



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 134

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 7 de junio de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 238/95 SENADO

*por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos.*

El Congreso de la República de Colombia,  
DECRETA:

Artículo 1º. El Gobierno Nacional deberá pagar, previa la realización del trámite de conciliación de que trata la presente ley, las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos respecto de las cuales se hayan producido, o llegaren a producirse, decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos que más adelante se señalan.

Artículo 2º. Para los efectos de la presente ley, solamente se podrán celebrar conciliaciones respecto de aquellos casos de violaciones de los derechos humanos en relación con los cuales se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que exista una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de los derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios.

2. Que exista concepto previo favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos, proferido por un Comité constituido por:

- El Ministro de Gobierno
- El Ministro de Relaciones Exteriores
- El Ministro de Justicia y del Derecho
- El Ministro de Defensa Nacional.

Parágrafo 1º. Toda decisión proferida por los órganos internacionales de derechos humanos de que trata el numeral 1 del presente artículo en relación con casos concretos de violación de dichos derechos por parte del Estado, en la que se establezca la obligación de indemnizar perjuicios, deberá ser sometida al concepto del Comité mencionado en el numeral 2.

Parágrafo 2º. El Comité mencionado en el numeral 2 de este artículo deberá proferir concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos, en todos los casos en que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho que conforme a la Constitución Política y a los tratados internacionales aplicables se requieren para ello.

Parágrafo 3º. Para efectos de apreciarse si se reúnen los presupuestos de que trata el parágrafo anterior, el Comité mencionado en el numeral 2 tendrá en cuenta, entre otros elementos, las pruebas recaudadas y las providencias recaídas en los procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y en la actuación surtida ante el respectivo órgano internacional.

Parágrafo 4º. Cuando el Comité de que trata el numeral 2 de este artículo considere que no se reúnen los presupuestos de hecho y de derecho que conforme a la Constitución Política y a los tratados internacionales aplicables permiten dar cumplimiento a la decisión respectiva, el Gobierno Nacional deberá presentar la demanda o interponer los recursos del caso contra la aludida decisión ante órgano jurisdiccional internacional competente, si lo hubiere.

Parágrafo 5º. El Comité al que se refiere el numeral 2 de este artículo dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco (45) días, contado a partir de la notificación oficial del pronunciamiento del órgano internacional de que se trate, para emitir el concepto correspondiente.

El plazo en mención comenzará a correr a partir de la fecha en que principia a regir la presente ley,

respecto de los pronunciamientos de los órganos internacionales de derechos humanos que se hayan proferido con anterioridad a dicha fecha.

Parágrafo 6º. Habrá lugar a la conciliación de que trata la presente ley incluso si hubieren caducado las acciones previstas en el derecho interno para efectos de obtener la indemnización de perjuicios por hechos violatorios de los derechos humanos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en este artículo.

Artículo 3º. Si el Comité de que trata el numeral 2 del artículo 2º emite concepto favorable a la conciliación, la solicitud de audiencia para la práctica de la misma deberá ser presentada por el Gobierno Nacional ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo que sería competente, de acuerdo con el derecho interno, para dirimir la controversia objeto de la conciliación.

Recibida la solicitud, el agente del Ministerio Público deberá citar a los interesados con el fin de que concurran ante él y presenten los medios de prueba de que dispongan para demostrar su legítimo interés y la cuantía de los perjuicios.

El agente del Ministerio Público correrá traslado de las pruebas aportadas y de las pretensiones formuladas por los interesados al Gobierno Nacional y citará a las partes a la audiencia de conciliación.

El Defensor del Pueblo o su delegado, serán convocados al trámite de la conciliación.

Artículo 4º. La entidad pública a la cual haya estado vinculado el servidor público responsable de los respectivos hechos, procederá a determinar, de común acuerdo con las personas que hayan demostrado legítimo interés, y basada en los medios de prueba que obren en la actuación, el monto de la indemnización de los perjuicios.

La conciliación versará sobre el monto de la indemnización. Para la tasación de los perjuicios se aplicarán los criterios de la jurisprudencia nacional vigente.

En todo caso, sólo podrán reconocerse indemnizaciones por los perjuicios debidamente probados y que tengan nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional.

Artículo 5º. La conciliación de que trata la presente ley también podrá adelantarse dentro del proceso contencioso administrativo iniciado para obtener la indemnización de los perjuicios derivados de los mismos hechos a que se refiere la decisión del órgano internacional de derechos humanos, aún cuando hubiere precluido en el mismo la oportunidad para realizar la conciliación.

Artículo 6º. Para efectos de la indemnización de los perjuicios que serán objeto de la conciliación, se tendrán como prueba, entre otras, las que consten en procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y, en especial, las valoradas por el órgano internacional para expedir la correspondiente decisión.

Artículo 7º. Si se lograre acuerdo, las partes suscribirán un acta en que se lo hará constar y que refrendará el agente del Ministerio Público. Dicha acta se enviará inmediatamente al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo para que el magistrado a quien le corresponda por reparto decida si la conciliación resulta lesiva a los intereses patrimoniales del Estado, o si puede hallarse viciada de nulidad.

En cualquiera de ambos casos, el magistrado dictará providencia motivada en que así lo declare.

Artículo 8º. El auto aprobatorio de la conciliación tendrá los alcances de un crédito judicialmente reconocido y efectos de cosa juzgada y, por ende, pondrá fin a todo proceso que se haya iniciado contra el Estado por los beneficiarios de la indemnización en relación con los hechos materia de la conciliación.

El Gobierno Nacional remitirá copia de toda la actuación al respectivo órgano internacional de derechos humanos, para los efectos previstos en los instrumentos internacionales aplicables.

Artículo 9º. Las atribuciones asignadas al Gobierno Nacional por medio de la presente ley deberán ejercerse en forma tal que se evite el fenómeno de la doble o excesiva indemnización de perjuicios.

Artículo 10. Las indemnizaciones que se paguen o efectúen de acuerdo con lo previsto en esta ley, darán lugar al ejercicio de la acción de repetición de que trata el inciso 2º del artículo 90 de la Constitución Política.

Artículo 11. Si no se llegare a acuerdo entre las partes, el Gobierno Nacional pondrá esa circunstancia en conocimiento del órgano internacional de que se trate, le remitirá copia de toda la actuación y lo informará sobre el contenido y los fundamentos de las propuestas o contrapropuestas formuladas en desarrollo de la misma por el propio Gobierno.

Artículo 12. A través de los funcionarios que designe para el efecto, el Gobierno Nacional podrá tener acceso a los expedientes administrativos, disciplinarios y judiciales -incluidos los tramitados ante la jurisdicción penal militar- para efectos de las actuaciones que deben surtirse ante los órganos internacionales de derechos humanos y, cuando sea el caso, para verificar la identidad de quienes deban beneficiarse de las indemnizaciones de que trata la presente ley, así como el monto de los perjuicios que deben ser objeto de las mismas.

Artículo 13. En los aspectos del trámite conciliatorio previstos en la presente ley, se dará aplica-

ción a la Ley 23 de 1991 y a las demás disposiciones legales y reglamentarias que regulen la conciliación.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y ejecútense.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional, y con sujeción a lo dispuesto por el artículo 189 numeral 2º de la Constitución Política, tenemos el honor de someter a consideración del Congreso Nacional el Proyecto de ley mediante la cual se establecen Instrumentos para la Indemnización de Perjuicios a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados Organos Internacionales de Derechos Humanos.

Entre los órganos internacionales creados por tratados y otros instrumentos de los cuales es parte Colombia, se encuentran algunos que, a pesar de no tener carácter de cortes internacionales propiamente tales, emiten pronunciamientos expresos sobre violaciones por parte de los Estados, en casos concretos, de los derechos humanos consagrados en normas internacionales, y establecen que deben indemnizarse los perjuicios correspondientes.

Los mencionados pronunciamientos están precedidos del trámite de actuaciones reguladas por los respectivos instrumentos internacionales, en las que interviene el Estado implicado para ejercer su defensa.

Entre los órganos internacionales en mención se destacan la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Comisión Interamericana ha sido establecida como mecanismo de protección en diversos instrumentos internacionales de la Organización de Estados Americanos y, en particular, en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, suscrito en la capital costarricense el 22 de noviembre de 1969 e incorporado a la legislación interna mediante la Ley 16 de 1972.

El Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, fue creado en virtud del Pacto en mención y de su Protocolo Facultativo, aprobados por la Asamblea General de la organización el 16 de diciembre de 1966; ambos instrumentos fueron acogidos en el orden jurídico interno mediante la Ley 74 de 1968.

De acuerdo con la doctrina prevaleciente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos tienen la naturaleza de órganos semijurisdiccionales, aunque sus decisiones carecen del carácter de sentencias. Dichas decisiones son, en todo caso, obligatorias para los Estados, al tenor de los respectivos instrumentos internacionales y de los desarrollos de la práctica internacional.

Como, por otra parte, no puede ser incluida en la ley de aprobaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto decretado conforme a ley anterior, según lo dispone la Constitución Política en su artículo 346, inciso 2º, todo indica que el Estado colombiano se encuentra colocado en una situación contradictoria respecto de las decisiones de los dos órganos inter-

nacionales en mención sobre el pago de indemnizaciones por violaciones a los derechos humanos; de un lado debe cumplir dichas decisiones, para hacerle honor a sus obligaciones internacionales pero, de otro lado, podría encontrarse imposibilitado para hacerlo, por la inexistencia de ley previa o de providencia judicial propiamente tal que dé soporte al pago.

Una circunstancia complementaria complica las cosas: Las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos vienen por lo común formuladas en términos genéricos.

Con base en la identificación de un caso concreto de violación de los derechos humanos por parte del Estado, ordenan proseguir las investigaciones internas, sancionar a los culpables, proteger a los testigos e indemnizar a las víctimas. El cuántum de tales indemnizaciones no se precisa en los respectivos pronunciamientos: La carga de hacerlo, para efectos de cumplir la respectiva obligación internacional queda, por ende, radicada en cabeza del Estado.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado contra el Estado colombiano en once casos concretos de violaciones de los derechos humanos. El Comité del Pacto lo ha hecho en cinco oportunidades -aunque sólo en dos de ellas ha hecho expresa referencia a la obligación de indemnizar perjuicios-. Ninguna de las 13 decisiones referentes al pago de indemnizaciones ha sido cumplida, por las razones expuestas.

Es previsible que en varios de los casos de su competencia, la Comisión Interamericana decida demandar formalmente al Estado colombiano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de que ésta, haciendo uso de su poderes jurisdiccionales, lo condene formalmente por las violaciones de que se trate imponiéndole la carga de pagar perjuicios -de hecho, la Comisión ya ha demandado a Colombia en un evento concreto: El de la desaparición forzada de Isidro Caballero-. De concretarse esas eventualidades, Colombia se vería expuesta al trance de ser judicialmente condenada en la arena internacional y de tener que pagar indemnizaciones tasadas según parámetros diferentes -y más exigentes- que los empleados por la legislación y la jurisprudencia internas.

