo 103 de la Constitución sobre el mecanismo de participación juvenil y el artículo 45, que regula la participación de los jóvenes en los organismos privados y públicos que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. (Gestor Normativo de Función Pública, 2022).
Sentencia	C-131	2014	Demanda de inconstitucionalidad contra: el artículo 7 de la Ley 1412 de 2010. Derecho de los jóvenes a conformar

			una familia
Sentencia	C-862	2012	Revisión constitucional 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”.
Sentencia	T-428	2012	principio de continuidad en el servicio público de educación-Orden al Ministerio de Educación y al Departamento de Nariño continúen con el Programa para jóvenes y adultos de educación formal (Corte Constitucional 2012)
Sentencia	C-862	2012	Dispuso que, con relación a los mecanismos de garantía efectivos para la generación de una política pública de la juventud de carácter integral, se debe instaurar un marco normativo garantista y con recursos suficientes para el cumplimiento de sus derechos, “partiendo del reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos de derechos y como actores estratégicos del desarrollo y no (...) bajo los lentes del proceso de estigmatización y marginalización al que son constantemente limitados”. (Gestor Normativo de Función Pública, 2022)
Sentencia	C-616	2008	Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 293 de 2006 - Senado de la República -, 12 de 2005- Cámara de Representantes - "Por el cual se dictan normas para la elección, conformación y funcionamiento de los consejos de la juventud” (Corte Constitucional 20087)
Sentencia	C-1042	2000	por medio de la cual se aprueba el 'Acta de fundación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (O.I.J.), se manifestó que la finalidad de este organismo es que los Estados miembros establezcan un marco institucional a

			partir del cual sea posible asistir a los jóvenes en la formulación de políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida, así como alcanzar su formación integral y propiciar su participación directa o a través de organizaciones de jóvenes (Gestor Normativo de Función Pública, 2022)
--	--	--	--

Sistema Único de Información Normativa del Estado colombiano-SUIN

Enfocado en las causas que dan lugar a la indebida relación contractual del enlace de juventudes, se inicia destacando que la Carta Política de 1991 estableció en su artículo 152 las materias que deben ser reguladas por medio de leyes estatutarias, entre las cuales se encuentra: i) el procedimiento que debe seguir la acción de tutela para proteger los derechos de los ciudadanos; ii) la libertad religiosa o el derecho de reunión; iii) la que reglamenta el funcionamiento de los partidos Políticos en Colombia; iv) la que crea los mecanismos de participación ciudadana o la que regula las funciones del Presidente de la República en los estados de excepción; ente otros. De aquí se puede colegir la importancia y rango de la ley estatutaria 1622 del 2013, por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y crea el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil.

Si bien la Ley 1622 del 2013 no establece taxativamente las cualidades que debe tener el funcionario ni su forma de contratación, el artículo 16 parágrafo 1 si ordena establecer en el nivel departamental y local una estructura organizativa con una dependencia (secretaría, dirección, oficina, etc.) con capacidad política, técnica, financiera y administrativa para coordinar y articular las acciones de política que garanticen el goce efectivo de los derechos de la juventud, y que además esté articulada al sistema de juventud.

Ahora bien, instituida esta dependencia, los entes territoriales deben contratar un funcionario que cumpla lo establecido en esta ley estatutaria, con las capacidades que trata el artículo primero del Decreto 815 del 2018, y brindarle a este las herramientas que le permitan desarrollar la capacidad funcional de la oficina a cargo, es decir; capacidad Política que se traduce en posibilidad de incidencia directa como máximo tomador de

decisiones sin depender de un segundo tercer y hasta cuarto funcionario en rango ascendente; capacidad financiera que no es otra cosa que la importancia de tener un alto grado de autonomía respecto a la inversión que maneja la estructura institucional en beneficio de la población joven; capacidad técnica idónea; capacidad financiera con asignación propia y autonomía de los recursos.

En este sentido la modalidad errónea de contratación que ha utilizado el municipio de Santa Bárbara del Pinto, Magdalena, para vincular a la persona desarrolle el estatuto de ciudadana juvenil es la contratación por prestación de servicios, definida en el numeral tercero del artículo 32 de la ley 80 de 1993; en este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, establece que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional, que se justifica constitucionalmente si es establecida como un instrumento para atender “funciones ocasionales” que son aquellas que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad. En este entendido, garantizar a todos los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos de la vida pública de la sociedad colombiana no es de ninguna manera una función ocasional.

La ley 80 de 1993 es clara al definir la modalidad de contratación por prestación de servicios y la vigencia temporal de su contratación, es decir por tiempo limitado, por lo tanto el funcionario a cargo de la dependencia establecida por la ley debe tener un nivel jerárquico de conformidad con lo regulado por la Ley 909 de 2004 así como los previstos en el Decreto 770 de 2005 para los organismos y entidades del orden nacional, en tanto para la contratación respectiva para el orden territorial debe tenerse en cuenta lo previsto en el Decreto 785 de 2005.

