

Marco normativo sobre participación política de niños, niñas y adolescentes

El derecho a la participación, en tanto principio de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989), aparece en todos los instrumentos jurídicos del paradigma de la protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes. Trabajos precedentes del SIPROID (2016 a¹ y b²) abordan en profundidad el tema de la participación de niñas, niños y adolescentes; en esta oportunidad se desarrollará el concepto de participación política.

La participación política de niños, niñas y adolescentes

La participación política de los niños, niñas y adolescentes, se encuentra atravesada por la CDN, la Ley Nacional N° 26.061, la Ley local N° 114, como por otras normativas específicas. A continuación se avanzará sobre ellas, en el nivel internacional³, iberoamericano, regional, nacional y local.

A nivel internacional, y específicamente en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la participación política de niños, niñas y adolescentes debe entenderse bajo las directrices del Comité de los Derechos del Niño⁴. Específicamente, bajo sus

¹ Dirección de Políticas Públicas e Investigación (DPPeI) - Observatorio del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Observatorio SIPROID). (2016, a). *El derecho de los niños, niñas y adolescentes a la participación y su inclusión en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación*. Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

² Dirección de Políticas Públicas e Investigación (DPPeI) - Observatorio del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Observatorio SIPROID). (2016, b). *Participación de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una mirada desde las políticas públicas en el ámbito del espacio urbano, la salud y la educación*. Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

³ Por cuestiones de espacio no se hace referencia a legislación internacional y regional sobre derechos humanos, tales como: la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 1945); Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1948); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948); Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948); entre otras.

⁴ El Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es el órgano encargado de supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989) como de sus protocolos facultativos. Su creación fue prevista en el Art. 43° Inc. 1 de la CDN.

Observaciones Generales⁵ sobre la CDN y sus Protocolos Facultativos⁶. Así, se resalta: la Observación General Nº 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado (2009); la Observación General Nº 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (2013); la Observación General Nº 17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (2013); la Observación General Nº 18 sobre las prácticas nocivas -adoptada de manera conjunta con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer- (2014); y la Observación General Nº 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia (2016). Del mismo modo, también se destaca el tercer protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño del año 2011⁷, “Relativo a un Procedimiento de Comunicaciones”, el cual reviste particular importancia, no sólo porque dota de competencia al Comité de los Derechos del Niño para procurar la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes ante violaciones de los Estados Partes, sino principalmente, porque reafirmando a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos con autonomía y capacidades progresivas y, reconociendo sus dificultades de acceso a la justicia, los faculta para presentar denuncias a nivel internacional sobre violaciones a sus derechos.

⁵ “Las Observaciones Generales ofrecen una interpretación y análisis sobre artículos específicos de la CDN o tratan con temas relacionados sobre los derechos del niño. Las Observaciones Generales constituyen una interpretación autorizada sobre aquello que se espera de los Estados partes cuando ponen en marcha las obligaciones que figuran en el CDN” Recuperado de: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/callsubmissionsCRC.htm>

⁶ Los protocolos facultativos deben interpretarse conforme al instrumento original, como un todo. No modifican el instrumento firmado, ratificado o adherido, sino que se añaden con el fin de reforzar y complementar los mecanismos jurídicos. Su denominación “protocolos facultativos” se debe porque no vinculan automáticamente a los Estados Partes que han adherido o ratificado el tratado o convención original. Es decir, su firma, adhesión o ratificación es independiente del instrumento de derechos humanos que complementa.

⁷ El 29/10/2014 República Argentina, a través de la Ley Nacional Nº 27.005, aprobó la ratificación del Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un Procedimiento de Comunicaciones adoptado por la Asamblea General de la ONU el 19/12/2011.

A nivel regional, es decir en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), encontramos la Opinión Consultiva Nº 17 (2002) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que aborda la participación de los niños, niñas y adolescentes en los procedimientos administrativos y judiciales en que se discuten sus propios derechos⁸. En líneas generales, destaca su derecho a ser oídos y tenidos en cuenta en todo procedimiento administrativo-judicial que los afecte, conforme a su edad y grado de madurez y, al respeto de sus garantías.