En su "Segundo Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia" (Washington D. C., USA, 1993), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó su preocupación por cuanto, "pese al tiempo transcurrido, hasta el momento no se percibe solución al pago de la(s) indemnización(es) a que se ha hecho referencia y el Gobierno de Colombia tampoco parece haber efectuado gestiones tendientes a lograr una adecuación de su legislación interna a las normas de la Convención Americana, como lo establece el artículo 2º de dicha norma, si estima que realmente existe tal incompatibilidad" (páginas 72 y 73). En el párrafo final del Informe la Comisión reitera su "honda preocupación (por) que el Gobierno de Colombia haya hecho caso omiso de tales recomendaciones y por tal motivo lo exhorta, nuevamente, para que les dé cumplimiento" (página 243).

La renuencia de Colombia a cumplir las decisiones de la Comisión Interamericana y del Comité del Pacto, ha sido divulgada a nivel mundial en diversos informes de organismos de derechos humanos, y ha sido tomada como una expresión de su supuesta falta de compromiso en la protección de los derechos fundamentales y en la lucha contra la impunidad.

Procurando enfrentar esta situación, en la 48ª sesión de la Comisión Interamericana, celebrada en Washington a finales de febrero de 1994, el Gobierno Nacional asumió el compromiso de presentar a la consideración del Congreso de la República un proyecto de ley referente al pago, con cargo al Presupuesto Nacional, de las indemnizaciones a que hagan referencia los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre casos concretos de violación de tales derechos.

En consonancia con lo anterior, el actual Presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, manifestó el 9 de septiembre de 1994, con ocasión de la celebración del Día Nacional de los Derechos Humanos, lo que sigue: "Presentaremos a la consideración del Congreso de la República un proyecto de ley por medio de la cual se autorice al Gobierno Nacional para cancelar, con cargo al Presupuesto Nacional, el importe de las compensaciones e indemnizaciones por violaciones a los derechos humanos fundamentales, cuyo pago haya sido decretado por los organismos intergubernamentales de derechos humanos".

Reiterando esa voluntad, el primer mandatario expresó el día 31 de enero de 1995, en el acto de entrega de las conclusiones a las que arribó la "Comisión Investigadora de los Hechos Violentos de Trujillo" (Departamento del Valle): "Acepto como Presidente de la República la responsabilidad pecuniaria derivada de estas graves acciones y omisiones del Estado y me comprometo a llevar al Congreso de la República una ley que faculte al Gobierno Nacional para cubrir estas indemnizaciones, liquidadas de conformidad con las respectivas autoridades nacionales e internacionales". -No sobra advertir que las conclusiones de la aludida Comisión Investigadora, incluyendo las referentes al pago de indemnizaciones, fueron acogidas mediante decisión expresa por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con posterioridad al pronunciamiento presidencial.

El proyecto de ley al que se refiere esta exposición de motivos busca, pues, crear, zanjando toda discusión y por decisión soberana del legislador, el instrumento de derecho interno que permita pagar las indemnizaciones por violaciones de los derechos humanos sobre las cuales se hayan producido pronunciamientos expresos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como punto de partida se establece que el Gobierno Nacional deberá pagar las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos respecto de las cuales se hayan produ-

cido o se produjeron decisiones expresas de los dos órganos internacionales a los cuales se ha venido haciendo referencia.

Como dichas decisiones suelen formularse en términos tales que no se precisa la identidad de los beneficiarios de la indemnización de perjuicios ni la cuantía de esta última, es menester prever un procedimiento para definir esos extremos. En orden a ello, el proyecto acude a la figura de la conciliación, inspirándose en el contenido de la Ley 23 de 1991. Se trata de una figura expedita y de fácil aplicación, que el reglamento podrá enmarcar dentro de plazos breves y perentorios, en beneficio de quienes tengan legítimo interés en el pago de la correspondiente indemnización de perjuicios.

El proyecto otorga al auto aprobatorio de la conciliación, emanado del magistrado de lo contencioso administrativo, los alcances de un crédito judicialmente reconocido, a efectos de garantizar el pago de la respectiva indemnización.

Ahora bien: Cabe la posibilidad de que la determinación del órgano internacional que expide la decisión sobre la violación de los derechos humanos por parte del Estado y el pago de la indemnización de perjuicios, no reúna los presupuestos de hecho y de derecho que se requieren para darle aplicación, conforme a la Constitución Política y a los instrumentos internacionales pertinentes. En consecuencia, el proyecto prevé la intervención de un Comité de alto nivel, integrado por los cuatro ministros cuyas competencias guardan relación más directa con la temática a que se ha venido haciendo referencia, que evaluará si se reúnen dichos presupuestos. No se trata, pues, de asignar el Gobierno el poder discrecional de cumplir o no una obligación internacional, sino de establecer un mecanismo tendiente a determinar si se han reunido o no los requisitos necesarios para que haya surgido la obligación internacional.

En orden a evitar que por esa vía se eludan las responsabilidades internacionales del Estado se dispone, sin embargo, que cuando el aludido Comité estime que no se configuran los prerequisites para dar cumplimiento a la decisión internacional, ésta debe demandarse necesariamente ante el órgano internacional de carácter jurisdiccional competente, si lo hubiere. Así se cierra el paso a la conducta omisiva, en que se ha incurrido en el pasado, consistente en no cumplir las decisiones de la Comisión Interamericana y en abstenerse, a la par, de demandarlas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo adecuado en estas materias es o cumplir la determinación internacional, o recurrirla ante el órgano competente si se estima que existen fundadas razones para ello. No de otra manera pueden

honrarse los compromisos internacionales del Estado.

El conjunto de las consideraciones expuestas lleva al Gobierno Nacional a solicitar al honorable Congreso de la República, que se sirva tramitar favorablemente el siguiente proyecto de ley.

De los honorables Senadores y Representantes,  
El Ministro de Justicia y del Derecho,

*Néstor Humberto Martínez Neira.*

El Ministro de Relaciones Exteriores,

*Rodrigo Pardo García-Peña.*

El Viceministro de Relaciones Exteriores encargado de las Funciones del Despacho del señor Ministro,

*Camilo Reyes Rodríguez.*

SENADO DE LA REPUBLICA-SECRETARIA GENERAL-  
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., junio 6 de 1995

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 238/95 por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fuere presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es de competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El Secretario General, honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA  
REPUBLICA

Junio 6 de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el Proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Juan Guillermo Angel Mejía.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Pedro Pumarejo Vega.*

## PO N E N C I A S

### PO N E N C I A P A R A P R I M E R D E B A T E D E L P R O Y E C T O D E L E Y 6 4 D E 1 9 9 4

*por la cual se modifica la Ley 48 de 1993, se establece la objeción de conciencia y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores:

La Ley 48 de 1993 se expidió con el objeto de desarrollar el precepto constitucional por el cual todo colombiano está obligado a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

En este proyecto de ley se pretende incluir el Servicio Social Obligatorio dentro de esta ley que rige el Servicio de Reclutamiento y Movilización, cosa que no es procedente pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución Política todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Servicio Social Obligatorio difiere en su naturaleza jurídica con la ley de reclutamiento; mientras ésta tiene como función constitucional la defensa a la soberanía, la integridad del orden constitucional y del territorio nacional, el servicio social tiene como objeto el beneficio directo a la comunidad.

El Servicio Social Obligatorio no tiene carácter equivalente al Servicio Militar Obligatorio, por que es ajeno a la misión constitucional asignada a las fuerzas armadas y además debe ser prestado en condiciones diferentes. Siendo esto así no se puede pensar que este servicio sea sustitutivo de la obligación de prestar servicio militar, más bien que deba ser obligatorio para aquellos que no sean seleccionados para prestar el servicio militar obligatorio.

El proyecto también propone establecer que los jóvenes que estén prestando el Servicio Militar no podrán participar en actividades de combate y control del orden público interno, desconociendo así el

mandato constitucional sobre la obligación de todos los colombianos de tomar las armas en defensa de la república (artículo 216 C. P.).

Por otra parte el proyecto quiere instaurar la objeción de conciencia como recurso exonerativo del deber de prestar servicio militar.

El ejercicio del derecho a la libertad de conciencia consagrado en la Constitución tiene unos límites señalados por la propia Constitución como son la función social del derecho, los derechos ajenos y el justo orden público.

La existencia de estos límites impide que quienes ejercen la libertad de conciencia incurran en abuso del derecho, vulneren o amenacen los derechos de otros, o lesionen las condiciones básicas de la pública convivencia.

El primer límite es desbordado cuando se ejerce el derecho de manera excesiva o innecesaria, el segundo cuando al ejercer el derecho se lesionan o se ponen en peligro los derechos ciertos y prevalentes de otras personas y el tercero resulta excedido cuando al ejercer el derecho se infringen las restricciones y prohibiciones justamente establecidas por el legislador para asegurar la armoniosa conciliación de la libertad y el orden.

A ese respecto La Corte Constitucional en sentencia de junio de 1992 ha dicho que la consagración de la garantía de libertad de conciencia no incluye la consagración positiva de la objeción de conciencia para prestar servicio militar obligatorio; porque uno de los fines del Estado es garantizar la seguridad y el orden nacional para asegurar a la población el ejercicio de sus derechos, cosa que no sería posible sin el concurso de la fuerza pública que actualmente requiere el Servicio Militar Obligatorio.

Esto tiene su fundamento en que la obligación de prestar Servicio Militar es desarrollo del postulado según el cual los intereses colectivos prevalecen sobre los individuales. Ello es que la objeción de conciencia no puede ser utilizada como mecanismo exonerativo de prestar Servicio Militar puesto que se excederían los límites del ejercicio de este derecho. Para aceptar la objeción de conciencia como exonerativa del deber de prestar Servicio Militar se tendría que reformar la Constitución Política en varios de sus artículos en donde se preceptúa que los derechos colectivos priman sobre los individuales y las restricciones a que están sometidos los colombianos para asegurar la libertad y el orden y además sería necesario desconocer que las personas tienen deberes impuestos por el ordenamiento jurídico con respecto a la comunidad política a la que pertenecen.

Estos deberes políticos son los deberes de participación y de solidaridad. Entre los deberes de participación el más importante es el referido al sufragio y entre los deberes de solidaridad se encuentra el deber de obediencia, el deber de respeto y el deber de aceptar las cargas públicas. Una de tales cargas es la de tomar las armas en defensa de la patria en caso de conflicto armado. Sin embargo, aun sin haber conflicto armado el Estado exige de los ciudadanos el cumplimiento del deber militar puesto que las fuerzas militares tiene como finalidad la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional por lo cual los gobernados siguen en tiempo de paz sujetos a la obligación de incorporarse al ejército.