De este marco se deriva, que la responsabilidad de la creación de la dependencia de juventudes y la contratación del funcionario, está a cargo del ente territorial de acuerdo a lo estipulado en el artículo 287 Constitución Política, el cual dispone que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley, además, el mismo artículo menciona entre los derechos derivados de la autonomía territorial, el de ejercer las competencias que les corresponda. En este sentido, la sentencia C82 del 2012 hace referencia a la creación de esta dependencia haciendo alusión al numeral primero del artículo 16 de la ley 1622 del 2013

el cual consagra como competencia de las autoridades territoriales, establecer en el nivel departamental y local una estructura organizativa con una dependencia (secretaría, dirección, oficina, etc.) con una capacidad política, técnica y financiera. Al respecto la Corte Constitucional consideró que puede entenderse de dos formas:

- Como la obligación para departamentos y municipios de crear una dependencia que coordine y articule las acciones de la política de juventud; o
- Como la facultad para estos mismos entes de crear o reorganizar la estructura administrativa ya existente en cada departamento o en cada municipio con el fin de que una dependencia, de las características allí mencionadas, asuma estas labores de coordinación y articulación mencionadas.

El primero de los sentidos de la norma; prosigue la Corte en su análisis, cuestiona el numeral 7º del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia, que asigna a las Asambleas Departamentales la competencia para determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, y del artículo 313 numeral 6º de la misma, que establece las funciones en los Concejos Municipales de determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.

En consecuencia, cuando es el legislador sea orgánico, estatutario u ordinario, el que establece total o parcialmente la estructura de la administración departamental o municipal, está usurpándose la posibilidad de esta labor, ello en materialización del principio de autonomía territorial consagrado en el artículo primero de la Constitución Política de Colombia la desarrollen asambleas o concejos distritales o municipales, presentándose un ejercicio inválido de las facultades reconocidas al legislador por la Constitución.

Sin embargo; establece la Corte en la segunda interpretación, que se estaría respetando la facultad de las entidades territoriales para determinar, de acuerdo a los criterios de política pública que consideren relevantes, su estructura administrativa, que se concreta en la posibilidad de crear entidades administrativas, así como en la libertad de

organización de la administración en el respectivo nivel territorial, propia de las asambleas y los concejos.

De esta manera, sólo la segunda interpretación respeta el principio de autonomía territorial, que a la vez que permite la asignación de funciones por parte del legislador, tiene como una de sus manifestaciones centrales la posibilidad de auto organización en materia administrativa para el cumplimiento de las funciones previstas por la Constitución y por la ley. Esta postura de la Corte es simple reiteración de la interpretación que la jurisprudencia ha hecho de la autonomía de organización administrativa, del cual resulta ejemplo pertinente la sentencia C-306 de 2009.

Así pues, se determinan las pautas que deben seguir los entes territoriales para la creación de la dependencia de que trata el artículo 16 numeral uno de la ley estatutaria 1622 del 2013; a la vez que se especifica quien debe crear el empleo de la persona encargada de esa dependencia sus funciones a cargo. Por consiguiente, establecida claramente la normatividad y la jurisprudencia al respecto; los errores a la hora de contratar a este funcionario denotan falta de voluntad política, en el ente territorial para el pleno desarrollo de la ciudadanía juvenil, lo cual proviene de la no existencia de una política pública nacional de juventudes, a nivel nacional, mucho menos a nivel departamental y municipal, como lo es el caso de Santa Bárbara de pinto.

Corolario de lo anterior, se puede observar a manera general, la evolución normativa y jurisprudencial que ha regulado, promovido y promocionado los derechos, deberes y garantías de los jóvenes en Colombia, buscando generar especialmente que los organismos del Estado y las entidades territoriales cumplan con los fines del Estado consagrados en la Constitución Política de Colombia en materia de juventud.

Así las cosas, la ley estatutaria 1622 de 2013 y su reforma contenida en la ley 1885 del 2018 se constituyen en las normas jurídicas principales que han definido las políticas públicas de los jóvenes en Colombia así como el reparto de responsabilidades administrativas a nivel central y descentralizado para su cumplimiento. Además de lo anterior, a las normas referenciadas se han integrado instrumentos normativos Internacionales en materia de Derechos Humanos, en los cuales se ha reconocido a los jóvenes como sujeto de derechos y “protagonistas del desarrollo de la Nación desde el

ejercicio de la diferencia, la autonomía, la participación, la concertación e incidencia de los jóvenes sobre decisiones que los afectan en los ámbitos social, económico, político, cultural y ambiental de la Nación” (Ley 1622 de 2013, Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones, 29 de abril de 2013, D.O. No. 48776).

Finalmente, si bien la normatividad de la juventud aborda los ámbitos de acción que le garantizan a los jóvenes el ejercicio pleno de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, tanto a nivel individual como colectivo, no hay suficiente claridad sobre las calidades y cualidades que debe tener el servidor público encargado de llevar a la realidad dicha legislación como la forma en que debe ser contratado, dejando este vacío a la interpretación de alcaldes y gobernadores, permitiendo así, que se presenten errores a la hora de contratar, como se evidencia en el municipio objeto del presente estudio.