A nivel iberoamericano, también encontramos otros instrumentos normativos relativos al derecho a la participación y en particular, a la participación política de adolescentes y jóvenes. Así se destacan: la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes firmada en el año 2005 -que entró en vigor en 2008-; el Pacto Iberoamericano de Juventud aprobado en 2016 en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno; y el Protocolo adicional de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes firmado en el año 2016. Todos suscriptos por la República Argentina en tanto Estado Miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y de sus cinco organismos regionales iberoamericanos⁹. En esta normativa, la participación aparece como un derecho fundamental, en tanto se reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos, ciudadanos plenos, actores estratégicos del desarrollo, personas capaces de ejercer responsablemente los derechos y libertades, y al mismo tiempo dado que promueve, respeta y garantiza el pleno disfrute y ejercicio de derechos, la igualdad de género, la participación social y política, el respeto a la independencia y autonomía de las organizaciones y asociaciones juveniles, el derecho de inscribirse, elegir y ser elegidos en agrupaciones políticas, como la

⁸ Ver párrafos 99 a 102 de la Opinión Consultiva Nº 17 (2002).

⁹ La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB); la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ); y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB).

participación en la formulación y gestión de políticas, programas, proyectos e iniciativas en materia de juventud.

A nivel nacional la participación político-electoral de los adolescentes y jóvenes se establece a partir de la Ley Nacional N° 26.774 de Ciudadanía Argentina (2012), también conocida como de “voto joven”, que dispuso el derecho al voto para los jóvenes mayores de 16 años de edad¹⁰. De esta manera, pueden participar en la elección de candidatos a autoridades nacionales, tales como presidente, vice-presidente, diputados y senadores. Cabe destacar, que si bien el voto es obligatorio, la normativa no establece ninguna sanción para los menores de 18 años edad que no voten.

A nivel local existen otras normativas sobre participación política de adolescentes. En este punto, si bien se destacan aquellas referidas al ámbito educativo, también son importantes otras, como la de voto joven y la creación del Consejo de la Juventud.

En el ámbito educativo se destaca la Ley N° 137/98 y modificatorias (Ley N° 1.943/06 y Ley N° 2.820/08) de “Centros de Estudiantes”, que promueve su participación ciudadana en la construcción de una instancia representativa al autorizar la constitución y funcionamiento de Centros de Estudiantes en cada uno de los establecimientos de enseñanza educativa de nivel secundario y/o terciario, como en aquellos establecimientos en donde existan cursos de Educación no Formal dependientes del GCABA de más de un año de duración. Esta forma de representación estudiantil, será a iniciativa de los estudiantes, quienes podrán procurarse su propio estatuto -en conformidad con el principio de representación proporcional y la aplicación de los procedimientos democráticos- y tendrán garantizada su integración y derechos asociativos. Otro punto importante, es que el Ministerio de Educación y en particular cada dirección escolar, promoverán la difusión y el conocimiento de esta ley como de su reglamentación -a través de la distribución de un ejemplar para

¹⁰ “Son electores los argentinos nativos y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad, y los argentinos naturalizados, desde los dieciocho (18) años de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley” (Artículo 1º, Ley Nacional N° 26.774).

cada uno de los estudiantes de primer año y de la exhibición de la misma en el establecimiento educativo- y tomarán todas las medidas necesarias para asegurar su funcionamiento en un espacio físico determinado. Respecto a su reglamentación (Decreto N° 330/011) se resaltan los plazos previstos en la representación, los diferentes representantes e instancias participativas y de decisión -representante titular y suplente por curso, comisión directiva y presidente de centro de estudiantes por establecimiento, representantes por cada una de las comunas- como la comunicación ante las autoridades del Ministerio de Educación.

En esta línea también se destaca la Ley N° 223/99 de “Sistema Escolar de Convivencia”. Esta legislación como su reglamentación (Decreto 1400/01) establece el marco normativo para la creación del “Sistema Escolar de Convivencia” que rige en las escuelas de nivel secundario del GCABA, y que es entendido como “el conjunto de principios, normas, órganos y prácticas institucionales democráticas que regulan las relaciones entre los miembros de la comunidad de cada institución y posibilitan el cumplimiento de los fines educativos específicos de la escuela” (Ley N° 223, Art. 2º). Por otra parte, su articulado establece los lineamientos generales del sistema, referidos a sus principios, objetivos, funciones y formas organizativas. Dentro de estas últimas, es importante resaltar el deber de cada escuela estatal de constituir un Consejo Escolar de Convivencia. Consejo que estará conformado por la rectoría de cada establecimiento más representantes elegidos por votación. En este sentido, la ley convoca a representantes de: asesores pedagógicos, psicólogos, psicopedagogos, profesores, preceptores, alumnos, padres, madres o tutores/as y del Centro de Estudiantes.