El Servicio Militar Obligatorio no atenta contra la libertad de conciencia garantizada por la Constitución Política. Quienes argumenten y puedan aportar pruebas suficientes que demuestren que han llevado una vida que riñe plenamente con el uso de

la fuerza, pueden destinarse a prestar un servicio militar adelantando funciones de carácter administrativo y logístico en cualquiera de las Unidades Militares del país.

De no ser así la objeción de conciencia se convertirá en un pretexto para evadir las responsabilidades que los ciudadanos tienen con la sociedad que integran e implicaría aceptar delitos y faltas militares como la desertión y la insubordinación.

La Corte Constitucional rechaza una concepción absoluta y ciega de la obediencia castrense de tal manera que un subalterno podría negarse a obedecer la orden impartida por su superior si ella consiste en infligir torturas a un prisionero o en ocasionar la muerte fuera de combate y en general infringir derechos humanos. Así pues la Corte reconoce que el derecho de desobedecer por motivos de conciencia está consagrado en la Constitución.

Además de esa posibilidad de desempeñarse en funciones administrativas se prevén exenciones a la obligación de prestar Servicio Militar Obligatorio. En tiempo de paz están exentos los religiosos, el hijo único, el huérfano que atienda la subsistencia familiar, el hijo de padres incapacitados, el hermano o hijo de quien haya muerto en combate; los casados que hagan vida conyugal y en todo tiempo los indígenas que residan en su territorio y conservan su identidad cultural y social. Así las cosas no se puede afirmar que la obligación de prestar Servicio Militar sea rígida y no consulte con la realidad social y cultural de los colombianos.

Igualmente conviene analizar con respecto a la objeción de conciencia que en este país con altos índices de violencia, escasos recursos económicos de las fuerzas militares, una alta insensibilidad social y tan escaso movimiento cívico no es viable en la práctica que pensemos en el establecimiento de un Servicio Voluntario que permitiese que aunque no sea posible dar lugar a la objeción de conciencia los colombianos decidan si prestan o no el servicio.

Otra propuesta del proyecto es la de disminuir la duración del servicio militar, obligatorio a 12 meses. Esto no parece conveniente para la realidad de orden público que vive el país en este momento, antes sería necesario aumentar el período de soldados regulares a más de 24 meses.

Según las estadísticas actuales el total de efectivos prestando Servicio Militar en la fuerza pública que incluye el Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Policía Nacional, Penitenciaría, entre bachilleres y regulares el total es de 104.122 mil colombianos. De ese total sólo el 1% son voluntarios.

Así las cosas no sólo es a todas luces inconveniente pensar en un Servicio Militar voluntario sino que es inconveniente también pensar en reducir el tiempo de servicio puesto que la fuerza pública requerida para amparar a los colombianos en esta grave situación de orden público apenas se compara con las estadísticas actuales.

En el proyecto se desconoce la modalidad del servicio militar a soldados campesinos, lo que indica que de aprobarse los campesinos prestarían el servicio militar regular, lo que implica sacar de su entorno al campesino con el consabido deterioro social y económico del campo y un aumento de la población en las ciudades.

Es pertinente que se tenga en cuenta para efectos del análisis del artículo 3º del proyecto que las modalidades en la prestación del Servicio Militar son las siguientes; soldados regulares con un duración de 18 a 24 meses (Ley 48/93), soldado bachiller

durante 12 meses (Ley 48/93), auxiliar de policía bachiller durante 12 meses (Ley 48/93), soldado campesino durante 12 meses (Ley 48/93), auxiliar de policía regular (Ley 2/77), auxiliar penitenciario (Ley 65/93), auxiliar de guardabosques, Ministerio del Medio Ambiente (Ley 99/93). Así pues en el proyecto se desconocen las modalidades vigentes de servicio y también se ignora que ya existe la duración del servicio militar de 12 meses para los soldados bachilleres, auxiliares de policía bachiller, auxiliares de policía regular, penitenciario y guardabosques.

En lo que se refiere al título preliminar del proyecto, se establecen normas de fuente constitucional que no son pertinentes al Servicio de Reclutamiento y que debido a su gran importancia ya están contempladas en la Constitución Política y en los tratados y convenios aprobados por el Estado Colombiano; por lo que no se ve la necesidad de incluirlos en esta ley puesto que todos sabemos que la fuerza jurídica de las normas no se deriva de su reiteración.

Por todas estas consideraciones de orden constitucional y de conveniencia manifiesto que este proyecto no debe ser aprobado y presento ante ustedes *Ponencia Negativa*

Honorables Senadores dése primer debate al Proyecto de ley 64 de 1994 por medio del cual se modifica la Ley 48 de 1993 y se establece la objeción de conciencia.

De ustedes,

*Jairo Clopatofsky Ghisays,*  
Senador de la República.

\* \* \*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

*sobre los Proyectos de ley, acumulados, número 65 de 1994 por la cual se crean el Consejo Nacional de la Juventud, los Consejos Departamentales y Locales de la Juventud, se establecen mecanismos para la participación de los jóvenes en la vida política, económica, social y cultural del país y se dictan otras disposiciones”, cuyo autor es el Senador Hernán Motta Motta y número 104 de 1994, “por la cual se expide la Ley Nacional del Estudiante y de la Juventud y se expiden otras disposiciones”, cuyos autores son el Senador Armando Estrada Villa y el Representante Roberto Herrera Espinosa.*

Honorables Senadores miembros de la Comisión Séptima Constitucional del Senado:

Agradezco a la Presidencia de la Comisión Séptima Constitucional del Senado el honor que me ha dispensado al encomendarme la ponencia sobre los proyectos de ley mencionados en el título de este escrito, porque sus autores son parlamentarios que aúnan a su condición de intelectuales de reconocida trayectoria, su preocupación por la juventud y por el protagónico papel que a ésta corresponde cumplir para bien de Colombia. El hecho de partir de proyectos de ley bien vertebrados, apoyados en visiones de la realidad científicamente sustentadas y en los que, sin duda, se recogen las voces de muchos jóvenes, ha facilitado extraordinariamente el trabajo que presento dividido en tres partes, a saber: la primera, que contiene una síntesis de los proyectos citados, del Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social” en lo referente a juventud y de otras instituciones que trabajan en pro de la juventud; la segunda, que versa sobre el marco institucional y legal; y la tercera, que esboza la forma como se integran los proyectos y se llega al texto final del articulado.

### I. Síntesis de los proyectos de ley acumulados y de la estrategia sobre juventud del Plan Salto Social

“Antes había jóvenes, hoy hay juventud”; con esta aseveración suele presentarse el problema de las nuevas generaciones en la sociedad pos-moderna que se configura sobre todo a partir de la década de los sesenta, uno de cuyos años -1968- ha pasado a la historia contemporánea, no porque así lo haya declarado la ONU (la cual dedicó a la juventud el año de 1985), sino porque tuvo tal fuerza la protesta universal de la juventud que llegó a conmover el mundo de los adultos. Desde entonces se entendió que el problema de la juventud no se reduce al estudio de una etapa de la vida que sirve de puente entre la niñez y la adultez, sino que abarca el denominado “fenómeno juventud” que se refiere a la irrupción de una nueva fuerza social tan significativa como lo fue en el siglo pasado la aparición del mundo obrero. Así pues, al estudio psicológico de la juventud se añade el sociológico que la enfoca como nuevo cuerpo social con influencia, tanto en el presente como en el futuro de la sociedad. No podía escapar a los constituyentes del 91, hecho social de tanta trascendencia que ya había sido objeto de debate a escala universal. Por esta razón, aparece en la Constitución Política de Colombia el artículo 45 que dice:

“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”.

Los autores de los proyectos de ley que son objeto de esta ponencia, presentan al Congreso sus trabajos para desarrollar el anterior precepto constitucional y las normas que le son concordantes; a su turno, en la Ley del Plan Salto Social, se incorpora la Estrategia de la Juventud para llevar a la práctica dicho artículo 45 de la Constitución. A continuación examinaremos los mencionados documentos:

1. Proyecto de ley número 65 de 1994, “por la cual se crean el Consejo Nacional de la Juventud, los Consejos Departamentales y Locales de la Juventud, se establecen mecanismos para la participación de los jóvenes en la vida política, social y cultural del país, y se dictan otras disposiciones”. Autor honorable Senador Hernán Motta Motta.

En la ponencia, el autor pone de relieve el cambio de las políticas del Estado hacia los jóvenes para reconocer el protagonismo de éstos. Al respecto anota:

“Las antiguas políticas paternalistas ‘hacia la juventud’ o ‘para la juventud’ cedieron su lugar a las políticas ‘con la juventud’ y la aceptación crítica de las ideas juveniles respecto de la sociedad adulta.

Hoy día nadie cuestiona de que los problemas sociales son asuntos que afectan con fuerza a los jóvenes, y más aún que muchos de estos problemas tienen su origen o se manifiestan en el mundo juvenil”.

La ponencia se refiere luego a las respuestas que en el campo universal se han dado a los nuevos hechos y en particular a la Unesco que, en la Conferencia Mundial sobre la Juventud, llevada a cabo en Grenoble (1964), comenzó a abrir los caminos para la participación de los jóvenes en la vida social a través de los consejos de juventud. Enseguida describe las características de estos organismos como medios de participación juvenil e instancias de representación institucional de los jóvenes, con distin-

tos niveles de actuación territorial y presencia de las asociaciones que los propios jóvenes constituyen, las que se caracterizan por el pluralismo cultural, político, educativo, etc.

Para penetrar en la problemática colombiana, el Senador Hernán Motta Motta toma como punto de partida el Año Internacional de la Juventud llevado a cabo en 1985, el cual originó múltiples actividades de los jóvenes que de alguna manera repercutieron en la movilización que tuvo como bandera la “séptima papeleta”, uno de los hechos que originaron la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la cual no podía olvidarse de la juventud y por eso consagró el artículo 45 que es su norte en este campo.

El Capítulo I del Proyecto de ley 65/94, traza las normas rectoras señalando como finalidad de la ley “garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia y promover la activa participación de los jóvenes en la vida social del país, mediante la creación de instancias de coordinación y de concertación entre el gobierno y la juventud organizada” (artículo 1º). Luego se refiere a la garantía del derecho de libre asociación (artículo 2º) y a la protección que debe brindarse a las formas organizativas de los jóvenes (artículo 2º), en consonancia con el artículo 45 de la Carta, al que se refiere en el 3º del proyecto.

El eje del proyecto gira sobre la creación del Consejo Nacional de la Juventud, al que dedica el Capítulo II, al señalarle su naturaleza como organismo de carácter gremial para servir de instancia de representación nacional de los jóvenes colombianos, así como las funciones que le corresponden, entre otras, la de representar a los jóvenes en todas las discusiones sobre política juvenil que se adelanten en el país, adelantar planes y programas para el fortalecimiento de las diferentes formas de asociación juvenil, contribuir a la creación de grupos culturales y deportivos, educativos, de investigación para la formación integral de los jóvenes, y adelantar campañas de prevención y erradicación del alcoholismo, el tabaquismo y el consumo de drogas, o para contribuir a la solución de los problemas colombianos en el ámbito de la alfabetización, la ecología, la prevención de desastres, entre otros. También contempla la realización de festivales de la juventud y las relaciones internacionales con otros organismos similares (artículos 4º, 5º y 6 del proyecto). Más adelante el Proyecto número 65/94 se refiere a las entidades que serían miembros del Consejo Nacional de Juventud, ya sean de naturaleza política, social, religiosa, cultural o gremial y habla del Congreso Nacional de Juventudes y de sus funciones, y de la Junta Nacional de Delegados (artículos 7º a 12).