La dependencia de juventudes es la encargada de ejecutar la política de juventudes en los territorios y debe tener capacidad política, técnica, financiera y administrativa para materializar las políticas que garanticen el goce efectivo de los derechos de la juventud y su articulación al sistema nacional de juventud; de este modo cobra gran importancia las funciones que debe desempeñar el servidor público que realiza la política de juventudes y que han sido definidas en el artículo 16 de la Ley 1622 de 2013 de la siguiente manera:

i) Concertar e implementar una agenda política orientada a la garantía de los derechos de los jóvenes; ii) Garantizar la asignación continua y sostenida de recursos físicos, técnicos, humanos y financieros que permitan el funcionamiento del sistema de juventud como la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos para el goce efectivo de los derechos de los jóvenes; iii) Realizar convenios y alianzas estratégicas para vincular a los jóvenes en procesos que permitan cualificar su desempeño técnico y profesional; iv) Garantizar sus derechos y mejorar su calidad de vida; v) Garantizar la organización, promoción y capacitación de las asociaciones juveniles; vi) Disponer de los recursos para apoyar la implementación de los consejos juveniles y su efectivo y real funcionamiento; vii) Promover la capacitación, entrenamiento, formación y actualización de sus funcionarios, para que puedan dar cumplimiento a la protección de los derechos de las y los jóvenes; y viii) Establecer escenarios de diálogo intergeneracional; desarrollar acciones diferenciadas para los jóvenes, víctimas del conflicto armado. (Ley 1622 de

2013, Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones, 29 de abril de 2013, D.O. No. 48776).

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional colige a modo de conclusión:

Que personas ajenas a la administración que mediante un contrato de prestación de servicios o cualquier otro, tipificado en la ley 80 de 1993 o producto de la autonomía de la voluntad, cooperan con la administración no están subsumidos en el contexto de la función pública, ni son, por tanto, servidores públicos; la función pública del ente territorial o la dependencia no puede trasladarse a un particular mediante un corto contrato de prestación de servicios.

(...)

De esta manera, el servidor público a cargo de la dependencia de juventudes en las entidades territoriales debe ser un empleado público de alta dirección, con vinculación a través de acto jurídico con la administración pública, ya sea en calidad de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa de conformidad con lo dispuesto en la legislación correspondiente, conjunto de circunstancias jurídicas y administrativas que permitirán que el servidor público encargado de la oficina de juventudes pueda cumplir a cabalidad con la multiplicidad de funciones descritas anteriormente. (Corte constitucional, Sentencia C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, 25 de junio de 1996)

## **Políticas públicas de Juventudes en Colombia**

La población Colombiana conformada por los jóvenes está plenamente reconocida por las leyes y los tratados internacionales; al respecto el artículo 45 de la Constitución Política de Colombia reconoció dicho carácter y estableció 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”, para lo cual la Ley 375 de 1997 estableció el marco general del Sistema Nacional de Juventud, cuyo objetivo fue coordinar a las instituciones que desarrollaban las políticas que tenían como destinatarios a los jóvenes, así como hacerlos partícipes de las políticas para la integración en los ámbitos social y político de la sociedad.

Si bien es cierto el tema concerniente a políticas públicas de juventudes tiene su génesis en nuestra Constitución Política y existen leyes para su regulación, también es cierto que en Colombia no existe una política pública de juventudes así como conceptos jurisprudenciales, decretos, leyes, planes y programas para garantizar a todos los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público entre otros, existiendo hasta el momento como instrumento legal lo dispuesto en la Ley 1622 de 2013 y herramienta base para fortalecimiento de la participación y la democracia en las y los jóvenes como son: i) el CONPES 4040 denominado “ pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud” del 9 de agosto del 2021” que definen líneas de acción conjuntas para el desarrollo y puesta en marcha de los Centros Sacúdete y las Áreas de Desarrollo Naranja; y ii) los diversos programas para generar empleo en las y los jóvenes. Pero estas herramientas en el universo juvenil y en el marco de la ley estatutaria de la juventud son políticas sectoriales de juventud más no una Política Publica de juventud Nacional que trate todos los planes, programas, subprogramas y recursos destinados a la juventud para la satisfacción plena de sus derechos fundamentales.

Ahora bien, por no ser una política pública de juventud carece de la participación de los jóvenes en su creación y de los escenarios, instrumentos y estímulos necesarios para la participación y decisión de ellos sobre las soluciones a sus necesidades y la satisfacción de sus expectativas como ciudadanos, sujetos de derechos y agentes de su propio desarrollo. En departamento del Magdalena, para el caso en estudio, no cuenta con una política pública de juventud, nuevamente se hace referencia a que cuenta con programas sectoriales de juventud, planes, subprogramas, pero no una política que logre abarcar todo lo relacionado a las juventudes.

Es de anotar que el artículo 20 de la Ley estatutaria 1622 del 2013 ordena los procedimientos y plazos para la formulación de políticas de juventud en los siguientes términos:

”Los municipios, distritos, departamentos y la Nación, atendiendo a la autonomía territorial, formularán o actualizarán de manera coordinada y con carácter participativo las políticas públicas de juventud, atendiendo a diferenciales por territorios y contextos. Para tal propósito deberán tener

en cuenta lo siguiente: 1. Los municipios iniciarán la formulación de las Políticas públicas de juventud en un plazo de seis (6) meses a partir de la elección de los Consejos Municipales de Juventud. 2. Los departamentos iniciarán la formulación de las políticas públicas departamentales en un plazo de nueve (9) meses a partir de la elección de los Consejos Municipales de Juventud. Los departamentos están obligados a prestar asistencia técnica a los municipios garantizando así la coordinación, complementariedad y corresponsabilidad para la formulación de las políticas públicas municipales de juventud y la departamental. 3. Los distritos tendrán el mismo tiempo dispuesto por los departamentos para adelantar la formulación de sus políticas públicas de juventud bajo el entendido que aun cuando no están obligados a generar política pública de juventud por localidad o comuna, sí es necesario atender a la diversidad de cada uno de estos territorios, y reflejarla en planes operativos que expliciten la inversión diferenciada que se ejecutará para la garantía de derechos de los jóvenes que habitan en sus territorios. 4. La Nación iniciará la formulación de la política pública nacional de juventud en un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la elección de los consejeros de juventud municipales. La Nación está obligada a prestar asistencia técnica a los departamentos garantizando así la coordinación, complementariedad y corresponsabilidad para la formulación de las políticas públicas municipales, distritales, departamentales y la nacional.”

Es claro anotar que la elección de los consejos municipales se dio por primer vez y recientemente el día 28 de noviembre del 2021, es decir, de acuerdo con lo ordenado por la ley estatutaria, el municipio de Santa Barbara de Pinto debió iniciar la formulación de las políticas públicas municipal de la juventud el día 28 de abril del 2022, el departamento del Magdalena lo correspondiente el día 28 de agosto del 2022 y el Estado colombiano debió iniciar la formulación de su política pública nacional de juventudes el día 28 de Noviembre. Lamentablemente la Nación, el departamento del Magdalena y el municipio objeto del presente estudio hicieron caso omiso a lo ordenado por la ley estatutaria 1622, sorprendiendo que los órganos de control, de manera especial la Procuraduría General de la Nación, no ha expedido hasta el momento acción administrativa o disciplinaria alguna que inste a las entidades territoriales y a la Nación a tomar las acciones correspondientes.

## **Los Consejeros de la Juventud y su relación con la Administración Pública para el cumplimiento del Estatuto de Ciudadanía Juvenil**

Ante la llegada y puesta en funcionamiento de los consejos de juventud de conformidad con lo establecido en la Ley 1622 del 2013 y su reforma en la Ley 1885 del 2018, surge la posible contratación por parte del ente territorial de los consejeros de juventud para que desarrollen lo establecido en esta normatividad, ante la cual surgen varias discrepancias a saber:

Acerca de la incompatibilidad: La Ley 1622 del 2013 en su artículo 33 establece claramente que los Consejos de Juventudes son mecanismos autónomos de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los jóvenes en relación con las agendas territoriales de las juventudes, teniendo por consiguiente ante la institucionalidad pública de cada ente territorial al que pertenezcan la posibilidad de canalizar los acuerdos de los jóvenes sobre las soluciones a las necesidades y problemáticas de sus contextos como la visibilización de sus propuestas para su desarrollo social, político y cultural ante los gobiernos territoriales y nacional. De igual forma la Ley 1885 del 2018 en su artículo 3 numeral 7 refuerza esa disposición al señalar que los Consejos de Juventud deben ejercer veeduría y control social a los planes de desarrollo, políticas públicas de juventud, ejecución de las agendas territoriales de las juventudes así como a los programas y proyectos desarrollados para los jóvenes por parte de las entidades públicas del orden territorial y nacional.

De esta manera, nótese que taxativamente los artículos expresan que los Consejos de Juventudes son mecanismos autónomos de vigilancia y control y veeduría de la gestión pública, en este entendido no es factible que un miembro perteneciente a un mecanismo de control contrate con una entidad al cual le ejerce dicho control, pues estaría en una posición contraria a la normatividad, moralidad, transparencia e imparcialidad de quienes desarrollan estas competencias asignadas.

Por otro lado la Ley 1885 deja una incertidumbre al respecto, pues en su artículo 22 en relación con la Composición de las Comisiones de Concertación y Decisión, indica que estará conformada entre otro por tres delegados de los Consejos de juventud; ordenando 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. Lo que deja el interrogante, ¿en los momentos que este consejero o los demás consejeros no pertenezcan a esta comisión de concertación si

pueden cumplir funciones remuneradas en el ente territorial?, pues bien, aunque ley no lo prohíbe de forma expresa, la normatividad vigente y la jurisprudencia al respecto si lo prohíbe por lo tanto no ve viable la posible contratación de los consejeros de juventudes con el ente territorial, para cumplir el desarrollo de lo establecido en la ley de ciudadanía juvenil.

### **De la contratación del funcionario enlace de juventudes en el municipio de Santa Bárbara del Pinto, departamento del Magdalena.**

El municipio de Santa Bárbara del Pinto es uno de los treinta municipios del departamento de Magdalena en la República de Colombia, sin embargo, su administración municipal ha contratado a la persona encargada de cumplir y desarrollar lo ordenado por la ley de ciudadanía juvenil, a través de la modalidad de prestación de servicios por un periodo de cuatro meses, contrato cuyo objeto es el siguiente:

Prestación de servicios profesionales como trabajadora social, para el acompañamiento en el desarrollo de los programas dirigidos a los jóvenes residentes en el municipio; además le son asignadas unas “obligaciones del contratista”, como son: Apoyar en las capacitaciones, eventos, diálogos y actividades que se desarrollen con los jóvenes del municipio para la promoción y la búsqueda de participación en los diferentes escenarios de inclusión social; realizar acompañamiento en el desarrollo de programas dirigidos a los jóvenes del municipio, que garanticen el ejercicio de sus derechos y brindándole espacios que fortalezcan sus capacidades y habilidades; apoyar y acompañar a la administración municipal en la implementación de proyectos que tengan como objetivo la prevención de conflictos, de embarazos a temprana edad, lucha contra las drogas, prevención del suicidio y demás temas en donde se encuentre incluida esta población joven. (Alcaldía de Santa Bárbara del Pinto, Magdalena, Contrato 20220117-20, 2022)

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que el problema central de la presente investigación radica en la figura contractual utilizada por la administración pública del municipio de Santa Bárbara de Pinto, es evidente que la mencionada administración municipal no tiene una solución de continuidad o permanencia en la ejecución de las

políticas de juventud en su territorio, más aún cuando los contratos suscritos con la persona contratada son de corto tiempo, siendo el desempeño de dichas funciones supeditadas a la renovación del contrato respectivo y sin una planeación que permita realizar proyectos de la juventud a mediano o largo plazo.

La ley 1622 de 2013 en su artículo cuarto, hace énfasis en los principios enmarcados desde la Constitución Política de Colombia para el cumplimiento de la política juvenil y su buena gestión pública en los territorios, es decir, el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía; así las cosas, el contratar la administración pública una persona por escaso espacio tiempo, genera que las políticas de juventud no tengan la eficiencia y la eficacia en su cumplimiento y desarrollo, toda vez que no siempre se contrata a una misma persona, puede llegar para cumplir un corto tiempo, trae consigo nuevos planes de ejecución y cuando está listo para ejecutar lo encomendado, se termina su tiempo de ejecución contractual, viéndose frustrado el cumplimiento del espíritu mismo de la ley que da origen a sus funciones.

De esta manera, si bien es cierto que la figura a través de la cual ha sido contratada la persona que debe desarrollar lo establecido en la ley 1622 del 2013, se ha denominado “enlace de Juventudes” como lo establece la ley, las funciones designadas para el desarrollo del contrato denotan falta de capacidad política, técnica, financiera y administrativa para coordinar y articular acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las juventudes como lo establece el numeral 1 del artículo 16 de la ley estatutaria. De la siguiente manera se ha pronunciado el Departamento Administrativo de la Función Pública en Concepto 83851 del 29 de mayo de 2013.

La Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, establece que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional, que se justifica constitucionalmente si es establecida como un instrumento para atender “funciones ocasionales” que son aquellas que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013)

De acuerdo con esta postura, el Municipio objeto de estudio comete un error al contratar el respectivo servidor público mediante la modalidad de prestación de servicios, ello como

quiera que la ejecución del estatuto de ciudadanía juvenil desarrollado en la ley 1622 de 2013 es de carácter permanente y requiere de una solución de continuidad con el fin de “garantizar a todo los jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos civil, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico y lo ratificado en los tratados internacionales” (Plan estratégico 2015. p. 248); los cuales no pueden ser desarrollados por un particular en un periodo de cuatro meses mediante la modalidad de prestación de servicios por las razones presentadas anteriormente.

De este modo, se colige que para un municipio de sexta categoría como lo es Santa Barbara del Pinto, departamento del Magdalena, el responsable de juventudes debe ser un servidor público que sea vinculado de manera directa, ya sea a través de designación como servidor de libre nombramiento o remoción o de carrera administrativa; de acuerdo a lo recomendado al respecto por la Consejería Presidencial para las Juventudes - Colombia Joven, en su cartilla de herramientas metodológica, la cual retoma lo dispuesto en el artículo sexto de la ley 617 del 2000 y la Resolución 158 del 2014

### **Los órganos de control y la política de juventudes en Colombia.**

La Constitución Política de Colombia, en virtud de constituirse como un Estado social y democrático de derecho, es decir, en una democracia liberal, estableció el sistema de pesos y contrapesos en su sistema constitucional, disponiendo de esta manera, la creación de organismos de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.

La Procuraduría General de la Nación es desarrollada en el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, disposición que consagra las siguientes funciones principales a su cargo:

i) Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; ii) Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo; iii ) Defender los intereses de la sociedad; iv) Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente; v) Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones

administrativas; vi) Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley; vii) Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales; viii) Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso; ix) Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria; y x) Las demás que determine la ley. (Constitución Política de Colombia {Const}, Art 277, 7 de julio de 1991)

La Corte Constitucional por su parte, en sentencia C-484-2000, ha definido la importancia de la función del control disciplinario en cabeza de la Procuraduría General de la Nación de la siguiente manera:

En reiteradas oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con las finalidades y funciones de los órganos de control. En efecto, esta Corporación ha sostenido que la función disciplinaria, que el Constituyente atribuye en forma prevalente a la Procuraduría General de la Nación, busca garantizar la correcta marcha y el buen nombre de la cosa pública, por lo que juzga el comportamiento de los servidores públicos “frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública. (Corte constitucional, Sentencia C-484 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, 4 de mayo del 2000)

De acuerdo con lo anterior, es obligación de la Procuraduría General de la Nación velar por el cumplimiento de la normatividad consagrada en Colombia en materia de política de juventudes respecto de todos los niveles administrativos de gobierno, de manera especial, en cabeza del órgano ejecutivo nacional, los gobernadores departamentales y alcaldes municipales o distritales. Además, se encuentra en su cabeza el adelantar los procesos y sanciones disciplinarias en caso de evidenciarse una falta atribuible a un servidor público.