Otra normativa, es la Ley N° 3.055/09 que establece la creación del “Sistema integral de mediación escolar” en todos los niveles y modalidades del sistema educativo público de gestión estatal. Entendiendo al mismo como un conjunto de principios, normas, órganos, prácticas y medios, que tienen por finalidad difundir, promover e instituir la implementación de métodos cooperativos y pacíficos de abordaje de conflictos entre todos

los actores de la comunidad educativa. En este sentido y tal como expresa la ley, participan del sistema niños, jóvenes y adultos. Un punto relevante, es su artículo 11º que destaca la participación de niñas, niños y adolescentes y fomenta su autonomía -“Cuando las instituciones educativas cuenten con Programa de Alumnos Mediadores, las mediaciones entre alumnos serán conducidas por dos mediadores alumnos sin la presencia de adultos”- al tiempo que limita la intervención de la institución escolar a disponer de un lugar adecuado para realizar el procedimiento y resguardar la confidencialidad. Por su parte, su reglamentación (Decreto N° 586/011) destaca la inclusión -dentro de los actores de la comunidad educativa- de los ex-alumnos. Del mismo modo, incluye a la Escuela de Capacitación Docente - Centro de Pedagogías de Anticipación (Ex CePA, hoy denominada Escuela de Maestros), para capacitar a los docentes de la comunidad educativa en métodos cooperativos y pacíficos de abordaje de conflictos. En este punto, también se subraya que las capacitaciones de los niños, niñas y adolescentes estarán a cargo de los docentes de grado y, que la participación en el “Programa de Alumnos Mediadores” si bien designa a mediadores a estudiantes de 6º grado en el nivel primario y, de 3º y 4º año para el nivel medio, también incluye la capacitación de los niños en “resolución cooperativa de conflictos” desde que cursan el 1º grado.

Por otra parte, en términos de participación política-electoral, la ley N° 334 de Creación del Registro de Electoras y Electores Extranjeros (2000) introduce a los extranjeros/as a la vida política de la Ciudad, y más tarde con la modificación producida por la Ley N° 4515 (2013) y en adecuación a la Ley Nacional N° 26774/12, se habilita a votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los extranjeros y extranjeras a partir de los 16 años de edad, previa inscripción voluntaria en el Registro de Electoras/es Extranjeras/os. Situación que se modifica en el año 2018 con la sanción del nuevo código electoral de la Ciudad que establece el empadronamiento automático para aquellas personas extranjeras con residencia permanente en la CABA y con DNI valido a partir de los 16 años de edad. Más allá de estas cuestiones, se señala la

importancia de incluir como electores a partir del año 2013 a “los/as argentinos/as nativos/as y por opción desde los dieciséis (16) años de edad, los/as argentinos/as naturalizados/as desde los dieciocho (18) años de edad, y los/as extranjeros/as desde los dieciséis (16) años de edad” (Art. 9º, Código Electoral de la CABA, 2018).

Para finalizar, se señala la Ley N° 1.865 (2005) de Creación del Consejo de la Juventud. Esta normativa, junto a su decreto reglamentario (Decreto N° 898/06) y sus modificatorias (Ley N° 3392/10) establecen la creación de este Consejo de acuerdo a lo previsto en el Art. 40º de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como ente de representación de los jóvenes y con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas de derecho público. Si bien a la actualidad no ha sido conformado, dada su importancia en la participación política de los adolescentes y jóvenes, cabe destacar algunos puntos relevantes. En este sentido, la normativa resalta que tendrá carácter consultivo sobre las políticas públicas de juventud en el ámbito de la Ciudad, será ad-honorem, será independiente de los poderes públicos y su representación deberá ser plural, procurando la representación de todas las juventudes sectoriales y gremiales, juventudes políticas, asociaciones y organizaciones locales, nacionales e internacionales con ámbito de acción en la Ciudad (Art. 2º, Ley 1865 y Art. 1º, Ley N° 3392). Entre sus objetivos figuran: generar un espacio de encuentro para los jóvenes; promover su participación en ámbitos cuyas decisiones afecten al conjunto social o a su sector; actuar como canal institucional en la promoción, defensa y garantía de sus derechos e intereses; promover la igualdad real de oportunidades buscando la eliminación de todas las formas de discriminación; y fomentar el asociativismo juvenil (Art. 4º, Ley 1865 y Art. 2º, Ley 3392). Por último y en cuanto a sus funciones, es importante señalar que la ley establece la designación de dos representantes de este Consejo para su desempeño en el Plenario del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 50º, Ley N° 114; Art. 5º, Ley N° 1865; Art. 4º, Ley N° 3392/09).