El Capítulo III se refiere a los Consejos Departamentales y Locales de Juventud, que desarrollan funciones similares a las antes citadas, pero en su respectivo ámbito territorial, y se subraya su relación con el Consejo Nacional.

Finalmente, en el artículo 4º se incluyen varias disposiciones sobre mecanismos de difusión para los proyectos de la juventud, incluido el periódico, y se dan unas autorizaciones al Presidente de la República para que implemente la ley.

2. Proyecto de Ley número 104/94, “por la cual se expide la Ley Nacional del Estudiante y de la Juventud y se dictan otras disposiciones”: Autores honorable Senador Armando Estrada y honorable Representante a la Cámara Roberto Herrera Espinosa.

Los autores presentan el proyecto de ley sobre el estudiante y la juventud con base en un diagnóstico muy denso que toca los distintos aspectos de la problemática juvenil, luego de determinar que la franja de la población a la que se refiere es la comprendida entre los 12 y los 24 años de edad, no sin antes observar que:

“La juventud es un concepto cultural y socialmente relativo: en Colombia, como en otros países, el tiempo de ser joven ha variado de acuerdo con los cambios en la industrialización y urbanización y ante todo con la universalización de la educación. Una característica de la socialización de los jóvenes durante este siglo; ha sido la institucionalización de largos procesos de educación social con grandes similitudes a través del mundo entero. Cada día más se define al joven como estudiante”.

Esta caracterización del concepto juventud explica el título del proyecto de ley que da mucho énfasis al estudiante, pero que de todos modos queda abierto a los jóvenes que no son estudiantes, aunque se espera que, por la universalización de la educación básica, en un futuro no lejano el fenómeno de la juventud se identifique con el estudiantil, por lo menos en el tiempo de la adolescencia. Por esta razón el proyecto opta por fechar el tiempo de la juventud entre los 12 y los 24 años, lo que le es muy útil para el serio análisis estadístico que hace sobre las condiciones de vida de los jóvenes que para 1990 eran 10 millones de personas, lo que representa el 30 por ciento de la población total del país; de aquéllos, el 67% son ciudadanos y el 33% campesinos. Añade la ponencia cifras dramáticas, pues apunta que el 47.8% de los jóvenes entre 13 y 17 años están en situación de pobreza y el 23.8% en la miseria, situación que varía entre los 18 y los 19 años, donde los índices son de 41.4% y 19.1%, respectivamente, mientras que entre los 20 y los 24 años se distribuye entre el 37.7 y 16.8%. El solo enunciado estadístico del problema de tantos jóvenes explica el vertiginoso aumento de la delincuencia juvenil, especialmente en los casos de homicidio y de lesiones personales, así como el incremento de los grupos subversivos.

Sobre este telón de fondo, los autores del proyecto 104/94 particularizan el diagnóstico en el área educativa al señalar las serias limitaciones que tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo tiene el sistema escolar colombiano, haciendo énfasis en que “la insuficiencia en la oferta de cupos en la educación secundaria es el problema más grave que enfrenta el sistema educativo del país. Aunque la población matriculada en la secundaria creció a un ritmo del 3.5% anual entre 1980 y 1984 y del 2.2% en los últimos cinco años, no alcanza al 47% de los jóvenes entre 12 y 17 años”. Más adelante el diagnóstico gira sobre la actividad laboral y señala algunos de los indicadores básicos para los tres grupos de edad así: 5.4% entre los 12 y los 14 años; 33.3% entre los 15 y 19 años; y 67.9% entre los 20 y 24 años; 33.3% entre los 15 y 19 años; y 67.9% entre los 20 y 24 años, con una tasa de desempleo del 10.8% en su conjunto. Uno de los puntos críticos, que es tema de la conferencia de la OIT de este año en Ginebra, es el del trabajo de los niños y adolescentes entre los 12 y los 14 años, que según la estadística precitada es grave, no sólo porque ellos deberían estar estudiando, sino también porque con frecuencia se les explota.

Al penetrar en el área de la salud, los autores del diagnóstico hacen énfasis en los factores de muerte y morbilidad entre los varones y mujeres jóvenes con datos estadísticos que reflejan el avance de la contracultura de la muerte en el país, ya que la

violencia aparece como principal factor de muerte entre los varones, principalmente el homicidio, mientras que la pérdida del sentido de la moralidad en el campo de la sexualidad se refleja en embarazos precoces y en que una de cada siete mujeres tratadas por complicaciones del aborto tiene menos de 20 años. También registra la ponencia, la propagación de enfermedades de transmisión sexual en los grupos de jóvenes y cuantifica el consumo de psicoactivos con datos de la encuesta nacional realizada por el Ministerio de Educación, según la cual el 8.7% de la población estudiantil (188.400 jóvenes) los consumen, así: 56.8% alcohol, 21.6% cigarrillo, 6.1% tranquilizantes, 2.4% inhalantes, 2.2% marihuana, 1.8% cocaína y 1.7% bazuco. En este campo, un estudio epidemiológico realizado en la ciudad de Bogotá, incluyendo población no escolarizada, mostró que durante 1988-1989, en el grupo de 12 a 17 años, los índices de consumo fueron los siguientes: 65.7% alcohol y cigarrillo; 54.4% pastillas para dormir, nervios y dolor; 4.5% sustancias ilegales. Para los jóvenes entre 13 y 24 años, estos índices fueron del 84.1%, 65.6% y 10.2% respectivamente.

En el aspecto de la cultura, la recreación y el deporte, la ponencia resalta cómo la promoción cultural institucional se ha orientado preferentemente a las tradiciones, el folclor y lo típico regional, en los cuales el joven urbano demuestra poco interés; en cambio se dan pocas oportunidades para que la juventud urbana pueda desarrollar su potencial artístico o de otra naturaleza. Las ciudades, y en particular los barrios populares, carecen de espacios y recursos para hacer de estas actividades, así como de la recreación y el deporte, una fuente de formación integral para los jóvenes.

En cuanto a la organización y participación de los jóvenes, el diagnóstico de la ponencia pone en evidencia la marginalidad en que vive buena parte de la juventud colombiana, entendiendo por tal la ausencia de participación equitativa en los bienes de carácter material, social o cultural, y hace énfasis en cómo la sociedad, y especialmente los medios de comunicación, promueven una imagen distorsionada de los jóvenes, "entendiendo lo juvenil como trivial o estigmatizándolos como sicarios". Señala que los procesos de asociación y organización juvenil son incipientes, y según la encuesta nacional de jóvenes ya citada, encontró que el 29% de ellos pertenecen a alguna asociación o grupo: bomberos voluntarios, scouts, Cruz Roja Juvenil, grupos parroquiales, políticos, organizaciones barriales, etc., lo que se concentra en los estratos medios y en los jóvenes escolarizados y es menos frecuente en los sectores populares urbanos en condiciones de pobreza. En estos últimos tienen mayor importancia los espacios informales de socialización como la "gallada" o "parche", fenómenos de organización que se deben encausar en forma positiva.

El Proyecto de ley 104/94 responde a la problemática descrita identificando a los sujetos de la norma en el primer título que versa sobre la educación y la comunidad estudiantil (Capítulo 1º); los derechos del estudiante (Capítulo 2º); y los deberes del estudiante (Capítulo 3º). Después, en el título segundo, se trazan líneas para la protección del estudiante (Mecanismos para fortalecer la comunidad estudiantil) y se sugieren medidas concretas para favorecerlo, se propone el carné estudiantil con algunas garantías que lo acompañan (artículos 6º y 7º), el seguro médico colectivo (artículo 8º); el subsidio educativo (artículo 9º). Más adelante, los autores se preocupan del trabajo de los jóvenes y proponen la creación de una red nacional laboral

para ayudarlos (artículos 10 y 11) y, finalmente, esbozan estímulos y apoyos con becas e incentivos para la investigación estudiantil (artículos 12 a 15). En la misma línea de protección se desarrolla el título tercero, que tiene por objeto el bienestar estudiantil, con la propuesta de un fondo para el efecto (artículos 16 a 18). En esta parte también se busca apoyar al joven en su proceso de formación integral. A partir del título cuarto, el proyecto de norma jurídica se preocupa de la participación estudiantil, para lo cual señala los círculos de participación como alternativa democrática de organización y participación de los estudiantes en los procesos decisorios a nivel institucional, local, regional y nacional, para su desarrollo y el de las comunidades en general y les señala como funciones: contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación de cada institución, lograr la participación activa del estudiante en la vida nacional, generar en la dirigencia del país comportamientos que estimulen la participación del estudiante en la toma de decisiones, preparar estudiantes con espíritu de independencia, autogestión, calidad y creatividad innovadora con formación en los valores morales, cívicos, ecológicos, y políticos, entre otros (artículos 19-21). El título quinto sobre "Mecanismos de Participación", esboza iniciativas concretas referentes a la jornada anual estudiantil, los Juegos Nacionales Estudiantiles, la semana del turismo estudiantil, la participación estudiantil en la televisión, la federación nacional de estudiantes y la red de información estudiantil (artículos 22 a 29). Y el título sexto, "Disposiciones Finales", trata sobre la Oficina Nacional del Estudiante y las fuentes de financiación y de control de los fondos para el bienestar estudiantil.

### 3. Plan Nacional de Desarrollo El Salto Social

La preocupación del Estado por la juventud como fenómeno social se refleja en el documento "El Salto Social", Bases para el Plan Nacional de Desarrollo, que fue puesto a consideración del Congreso en octubre de 1994. Allí se trata el tema de la juventud unido al del deporte. En el documento del Consejo Nacional de Planeación, intitulado "Todas y todos somos Nación", se anota que es conveniente separar dichos temas para que no se ligen en exceso las políticas de juventud con una de sus partes que es la atinente al deporte y a la recreación. En la versión final, convertida en los Proyectos de ley número 172 Senado y 164 Cámara, 1995, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones", el tema de la juventud merece un capítulo independiente que luego se convertirá en una estrategia definida con su correspondiente programa. De este modo la atención a la juventud y el reconocimiento de su presencia como fenómeno social de notable importancia han llegado al corazón de las políticas del Estado. Será deber de éste ocuparse de ellas por mandato de la Ley del Plan, la cual se caracteriza por su visión humanista del desarrollo, ya que considera como eje del mismo la formación del nuevo ciudadano, en efecto, dice el artículo 1º del plan:

"Artículo 1º. El Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998 - El Salto Social, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objeto orientar la acción del Estado y de la sociedad civil hacia el crecimiento integral de la persona y el desarrollo solidario de la comunidad colombiana."