La Contraloría General de la República en cuanto al ejercicio del control fiscal, se encuentra reglamentada en el artículo 267 de la Ley Fundamental, que la define de la siguiente manera:

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o

bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. (Constitución Política de Colombia {Const}, Art 267, 7 de julio de 1991)

De esta forma, el artículo 268 de la Constitución Política de Colombia define entre las muchas funciones del control fiscal las siguientes relevantes para el presente caso de estudio:

i) Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado. ii) Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales; iii) Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación; iv) Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma; v) Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado; vi) Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios. (Constitución Política de Colombia {Const}, Art 268, 7 de julio de 1991)

La Corte Constitucional, en sentencia C-140 de 2020, ha definido la importancia de la Contraloría General de la República con las siguientes palabras:

Al respecto, la Corte ha destacado que la Contraloría General de la República es un organismo de control estatal con competencias específicas, que acompaña horizontal, colaborativa y armónicamente a las ramas tradicionales del poder público, a través de una función especializada y autónoma mediante la cual inspecciona la actividad fiscal externa de todas las instituciones del Estado desde el punto de vista financiero, de gestión y de resultados. Su marco de acción es el control fiscal, que ha sido reconocido por la Corte como una herramienta eficaz e idónea para la protección del patrimonio público, a través de (i) la verificación del correcto manejo de los recursos públicos y (ii) el establecer si en el ejercicio de la gestión de los recursos colectivos se cumplen las normas que sujetan a la administración en términos de legalidad y se asegura el cumplimiento de los fines constitucionales y misionales de cada una de las entidades. Además, esta Corte ha determinado que el control fiscal obedece a la necesidad de preservar el erario y de consolidar una instancia: “que garantice y verifique la correcta ejecución de los presupuestos públicos, evitando y/o sancionando el despilfarro, la desviación de recursos, los abusos, las pérdidas innecesarias y la utilización indebida de fondos. (Corte constitucional, Sentencia C-484 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, 6 de mayo del 2020)

Así las cosas, de conformidad con la estructura de funcionamiento del Estado, cobra gran relevancia los planes nacionales, sectoriales y territoriales de desarrollo que se establecen en todos los niveles de gobierno, pues en ellos se encuentran los programas sociales a realizar en el periodo y las partidas presupuestales para que sean una realidad, para lo cual es deber constitucional de la Contraloría General de la República, vigilar, realizar seguimiento y adelantar las sanciones correspondientes cuando los recursos públicos destinados a realizar los programas sociales de gobierno no se llevan a cabo.

En relación con la Defensoría del Pueblo, si bien ella hace parte del Ministerio Público que encabeza la Procuraduría General de la Nación, nuestro ordenamiento superior no le ha

conferido tareas menos importantes entre las cuales se encuentran consagradas las siguientes en su artículo 282:

- i) Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado; y ii) Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza. (Constitución Política de Colombia {Const}, Art 282, 7 de julio de 1991)

La Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la importancia de la Defensoría del Pueblo en Sentencia T-095 de 2015 de la siguiente manera:

La Constitución Política, en sus artículos 281 y 282, establece que este órgano hace parte del Ministerio Público y se encuentra bajo la dirección del Procurador General de la Nación. Sus funciones se orientan a facilitar el desarrollo y ejercicio de los derechos humanos a través de medidas como: (i) prestar orientación a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos; (ii) divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza; (iii) presentar Habeas Corpus y acciones de tutela; (iv) organizar y dirigir la defensoría pública; (v) interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia; (vi) presentar proyectos de ley sobre materias relativas a sus funciones; entre otras. Asimismo, el artículo 284 Superior señala que podrá presentar las solicitudes o requerimientos pertinentes para el uso de sus funciones ante cualquier autoridad pública, sin que sea posible oponer reserva alguna. De igual forma, la Ley 24 de 1992 dispone para este órgano funciones adicionales a las consagradas en la Constitución Política, de las cuales se resaltan: (i) garantizar el ejercicio de los derechos de las minorías étnicas y consumidores; (ii) mediar en las peticiones colectivas presentadas ante la Administración Pública; (iii) mediar entre los usuarios y las empresas que presten servicios públicos; (iv) construir mecanismos que permitan establecer comunicación permanente y compartir información con las Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales nacionales e internacionales de protección y defensa de los derechos humanos; (v) realizar diagnósticos que ilustren sobre

situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas, en las cuales se puedan encontrar las personas frente al Estado; entre otras. Lo anterior proyecta una idea sobre la considerable responsabilidad e influencia que esta entidad pública puede ejercer en procura de la defensa de los derechos humanos, pues permite a los ciudadanos y entidades del Estado recibir un dossier sobre su contexto y ejercicio dentro del territorio nacional, así como por fuera de éste. (Corte constitucional, Sentencia T-095 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 10 de marzo de 2015)

De acuerdo con lo anterior y en el marco de la ejecución de la política de juventudes, teniéndose en cuenta que sus derechos y garantías se encuentran consagradas dentro del capítulo segundo del título segundo (de los derechos económicos, sociales y culturales) de la Constitución Política de Colombia, los cuales pueden en algún momento tener conexidad con los derechos fundamentales o de primera generación establecidos en el capítulo primero de la Ley Fundamental; para lo cual es importante tener en cuenta que el desarrollo constitucional de sus derechos se encuentra en una ley estatutaria, es deber de la Defensoría del Pueblo realizar todas las acciones encaminadas a prevenir, remediar y evitar las acciones que puedan trasgredir los derechos humanos de la población joven en los territorios de la Patria.