Salta a la vista el carácter pedagógico de la norma cuando habla del crecimiento integral de la persona, para el cual es decisiva la etapa de la juventud, ya que en ella se prepara la cristalización de la personalidad. Desde esta perspectiva la ley de juventud adquiere una extraordinaria importancia para el Plan de Desa-

rollo. Podríamos decir que se convierte en una prioridad. Por otra parte, cuando trata el tema del desarrollo solidario de la comunidad, se ve que es indispensable la participación de la juventud para que desde esa edad y en forma comunitaria, las nuevas generaciones aprendan a modelar la comunidad colombiana.

En la misma línea, aparecen algunas partes del artículo que trata nada menos que de los propósitos del pueblo colombiano al poner de relieve que éste debe "buscar unido con los demás pueblos de buena voluntad del mundo, un humanismo capaz de impregnar con espíritu fraterno a la civilización mundial que se está gestando para el próximo milenio, de modo que el hombre moderno se halle a sí mismo en el gozo de su autorealización por el servicio y la solidaridad". Para todo esto es necesario conjugar la acción de la sociedad civil, la del Estado y la muy dinámica de los jóvenes, orientados a la formación de un nuevo ciudadano colombiano, centro y objetivo primordial del Plan que en su artículo 4º dice:

"Para realizar los propósitos del Plan, el Estado y la sociedad civil deben aunar sus esfuerzos con el fin de formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y, por tanto, más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más integrado en lo cultural y, por tanto, más orgulloso de ser colombiano".

Para alcanzar este propósito nacional el Plan contempla las estrategias sociales que giran en torno de lo educativo, al tenor del artículo 11, que luego de reproducir una parte del anterior, termina diciendo que "ellas buscarán que el país aprenda a ser comunidad educativa total". Dentro de éstas se ubica la estrategia relacionada con la juventud, que se concreta en el programa de que trata el artículo 20, una de cuyas partes dice:

"1.3 Juventud... Consiste en el diseño y puesta en marcha de una política integral que coordine los esfuerzos sectoriales en favor de esta población y desarrollo, además, acciones específicas orientadas a la prevención de la drogadicción y a la consolidación de espacios para la participación democrática de los jóvenes en la vida pública del país."

Los programas del Salto Social subrayan lo referente a la juventud campesina.

El Modelo Alternativo de Desarrollo que el Plan "El Salto Social" señala como objetivo nacional de carácter cualitativo, se caracteriza porque integra la acción del Estado y la de la sociedad civil funcionalmente organizada, lo que es de importancia para una ley de juventud, porque es necesario que el Estado apoye a las instituciones de la sociedad civil que trabajan con los jóvenes, a fin de movilizar a toda la sociedad y a ellos mismos para bien de las nuevas generaciones. Dice el plan:

"Artículo 6º. El Estado y la sociedad civil funcionalmente organizada, diseñarán y aplicarán un modelo alternativo de desarrollo humano integral que movilice permanente y participativamente al pueblo colombiano y organice sus recursos y medios para lograr los propósitos del Plan Salto Social, orientados hacia la formación del nuevo ciudadano colombiano."

Así pues, por mandato del Plan, es necesario que una ley de juventud tenga como otro de sus puntos focales la formación integral de la juventud, para lo cual es necesario implementar la educación

extraescolar que complemente la labor de la familia y del sistema escolar, tal como lo señala la primera de las estrategias sociales que dice: "La Estrategia Salto Educativo y Cultural para... organizar la educación extraescolar de la niñez y de la juventud". Precisamente en el escrito "El Desarrollo está en sus manos", que contiene los fundamentos de la Parte General del Plan y que, por disposición del artículo 2º de éste, forma parte del mismo, encontramos un texto fundamental explicativo de la estrategia que se estudia:

"Para complementar de la labor de la familia y del sistema escolar, surgió en la primera mitad del presente siglo y ha venido extendiéndose en la segunda, la educación extraescolar que tiene por objeto incidir en la formación de la voluntad y del carácter de los educandos a través de una pedagogía que transforme el mundo propio de los jóvenes y hacer que los educandos sean educadores de sus compañeros al interior de los movimientos u organizaciones de jóvenes o asociaciones juveniles. De esta manera, se ha llegado al tercer paso de la evolución del sistema educativo, que ahora está compuesto por un trípode: familia-escuela-educación extraescolar. Sobre ésta, anotó en la Conferencia de las Naciones Unidas en Grenoble en 1964 el entonces Director de la Unesco: "Se reconoce el valor intrínseco y permanente de la educación extraescolar de los jóvenes... esta educación forma parte de un proceso de formación continua que necesita todo ser humano durante su vida para adaptarse a un mundo que evoluciona con rapidez." (Congreso de la República, "El Desarrollo está en sus manos", Editorial Ricardo Gaitán, Sáenz Ltda., Santafé de Bogotá, marzo de 1995, pág. 55).

Ahora bien, el plan, con toda claridad señala que la formación del nuevo ciudadano debe abarcar a la persona humana integral, pues al señalar los principios que deben orientar la construcción y funcionamiento del modelo alternativo del desarrollo, anota: "Artículo 7º... El desarrollo debe ser integral para que abarque las dimensiones materiales, espirituales y trascendentes de la persona y humanicen todas las estructuras que componen el sistema social del país".

#### 4. Contribuciones de Instituciones que trabajan en pro de la juventud

En las décadas de los cincuenta y sesenta, los movimientos universitarios coparon la reflexión y la acción de las nuevas generaciones. La FEC, Federación de Estudiantes Colombianos, desempeñó un papel protagónico en el tránsito del gobierno militar hacia el Frente Nacional. Los días 8 y 9 de junio de 1953 han pasado a la historia nacional. El movimiento estudiantil tuvo enorme influjo en los procesos históricos del 10 de mayo de 1957 y en toda la dinámica contestataria de los años sesenta. Luego ha seguido presente en el panorama nacional como pionero de la participación estudiantil y expresión de la juventud como nuevo grupo de presión. Simultáneamente, surgen instituciones dedicadas a la juventud con un propósito eminentemente educativo. Entre otras se destaca el Instituto de Juventud y Educación Extraescolar de la Central de Juventudes, que adelantó un permanente trabajo en el campo de la juventud y la educación extraescolar a través de cursos para adultos y de la Escuela de Líderes Juveniles. Se recogen aportes de este trabajo en el libro *Juventud, Rebelión y Nueva Civilización*, que hace referencia a la temática de los años sesenta y setenta con enfoques sobre el papel de la juventud en el desarrollo de los pueblos, el cambio social y la filosofía de la juventud, entre otros. Así mismo, el documento *Juventud año 2000*. Una etapa nueva en la dinámica de la juventud se origina en el movimiento de la séptima papeleta que estuvo a cargo de jóvenes universitarios con amplias repercusiones en

la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Una vez que se realizó este evento de tanta trascendencia, se llevó a cabo el taller nacional *La juventud y la Constitución de 1991*, convocado por la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (en esa época dirigida por el doctor Juan Lozano Ramírez) y por la Corporación SOS Colombia, Campaña Viva la Ciudadanía, entidad presidida por el doctor Jaime H. Díaz. Las memorias de este taller, publicadas en 1993, son fuente obligada de consulta, especialmente en los temas "Opciones y Mecanismos de Participación de la Juventud". "Los Concejos Municipales de Juventud" y "mecanismos de participación de la juventud". En la misma línea ha trabajado la Corporación FES de Liderazgo y, más recientemente, en 1994, se publican los trabajos del Debate sobre la Ley del Joven, adelantados por la Corporación por el Desarrollo Democrático de la Juventud y el Estudiantado (DEJE), que hace referencia a las discusiones que los jóvenes adelantaron sobre los proyectos de ley; 146 de 1993 "por la cual se reglamenta la Constitución Nacional en los aspectos relativos a la juventud y se dictan normas para su participación", presentado por un grupo de Senadores multipartidista; 186 de 1993, "por la cual se definen las políticas, estrategias, y programas para la participación, la protección integral de la juventud en Colombia, que trata el artículo 45 de la Constitución Política de 1991", presentado por la entonces Representante y hoy Senadora Piedad Córdoba; 342 de 1993, "por medio de la cual se crea el carné estudiantil, se otorga trato preferencial, los estudiantes en su transporte en eventos culturales, musicales y deportivos, se fomenta el periodismo estudiantil, el turismo juvenil y ecológico y se conceden otros beneficios", presentado por el Senador Andrés Pastrana Arango; 156 de 1992, "por la cual se reglamenta el artículo 45 de la Constitución Nacional", presentado por el entonces Representante y hoy Senador Camilo Sánchez Ortega, y los antes mencionados proyectos 104 de 1994 y 65 de 1994, sobre los que se rinde ponencia. Las propuestas giran, además del citado tema de la participación de la juventud, sobre los consejos locales, municipales y el Consejo Nacional de Juventud, se insiste en los servicios que deben prestarse para proteger a la juventud, en el bienestar estudiantil, en los derechos humanos, en las organizaciones juveniles, con observaciones puntuales sobre los proyectos de ley mencionados. Un documento significativo de la Corporación DEJE, es el que contiene las relatorías del Taller Preparatorio de las ONG Fundación Santillana, con contribuciones sobre "Juventud y Participación", en la que se destaca "Participar es construir nuevas formas de vivir" y no se limita a mecanismos como la Veeduría y el control de las acciones del Estado, que no podrían asumirse como formas de participación, a lo que añade el análisis de temas como los de "Juventud y Educación", "Juventud y Derechos Humanos", "Juventud e Instituciones". Se destaca también la reflexión de la Red de Instituciones Juveniles (REDINJUV), que diseña el "Proyecto REDINJUV" el cual propone la integración horizontal de las instituciones de juventud en forma de red, con respecto de la autonomía de cada una, dentro de una dinámica de diálogo y cooperación; evita de este modo los esquemas de organización vertical que habían bloqueado cualquier forma de integración de los movimientos y organizaciones juveniles. En el campo de la juventud trabajadora, deben recogerse las contribuciones de la JTC, Juventud Trabajadora Colombiana, de la Organización Kolpin y de la Fundación Social, entre otras.

## II. Marco institucional y legal

Las instituciones que directamente se refieren a la juventud son aquellas en las que opera el diálogo intergeneracional: las instituciones familiares y las instituciones educativas, sea escolares o extra-escolares, a las que se añaden las creadas por el Estado para desarrollar las políticas de juventud, que en Colombia son: el Ministerio de Educación, Viceministerio de Juventud, el que tiene la dirección de dichas políticas con el apoyo del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, principalmente.

Inicialmente se pensó en unir el deporte y la juventud a través de Coldeportes. Un cambio institucional de mucha importancia fue el de crear el Viceministerio de Juventud, para que se ocupara del mundo de la juventud y de la educación que debe dársele para que oriente su capacidad creadora. Pasada la etapa de organización y delimitación de funciones con Coldeportes, este Viceministerio ya está proyectando su eficaz acción en el medio juvenil. Para esto recogió la experiencia de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia. Coldeportes también ha contribuido a la nueva etapa de las políticas de juventud mediante su participación en la Ley 181/95 y sigue con importantes funciones de apoyo, e incluso de promoción directa de la educación extraescolar, cuya dirección a nivel nacional está en manos del Ministerio de Educación. De gran utilidad serán las Oficinas de Juventud en los departamentos donde funcionan.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha venido trabajando la "propuesta para la creación de Clubes Juveniles Comunitarios a Nivel Nacional", financiada por esta institución, con un estudio muy detallado sobre la estructura de los clubes, principios y estrategias para la acción.

En la actualidad existen dos leyes básicas para lo atinente a la juventud, a saber: La Ley 115 de 1994, conocida como Ley General de Educación, y la Ley 181 de 1995, o Ley del Deporte y de la Educación Extraescolar. La primera de estas normas señala la filosofía general de la educación, definida como proceso de formación permanente, personal, cultural y social, que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. Trata del servicio y de la comunidad educativa y luego esboza el trípode que sirve de soporte a la educación sistemática moderna: la familia (artículo 7º; el sistema escolar, que es objeto principal de la ley, desde el preescolar hasta la educación media y que luego se prolonga en la educación superior, objeto de otra ley; y la educación en el ambiente, que se relaciona directamente con el tema de la ley de juventud y dice:

"Artículo 204. El proceso educativo se desarrolla en la familia, en el establecimiento educativo, y en la sociedad.

La educación en el ambiente es aquella que se practica en los espacios pedagógicos diferentes de los familiares y escolares mediante la utilización del tiempo libre de los educandos.

Son objetivos de esta práctica:

a) Enseñar la utilización constructiva del tiempo libre para el perfeccionamiento personal y el servicio a la comunidad;

b) Fomentar actividades de recreación, arte, cultura, deporte y semejantes, apropiados a la edad de los niños, jóvenes, adultos y personas de la tercera edad, y

c) Propiciar las formas asociativas para que los educandos complementen la educación ofrecida en la familia y en los establecimientos educativos".

Esta norma se proyecta sobre la Ley 115/95, del Deporte y de la Educación Extraescolar que la desarrolla con mayor amplitud, especialmente en los siguientes artículos:

“Artículo 2º. El objeto especial de la presente ley, es la creación del Sistema Nacional del Deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física.

Artículo 5º. Se entiende que: ... La Educación Extraescolar es la que utiliza el tiempo libre, la recreación y el deporte como instrumentos fundamentales para la formación integral de la niñez y de los jóvenes y para la transformación del mundo juvenil con el propósito de que éste incorpore sus ideas, valores, y su propio dinamismo interno al proceso de desarrollo de la Nación. Esta educación complementa la brindada por la familia y la escuela y se realiza por medio de organizaciones, asociaciones o movimientos para la niñez o de la juventud e instituciones sin ánimo de lucro que tenga como objetivo prestar este servicio a las nuevas generaciones...

Artículo 9º. El Ministerio de Educación Nacional, Coldeportes, y los entes territoriales propiciarán el desarrollo de la educación extraescolar de la niñez y de la juventud. Para este efecto:

1. Fomentarán la formación de educadores en el campo extraescolar y la formación de líderes juveniles que promuevan la creación de asociaciones y movimientos de niños y jóvenes que mediante la utilización constructiva del tiempo libre sirvan a la comunidad y a su propia formación.

2. Dotarán a las comunidades de espacios pedagógicos apropiados para el desarrollo de la educación extraescolar en el medio ambiente o sitios diferentes de los familiares y escolares, tales como casas de la juventud, centros culturales especializados para jóvenes, o centros de promoción social, además de las instalaciones deportivas y recreativas.

3. Las instituciones públicas realizarán, directamente o por medio de instituciones privadas sin ánimo de lucro, programas de educación extraescolar. Para este efecto se celebrarán contratos que podrán financiarse por medio de los dineros destinados a los fines de que trata la presente ley.”

Uno de los puntos originales del Plan El Salto Social, en lo referente al marco institucional y legal, se refiere a los espacios que deben crearse para la concertación entre la sociedad civil y el Estado. Dice el artículo 9º:

“Reconózcase y promuévase el espacio de participación ciudadana como el ámbito de encuentro del espacio público propio del Estado con el espacio privado propio de la sociedad civil, con el fin de propiciar la concertación y la acción de ésta y de aquél en el proceso de desarrollo.”

Para el caso que nos ocupa esto significa que se deben crear espacios ciudadanos de encuentro del Estado y la sociedad civil en lo referente a la juventud. Estos espacios son lugares de encuentro y concertación.

### III. Integración de los proyectos y estructura del articulado

En la ponencia se recogen las experiencias y contribuciones mencionadas en la primera parte, por ejemplo, mecanismos y formas de participación, red de instituciones juveniles, estructura tripartita de la ley (protección, formación integral, participación), que se integran con lo estructural que procede de los Proyectos de ley 65 y 104/94 y de la estrategia sobre juventud del Plan Nacional de Desarrollo. Naturalmente, de otros proyectos que fueron presentados pero no aprobados en las respectivas comisiones, se

recogen elementos valiosos. No se hace el análisis específico de cada contribución, por lo extenso que resultaría.

La estructura de una ley suele dividirse en tres partes: la primera, que trata del sujeto y objeto de la norma y responde a la pregunta para quién es la ley, e igualmente define la naturaleza de la norma jurídica acorde con su objeto, señala principios y determina fines; éste es el contenido del Capítulo I: “De la protección, la Formación y la Participación de la Juventud”. La segunda parte, se refiere a la forma cómo se deben alcanzar los fines y responde a las preguntas cómo y cuándo; a ellos se refieren los Capítulos II, “De las políticas para la protección de los jóvenes”, III “De las políticas para la formación integral de la juventud”, y IV, “De las políticas para la participación de la juventud”. La tercera parte identifica la estructura organizativa para realizar la acción y los recursos con los que se debe contar para adelantarla; responde a las preguntas quién ejecuta y con qué recursos. De esta trata el Capítulo V, “De la Ejecución de las Políticas para la Juventud. Este itinerario es el que sirve de hilo conductor al articulado. En cada paso se tienen en cuenta las leyes acumuladas, el Plan Nacional de Desarrollo, y las contribuciones que el ponente hace para lograr la integración y ofrecer soluciones a los problemas planteados en el diagnóstico.

#### 1. Explicaciones sobre la primera parte del Proyecto de Ley de Juventud.

Los Proyectos 065 y 104/94 y el Plan Salto Social, coinciden en señalar como sujeto de la ley la juventud, que abarca los diversos sectores de jóvenes dentro de los cuales está el estudiantil, por lo tanto, se prefiere tratar globalmente el tema y particularizar en lo estudiantil cuando sea necesario. Por esta razón será la “Ley de Juventud”.

El artículo 45 de la Constitución distingue con claridad la protección que debe brindarse a la juventud como sector que está en camino hacia la vida adulta, y la formación integral que los jóvenes deben asumir. Estos son derechos fundamentales propios de la persona en su condición de joven. Dice la citada norma:

“Artículo 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral”.

La juventud, como nueva fuerza social que influye en la sociedad tiene también el derecho de participar en la vida colectiva. De ello trata la segunda parte de la norma constitucional que dice:

“Artículo 45.... 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.”

De este modo la Carta especifica los derechos básicos del joven y los deberes inherentes, tanto para él como para la sociedad y el Estado, a saber: protección, formación integral y participación. Estos derechos y deberes se suman a los que tienen los jóvenes como personas humanas y que están amparados por la Constitución con normas que obviamente abarcan a los integrantes de las nuevas generaciones, por ejemplo, el derecho a la vida. La ley sobre Juventud que se expida no debe duplicar ni repetir otras leyes o normas vigentes que dentro de la hermenéutica jurídica se consideran concordantes. Debe centrarse en lo específico de la juventud al tenor del texto constitucional que lo determina, el artículo 45 citado. Por esta razón, la estructura de la ley va a girar sobre esos tres derechos con sus correspondientes deberes. De ahí que el artículo 1º del proyecto acumulado diga que la ley tiene por objeto... “garantizar el ejercicio de los derechos y

deberes consagrados en la Constitución Política, particularmente en su artículo 45, para promover la protección y la formación integral del joven, y para favorecer la participación de la juventud en el desarrollo del país, en cada uno de los ambientes en donde se gesta el mundo juvenil”.

Antes de la revolución industrial había obreros, después de ella surgió el “mundo obrero”, gestado por la clase obrera. Hoy es natural distinguir entre los obreros, la clase obrera y el mundo obrero, que es el producto de la acción de aquéllos y de ésta, puesto que crea una cultura específica que ha tenido una notable influencia en los procesos históricos contemporáneos. Algo similar ha venido aconteciendo en las nuevas generaciones como efecto de las transformaciones de la sociedad técnica, industrial y urbana en la modernidad y en la posmodernidad. En efecto, los jóvenes estaban dispersos en una sociedad de adultos y a ellos se llegaba a través de la familia y de los centros de estudio y de trabajo. Varios factores incidieron en esta realidad para cambiarla: se dice: “la juventud empieza antes que antes y termina después que antes”, lo cual es cierto puesto que la adolescencia se anticipa y la inserción en el mundo adulto se dilata por causa de la duración del período escolar que cubre no sólo la educación superior, sino incluso los posgrados, en donde personas con 25 o más años tienen el estatuto de estudiantes. Por otra parte, los medios de comunicación han ido generando una mentalidad común en las nuevas generaciones y en sus hábitos y costumbres de modo que ya no se marcan tanto las diferencias de clase o condición social en muchos aspectos. Además, se ha intensificado la socialización de los jóvenes en sus tiempos libres cuando no están en casa ni en los centros de estudio, surgen espontáneamente los grupos juveniles y se abre el campo para el liderazgo juvenil. A ello se suma la capacidad crítica de los universitarios que han tenido un extraordinario protagonismo en América Latina y en Colombia desde hace varias décadas. Por todo esto puede afirmarse que hoy están “los jóvenes”, el “cuerpo social juvenil” dotado de no poca influencia social, y la cultura que éste y aquéllos construyen, o “mundo juvenil”. Así pues, al tratar de los sujetos de la ley, deben tenerse en cuenta estas realidades de orden sociológico para poder encauzar constructivamente la energía de las nuevas generaciones con el fin de que cumplan su misión histórica. Por esta causa el artículo 2º del proyecto de ley de juventud, distingue los sujetos de la norma, distinción que se proyectará a lo largo de toda la ley.