De esta manera, en atención del anterior marco legal y jurisprudencial traído para resaltar la importante labor que desempeñan los organismos de control en relación con el cumplimiento de la política de juventudes en la administración pública nacional y las entidades territoriales, cobra gran relevancia el control que debe realizar la Procuraduría General de la Nación como la Contraloría General de la República al momento de evaluar las maneras de vinculación contractual de la persona encargada de liderar la dependencia de juventudes en todos los niveles de gobierno.

Ahora bien, el numeral 11 del artículo 25 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) señala que ni los organismos de control, ni las corporaciones de elección popular intervendrán en el curso de los procesos de contratación, es decir, no pueden entrometerse en actuaciones administrativas para conducir la selección de potenciales contratistas; también es cierto que deberán examinar los procesos desde la perspectiva de control posterior, siendo la Contraloría General de la

República el órgano que debe realizar la vigilancia de la gestión fiscal con enfoque preventivo para garantizar el buen manejo de los recursos públicos en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, con participación de la ciudadanía y para el logro de los fines del Estado en materia de políticas de juventud.

Así las cosas, es importante indicar que los órganos constitucionales de control están llamados a garantizar el cumplimiento de los fines del Estado previstos en el preámbulo como en los artículos primero y segundo de la Constitución Política de Colombia, fines que deben ser cumplidos de igual modo por la nación, las entidades administrativas y las territoriales en la población joven, pues uno de los objetivos principales establecidos en la ley 1622 de 2013 es garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos civil, personal, social y público como garantizar el goce efectivo de todos sus derechos.

En materia de políticas de juventud, el Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud es la instancia encargada de articular la definición, seguimiento y evaluación de las políticas de prevención, protección, promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes a nivel nacional. (Consejería Presidencial para la Juventud, 01 de noviembre de 2022, *Oportunidades del Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud*, <https://colombiajoven.gov.co/oportunidades>)

La Personería Municipal juega un papel importante en un municipio alejado y se constituye en el primer órgano de control que debe velar por el cumplimiento de la correcta contratación del enlace de juventudes de conformidad con los fines establecidos en la ley 1622 de 2013, La misma organización de estados americanos al hacer un recuento de los órganos de control en Colombia recuerda que esta es una institución con autonomía presupuestal y administrativa responsable del bienestar de la ciudadanía y de la guarda de la Constitución Política y las leyes de la República. De esta manera, el Personero Municipal cumple las funciones constitucionales de agente del Ministerio Público, defensor de los derechos humanos y veedor del tesoro municipal, siendo considerado además como representante del pueblo frente a la administración municipal y el fiscalizador de la gestión administrativa y presupuestal que desempeña dicha administración. Tales funciones están reglamentadas por los artículos 168 al 182 de la ley 136 de 1994.

Finalmente, se concluye que en la organización del Estado colombiano se encuentran definidos los organismos internos que ejercen control en la gestión pública del cual hace parte el sistema nacional de juventudes, sin embargo, emerge el siguiente interrogante ¿cumplen los organismos constitucionales de control su tarea en el desarrollo e implementación de la ley estatutaria de ciudadanía juvenil, especialmente en lo relacionado con la contratación del funcionario encargado de su ejecución?

Pues bien, teniendo en cuenta que la persona responsable de ejecutar lo establecido en la ley estatutaria de ciudadanía juvenil en el municipio de Santa Barbara del Pinto, Magdalena, fue vinculado a través de contrato de prestación de servicios, es menester de los órganos de control constitucional, ejercer un control posterior para verificar el cumplimiento de la mencionada política en cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia de la función pública, ya sea a través de la dependencia de control interno de la Alcaldía Municipal correspondiente, la Personería Municipal y los demás órganos generales de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

### **Conclusiones.**

La ley estatutaria de ciudadanía juvenil como la normatividad del sistema nacional de juventud, aborda todos los ámbitos de intervención del Estado en cumplimiento de las políticas de juventudes establecidas en la Constitución Política de Colombia, permitiendo garantizar formalmente la práctica de los derechos a nivel personal y colectivo de los jóvenes en el ámbito civil, político, económico, social, cultural y ambiental, estableciéndose además competencias generales en cabeza de las entidades administrativas nacionales como las entidades territoriales municipales que deben cumplir a través de la dependencia de juventud correspondiente.

A pesar del anterior marco propuesto, no hay claridad en la legislación sobre las cualidades que debe tener el funcionario a cargo de la dependencia de juventudes y la forma en que debe ser contratado, dejando este vacío a la libre interpretación de las autoridades administrativas territoriales, permitiendo así, que se presenten errores a la hora de realizar dicha vinculación, tal como se evidencia en el caso objeto del estudio al ser contratado mediante la modalidad de prestación de servicios, debiendo ser vinculado de manera directa, ya sea como servidor público de libre nombramiento o remoción o de

carrera administrativa, que le permita cumplir las políticas del estatuto de ciudadanía juvenil.