El artículo 2º define al joven desde la perspectiva psicobiológica, pero no le fija una edad por la dificultad de establecer las fronteras exactas en la aplicación de la ley; se prefiere hablar del período de desarrollo que sucede a la niñez y precede a la ubicación de la persona en la sociedad en su condición de adulta. Contradistingue, eso sí, al hablar de la adolescencia como la primera etapa de este proceso. Después habla de la juventud en los términos ya mencionados de “cuerpo social” que ejerce su influencia en el “hoy” de la sociedad sin perder de vista su enorme influjo en el “mañana”. Por último, hace una definición descriptiva del mundo juvenil. Si se hablara de la cultura colombiana en estrictos términos sociológicos, se diría que existe la “subcultura juvenil”, pero ésta terminología no es apropiada en el lenguaje del derecho, porque parecería que se desvaloriza lo que es fruto del quehacer de las jóvenes generaciones.

El artículo 3º. Se refiere a la protección del joven, que es obligación del Estado y de la sociedad civil. Aquí se identifican las obligaciones que garanticen

el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes que los jóvenes tienen tanto por ser personas como por estar en la etapa de la vida que los caracteriza. Mientras la persona asume su condición de adulta, requiere de la protección de los adultos para poder madurar.

El artículo 4º se refiere a la formación integral. Aquí el acento cambia puesto que nadie puede formar a un joven. Es él quien debe asumir su propio proceso de autoformación. Nadie lo puede reemplazar. Se le debe apoyar y crear las mejores condiciones. En la norma se describen las características de un proceso de formación integral.

El artículo 5º se ocupa de la participación de la juventud como cuerpo social en los procesos de cambio en el desarrollo y en la renovación de la cultura del país y de la sociedad internacional. Esta participación supone el diálogo intergeneracional y tiene por objeto superar tanto las posiciones en que el mundo adulto ahoga al mundo juvenil, como las conflictivas en las que éste rompe con el pasado y rechaza los valores que sus antecesores le entregan. El objetivo final de la participación es que las nuevas generaciones asimilen la experiencia de los mayores, la purifiquen y la renueven para crear cultura y entregarla a quienes las sucedan. Dentro de la participación tiene significativo puesto la representación, a través de los organismos que sean del caso, pero debe evitarse el reducir la participación a la representación, precisamente en una época en que la democracia representativa es incapaz de afrontar la problemática contemporánea y por ello se abre paso, como complemento de ella, a la democracia participativa, una de cuyas más importantes expresiones será la Ley de Juventud.

## 2. Explicaciones sobre la Segunda Parte de la Ley de Juventud

La palabra "política" tiene diversas significaciones, una de las cuales se refiere al modo de alcanzar los fines propuestos, a la manera de actuar para que los propósitos se realicen, al camino que debe recorrerse, o a las líneas de acción que se trazan para alcanzar los objetivos de la ley. Esta parte señala políticas para cada uno de los núcleos de los derechos y deberes antes mencionados: protección, formación integral y participación de la juventud.

El Capítulo II concreta las políticas para la protección de los jóvenes, no sin antes subrayar que el Estado y la sociedad civil, con la participación de los mismos jóvenes deben concertar estas políticas. Se trata de poner en práctica el modelo alternativo de desarrollo humano integral en la Estrategia de la Juventud. La ley señala las políticas que se deben ejecutar en bien de la juventud para protegerla, teniéndose mucho cuidado de no transformar la ley en reglamento. Así el artículo 8º trata sobre los servicios masivos para cubrir necesidades en lo deportivo y recreativo, social, económico y cultural, religioso y político; el artículo 9º se refiere a los restaurantes y escolares, albergues juveniles, subsidios para la vivienda, red nacional laboral, sistema de beneficios en transporte, espectáculos públicos, etc., y seguridad social entre otros. El artículo 10 liga la Ley con la 181/95, que trata del deporte y la recreación, e igualmente se refiere a sitios en donde los jóvenes puedan organizarse, fundar clubes, realizar programas de diverso tipo, todo esto bajo la denominación de "casas de la juventud". El artículo 11 se refiere al importante asunto de la relación entre los medios de comunicación y la movilización de la juventud para que ésta pueda ejercer su derecho de información y comunicación y para crear un clima favorable al cultivo de la ecología humana en el

mundo juvenil. El artículo 12 se refiere a las campañas de prevención y reeducación en los sectores más vulnerables de la población juvenil.

Las políticas para la formación integral de la juventud son materia del Capítulo III, que deliberadamente se elabora como complementario de la Ley General de Educación (115/94) y la Ley del Deporte y la Educación Extraescolar (181/95), para que pueda operar en el mundo juvenil con las características, fines, metodología y sistema que le son propios y que las anteriores leyes esbozaron en principio, pero no pudieron desarrollar, pues se sabía que para ello debería expedirse la Ley de Juventud. Con ésta y la ley que rige la educación superior, queda completo el marco legal de la educación sistemática en el país y se orienta la acción de la sociedad para lo asistémico o difuso. De este modo se puede llevar a la práctica la estrategia social del Plan Salto Social, que tiene como gran objetivo hacer de Colombia una comunidad educativa total.

Las políticas para la participación de la juventud, que diseña el Capítulo IV, buscan la inserción creadora del mundo juvenil en la cultura colombiana y la activa participación de la juventud en la vida del país. Empiezan por la promoción del asociacionismo juvenil para que los jóvenes ejerzan el derecho de libre asociación, apoyan los mecanismos para la representación y estimulan la creación de organizaciones de jóvenes a escala local, municipal, departamental y nacional, según los intereses de los mismos jóvenes en los sectores que representen. Naturalmente esta parte gira en torno de la juventud organizada.

Más adelante se abren los grandes horizontes de la participación de la juventud a través de su compromiso histórico pues con razón se ha dicho que el porvenir de la humanidad pertenece a quienes ofrezcan a las nuevas generaciones razones para vivir y razones para esperar. Luego, las políticas giran en torno de la renovación de la cultura y la superación de la barbarie que asfixia al país, para lo cual es indispensable que ellos sean abanderados en la realización de los valores fundamentales de la convivencia humana. Posteriormente, las políticas de participación se orientan hacia la promoción de la cultura de la vida y la contribución de los jóvenes a la paz.

## 3. Explicaciones sobre la Tercera Parte de la Ley de la Juventud

La ejecución de las políticas para la juventud es el tema del Capítulo V, que identifica a los ejecutores de la ley en el Estado y la sociedad civil a través de las instituciones que trabajan en pro de la juventud y con las organizaciones de los mismos jóvenes (artículo 20). La dirección de las políticas o la coordinación más alta a nivel nacional está en el Ministerio de Educación Nacional, a través del Viceministerio de Juventud, y en los entes territoriales por medio de las Secretarías de Educación, donde las haya, o entidades que cumplan sus funciones. Todo esto ya existe y está determinado por otras leyes que confieren las competencias respectivas. La norma únicamente hace un recuento para mayor claridad. Lo mismo sucede cuando señala que Coldeportes y el Instituto de Bienestar Familiar son organismos de apoyo (artículo 21). De la sociedad civil trata el artículo 22 para referirse a las instituciones que trabajan en favor de la juventud; de los jóvenes y sus asociaciones trata el artículo 23.

Se crea el Consejo Nacional de Juventud como órgano superior de participación del Estado, la sociedad civil y la juventud para la ejecución de la ley. Se trata de un espacio de participación ciudadana.

Los artículos posteriores hablan de sus miembros y sistemas de elección, para luego tratar de los Consejos Departamentales y Municipales de Juventud. En todos estos espacios de participación ciudadana están presentes el Estado, la sociedad civil y los jóvenes, a través de las instituciones mencionadas antes.

Finalmente, se habla de la contratación y de la financiación que podrá hacerse a través de los mecanismos que allí se describen. La norma se remite a las leyes vigentes en este campo y es el Gobierno quien va a determinar los medios concretos al momento de ejecutar las políticas.

De este modo he rendido ponencia sobre el articulado, que espero tenga la suficiente claridad.

Atentamente,

Carlos Corsi Otálora,  
Senador Ponente.

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.  
COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

En Santafé de Bogotá, D. C., a treinta y uno (31) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995). En la presente fecha se recibió el informe y se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Presidente,

Alvaro Vanegas Montoya.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

PROYECTOS DE LEY NUMEROS 65 Y 104 DE  
1994 SENADO, ACUMULADOS  
por la cual se expide la Ley de Juventud y se dictan  
otras disposiciones.

## CAPITULO I

### De la protección, la formación y la participación de la juventud

Artículo 1º. *Objeto*. Esta ley tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, particularmente en su artículo 45, para promover la protección y la formación integral del joven, y para favorecer la participación de la juventud en el desarrollo del país; en cada uno de los ambientes en donde se gesta el mundo juvenil.

Artículo 2º. *Definiciones*. Entiéndese por *joven* la persona humana que vive el período de desarrollo psicobiológico que sucede a la niñez y precede a la ubicación en la sociedad en su condición de adulta. La primera parte de este proceso corresponde a la adolescencia.

Entiéndese por *juventud* el nuevo cuerpo social dotado de considerable influencia en el presente y no sólo en el futuro de la sociedad, que debe asumir sus responsabilidades y funciones en el progreso de la comunidad colombiana. Este cuerpo social está conformado por: varones y mujeres, estudiantes y universitarios, marginados y en situaciones de alto riesgo, trabajadores del campo y de la ciudad, e incluso neoprofesionales, entre otros.

Entiéndese por *mundo juvenil* el modo de sentir, pensar y actuar de la juventud, que se expresa por medio de ideas, valores, actitudes y de su propio dinamismo interno, y que configura un ámbito cultural específico caracterizado, entre otros aspectos, por la pluralidad de sus manifestaciones, el inconformismo, el espíritu de riesgo, la creatividad y la capacidad de renovar las culturas como signo de esperanza.

Artículo 3º. *Protección*. La protección del joven es obligación del Estado y de la sociedad civil y tiene como finalidad garantizar un ambiente social que facilite y no obstaculice el desarrollo armónico de

todas las capacidades y potencialidades de los jóvenes, para que puedan alcanzar la madurez humana y la ubicación constructiva en la sociedad. Para este efecto es necesario:

a) Brindar a los jóvenes condiciones de vida dignas en el campo de la salud, alimentación, vivienda, empleo, educación y seguridad social, especialmente a los que están viviendo en situaciones de pobreza absoluta;

b) Facilitar a la juventud, espacios en donde pueda disponer de aire puro y de oportunidades para el deporte, la recreación y el uso constructivo del tiempo libre;

c) Favorecer un ambiente familiar y cultural que promueva el equilibrio emocional y afectivo de los jóvenes;

d) Acompañar a la juventud en su proceso de búsqueda de la verdad y de vivencia de la amistad, para que aprendan a ejercer su libertad con responsabilidad, sentido de solidaridad social y apertura a los valores espirituales y trascendentes;

e) Prevenir al joven sobre el grave peligro de caer en el consumo de sustancias psicoactivas, prostitución, pandillaje, delincuencia y otras conductas autodestructivas, y brindar posibilidades de reeducación a quienes se encuentren inmersos en ellas.