Por otro lado, en la organización del Estado están definidos los organismos que ejercen control en la gestión pública como las entidades que hacen parte del sistema nacional de juventudes, sin embargo en el caso de estudio, se ha evidenciado que no han cumplido sus funciones constitucionales de vigilancia y control sobre la creación y funcionamiento de la dependencia de juventudes en las entidades territoriales.

En síntesis de lo analizado en el municipio de Santa Barbara de Pinto, departamento de Magdalena, la plena ejecución del estatuto de ciudadanía juvenil no se ha cumplido a cabalidad por el desconocimiento del marco constitucional y normativo del sistema de ciudadanía juvenil, tanto por la administración municipal como por los organismos de control, colocando en grave riesgo la garantía de los derechos fundamentales y de segunda generación de los jóvenes que habitan este territorio de nuestra región caribe.

## **Bibliografía.**

Colombia Joven. (octubre de 2004). Política nacional de juventud: bases para el Plan decenal de juventud 2005-2015. Bogotá, Colombia: Programa presidencial Colombia joven.

Colombia joven (2022) Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven. Oportunidades del Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud. <https://colombiajoven.gov.co/oportunidadescnpj>.

Consejo Superior de Política Económica y Social – CONPES (2021) Documento 4046 - Política pública para el desarrollo del Distrito Especial de Santa Cruz de Mompox, patrimonio turístico, cultural e histórico de Colombia, a través del impulso de sus condiciones características. Bogotá, Colombia: Consejo Nacional de política económica y social. Bogotá D.C.

Consejo Superior de Política Económica y Social – CONPES (2021) Documento 4440 - Pacto Colombia con las juventudes. Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de las juventudes. Bogotá D.C.

Contrato 20220117-20. (17 de enero de 2022). Santa Barbara de Pinto-Magdalena, Magdalena, Colombia: Alcaldía municipal.

Constitución política de Colombia. (1991). Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sentencia C-280-1996, (M.P. Alejandro Martínez Caballero, 25 de junio de 1996).

Corte Constitucional, Sentencia C-154-1997, (M.P. Hernando Herrera Vergara, 19 de marzo de 1997).

Corte Constitucional, Sentencia C-484-2000, (M.P. Alejandro Martínez Caballero, 4 de mayo de 2000).

Corte Constitucional, Sentencia T-428-2012, (M.P. Maria Victoria Calle Correa, 8 de junio de 2012).

Corte Constitucional, Sentencia T-095-2015, (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 10 de marzo de 2015).

Corte Constitucional, Sentencia C-115-2017, (M.P. Alejandro Linares Cantillo, 26 de julio de 2017).

Corte Constitucional, Sentencia C-333-2017, (M.P. Iván Humberto Escruceria Mayolo, 17 de mayo de 2017).

Corte Constitucional, Sentencia C-484-2017, (M.P. Iván Humberto Escruceria Mayolo, 22 de febrero de 2017).

Corte Constitucional, Sentencia C-616-2018, (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, 25 de junio de 2018).

Corte Constitucional, Sentencia T-381-2018, (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, 19 de septiembre de 2018).

Corte Constitucional, Sentencia C-140-2020, (M.P. José Fernando Reyes Cuartas, 6 de mayo de 2020).

Corte Constitucional, Sentencia C-161-2020, (M.P. Diana Fajardo Rivera, 4 de junio de 2020)

Decreto 876 de 2020 (Departamento Administrativo de la Función Pública), Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Decreto 2365 de 2019 (Departamento Administrativo de la Función Pública), Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamento Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público.

Ley 80 de 1993. Por el cual se expide el Estatuto General de la Contratación Pública.

Ley 720 de 2001. Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos. Diciembre 29 de 2001. DO. No. 44.661.

Ley 1505 de 2012. Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta. Enero 5 de 2012. DO. No. 48303

Ley 1622 de 2013. Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones. DO. No. 48776 del 29 de abril de 2013.

Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES. DO. No. 49.770 del 29 de enero de 2016.

Ley 1780 de 2016. Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones. DO. No. 49.861 del 2 de mayo de 2016.

ONU (1981) Asamblea General en su resolución 36/28 de 1981. Desafíos globales de la juventud. <https://www.un.org/es/global-issues/youth>

Organización de Estados Americanos-OEA (2018) Órganos de control y alcance del sistema. Recuperado de. [www.oas.org/sap/espanol/txt\\_guia\\_organos\\_colombia.html](http://www.oas.org/sap/espanol/txt_guia_organos_colombia.html)

Peláez & Ramírez (2017). Diseño de un plan de mercadeo para mejorar el posicionamiento de la gestión de egresados de la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP). Recuperado de Diseño de un plan de mercadeo para mejorar el posicionamiento de la gestión de egresados de la universidad tecnológica de Pereira (UTP) - CORE

Plan estratégico de Juventud (2015). Alcaldía de Medellín Una carta de navegación para el desarrollo sostenible y en equilibrio de las juventudes. pg.248  
[https://issuu.com/medellinjoventud/docs/plan\\_estrategico\\_juventud](https://issuu.com/medellinjoventud/docs/plan_estrategico_juventud)

RAE (2021) Real Academia de la Lengua Española. Definición de juventud-  
<https://dle.rae.es/juventud>