Artículo 4º. *Formación integral.* Los jóvenes tienen el deber de asumir su propio proceso de formación integral para crecer y perfeccionar en todas las dimensiones de su ser y de su obrar. El Estado y la sociedad civil tienen la obligación de apoyarlos en dicho proceso.

La formación debe ser:

- *Integral:* abarca a todo el joven y a todos los jóvenes.

- *Permanente:* es un esfuerzo continuo de toda la vida.

- *Autoformativa:* asumida por el mismo joven.

- *Progresiva:* acorde con la normal evolución de la persona en los aspectos somáticos, psicológicos, espirituales y psicosociales.

- *Sistemática:* intencionalmente dirigida al ordenado y adecuado crecimiento de la persona.

- *Humanizante:* cubre el saber, el saber hacer, y el saber ser hombre integral.

- *Dialogante:* respeta la pluralidad y se fundamenta en la amistad y la intercomunicación entre las generaciones.

Artículo 5º. *Participación.* La participación es condición esencial para que los jóvenes aprendan a convivir, a dialogar y a ser solidarios en la vida de la comunidad, y para que la juventud, como cuerpo social, pueda proyectar su capacidad renovadora en la cultura y en el desarrollo del país.

La participación debe ser:

- Acorde con las características psicológicas, sociales y culturales de los jóvenes y de los ambientes en donde transcurre su vida.

- Libre, responsable y compartida.

- Creativa para que incida en transformación de la realidad.

- Ética, para que facilite a las personas y a los grupos, el logro de su propia perfección.

Artículo 6º. *Representación.* El ejercicio de la representación es una de las formas de participación de la juventud. El Estado y la sociedad civil tienen la obligación de promover y apoyar los mecanismos

necesarios para que la juventud pueda estar representada en los organismos públicos y privados que velan por la protección, educación y progreso de los jóvenes.

## CAPITULO II

### De las políticas para la protección de los jóvenes

Artículo 7º. *Concertación.* El Estado y la sociedad civil, con la participación de los mismos jóvenes, concertarán políticas para brindar a la juventud la protección de que trata el artículo 3º de la presente ley.

Artículo 8º. *Servicios masivos.* La protección se ofrecerá por medio de servicios masivos que lleguen a todos los jóvenes, de acuerdo con sus intereses y necesidades, en lo deportivo y recreativo, social, económico y cultural, religioso y político. Estos servicios se prestarán en sitios apropiados, con medios adecuados y personas especializadas.

Parágrafo. Estos servicios se prestarán principalmente en el ámbito de la educación extraescolar que se realiza en el medio ambiente de los jóvenes, aprovechando su tiempo libre, al tenor de lo dispuesto en el artículo 5º y concordantes de la Ley 181/95.

Artículo 9º. *Líneas de acción.* Para realizar lo dispuesto en el literal a) del artículo 3º de la presente ley, el Estado y la sociedad civil deben:

a) Organizar restaurantes escolares en las zonas más pobres de la población, por medio de programas promovidos por la Red de Solidaridad Social, los municipios y las comunidades locales;

b) Fundar albergues juveniles que sirvan como vivienda temporal para programas de intercambio y turismo juvenil;

c) Cuantificar y adjudicar los subsidios de vivienda del Instituto de Desarrollo Urbano y otras entidades públicas teniendo en cuenta el número de hijos de las familias;

d) Crear la red nacional laboral encargada de propender por la vinculación de los jóvenes, según su nivel de preparación, al mercado laboral productivo en el país y en el exterior. Esta red estará a cargo del Ministerio de Trabajo, el SENA, el ICFES y los entes territoriales, con la colaboración del sector productivo;

e) Organizar un sistema nacional y local de beneficios en transporte, asistencia a espectáculos públicos de carácter cultural, recreativo y deportivo y de turismo ecológico, para los estudiantes carnetizados. El Gobierno Nacional, los gobernadores y alcaldes están obligados a organizar este servicio;

f) Las entidades públicas y privadas que brindan seguridad social, organizarán programas especiales para los jóvenes. El Gobierno velará porque todo estudiante esté cubierto por un seguro médico colectivo obligatorio, que incluya la salud oral.

Artículo 10. *Deportes, recreación y casas de la juventud.* Para realizar lo dispuesto en el literal b) del artículo 3º de la presente ley, el Estado y la sociedad civil deben aplicar lo dispuesto sobre deporte y recreación en la Ley 181/95 y organizar casas de la juventud, que se caracterizarán por ser sitios en donde los jóvenes encuentren ambientes apropiados para su formación integral en el tiempo libre, en donde se organicen constantemente programas y servicios para la juventud y se apoyen las iniciativas de los jóvenes, según sus propios intereses.

Todo municipio tiene la obligación de organizar casas de la juventud, como parte de la inversión en

el sector educativo, una para cada cincuenta mil habitantes o fracción menor de ésta.

El Gobierno Nacional, a través de la Red de Solidaridad y de los fondos de cofinanciación apoyará este programa.

Las casas de la juventud pueden ser organizadas directamente por los municipios o por entidades privadas sin ánimo de lucro, mediante la celebración de contratos con aquéllos o con otras entidades públicas.

Artículo 11. *Medios de comunicación y movilización de la juventud.* Para realizar lo dispuesto en los literales c) y d) del artículo 3º de la presente ley, el Estado y la sociedad civil deben:

a) Lograr la colaboración de los medios de comunicación social a escala nacional para que transmitan mensajes que propicien la cultura de la vida en el mundo juvenil. El Estado lo exigirá a aquellos medios que utilizan el espectro electromagnético por ser éste un bien público;

b) Realizar anualmente las semanas de la juventud que movilicen a los jóvenes hacia la realización de los valores básicos de la convivencia -vida, verdad, libertad, justicia, solidaridad y paz.

Los alcaldes directamente o por medio de instituciones privadas sin ánimo de lucro, con la participación de la juventud, tienen la obligación de realizarlas. El Ministerio Nacional de Educación podrá dar normas para que se realicen simultáneamente en una gran semana nacional de la juventud.

Artículo 12. *Prevención y reeducación.* Para realizar lo dispuesto en el literal e) del artículo 3º de la presente ley, el Estado y la sociedad civil deben:

- Fortalecer y ampliar los programas de prevención de las conductas autodestructivas.

- Organizar centros de reeducación.

El Gobierno Nacional y los entes territoriales tienen la obligación de adelantar estos programas.

## CAPITULO III

### De las políticas para la formación integral de la juventud

Artículo 13. *Educación extraescolar.* El Estado y la sociedad civil, con la participación de los mismos jóvenes, concertarán políticas para apoyar la formación integral de la juventud, a través de la implementación y el desarrollo de la educación extraescolar a nivel local, regional y nacional de conformidad con el artículo 204 de la Ley 115/94, la Ley 185/95 en lo referente a la educación extraescolar, y el artículo 4º de la presente ley.

Artículo 14. *Características de la educación extraescolar.* Además de lo expresado en el artículo 5º, inciso 3 de la Ley 181/95, se considera que la educación extraescolar es la acción pedagógica realizada en un cuadro de no obligación, de libre adhesión y durante el tiempo libre, que busca la formación integral de los jóvenes y la transformación del mundo juvenil en fuerza educativa al servicio del desarrollo del país.

Artículo 15. *Fines de la educación extraescolar.* Los fines de la educación extraescolar son:

a) El enriquecimiento de la personalidad del joven y el aprendizaje de la participación ciudadana en sus grupos, en los ambientes donde vive, en las actividades de tiempo libre y en la misma vida de la comunidad;

b) La transformación del medio ambiente juvenil a través de la influencia de los mismos jóvenes, para complementar la labor formativa de la familia y del sistema escolar;

c) La contribución indispensable a todos los esfuerzos destinados a promover la paz, la justicia, los derechos humanos, la cooperación internacional y la mutua comprensión.

Artículo 16. *Sujetos de la educación extraescolar.* La educación extraescolar la imparten los jóvenes a los jóvenes, en grupos, asociaciones y movimientos juveniles, con el apoyo de adultos especializados para tal fin.

Artículo 17. *Práctica de la educación extraescolar.* Para llevar a la práctica la educación extraescolar, es necesario:

a) Formar al joven para que aprenda a utilizar el tiempo libre, a participar en grupos y movimientos juveniles, a prestar servicios a la comunidad y a ser educador de sus compañeros en el ejercicio responsable y solidario de la libertad;

b) Formar líderes juveniles con capacidad de movilizar al mundo juvenil para incidir constructivamente en el medio ambiente donde viven, a través de la promoción de grupos, asociaciones y movimientos y la organización de eventos, campañas y otros servicios masivos en favor de la juventud;

c) Capacitar adultos en educación extraescolar;

d) Desarrollar la infraestructura necesaria para la educación extraescolar y allegar los recursos financieros indispensables para llevarla a cabo;

e) Investigar la realidad juvenil y la pedagogía extraescolar como parte de la educación sistemática.

Artículo 18. *Sistema Nacional de Educación Extraescolar.* El Gobierno Nacional y los entes territoriales organizarán el sistema de educación extraescolar dirigido por el Ministerio de Educación Nacional a través del Viceministerio de Juventud, con el apoyo de Coldeportes y la asesoría del Consejo Nacional de Juventud, del que trata la presente ley.

En los departamentos y municipios, los gobernadores y alcaldes organizarán el sistema de educación extraescolar, con la asesoría de los Consejos de Juventud y el apoyo de los organismos creados por la Ley 181/95.

También formarán parte del sistema todas las instituciones públicas y privadas que brinden educación extraescolar, lo mismo que los grupos, movimientos y asociaciones organizados por los jóvenes.

#### CAPITULO IV

##### De las políticas para la participación de la juventud

Artículo 19. *Líneas de acción.* El Estado, la sociedad civil y los jóvenes promoverán la activa participación de la juventud en la vida del país y la inserción creadora del mundo juvenil en la cultura colombiana por medio de las siguientes líneas de acción:

a) *Promoción del asociacionismo juvenil.* Para que los jóvenes ejerzan el derecho de libre asociación a través de la realización de actividades y programas culturales, políticos, cívicos, sociales, religiosos, ecológicos, económicos que tengan como finalidad el servicio a la sociedad y la formación integral de quienes los adelantan;

b) *Apoyo a la representación.* Para que los jóvenes dispongan de formas de representación apropiadas en los organismos públicos y privados en donde se diseñan las políticas y programas para la protección, educación y progreso de la juventud;

c) *Compromiso histórico.* Para que las nuevas generaciones tomen conciencia de la responsabili-

dad que implica ser una nueva fuerza social, orienten constructivamente su inconformismo y rebeldía, favorezcan la personalización e integración comunitaria en el mundo juvenil, adquieran sentido crítico ante los medios de comunicación y aprendan a usarlos para ejercer su derecho a la información y a la comunicación y contribuyan a la humanización de la sociedad agraria, técnica, industrial y urbana;

d) *Renovación de la cultura.* Para que el mundo juvenil cultive los valores fundamentales de la convivencia, para lo cual se requiere:

- Denunciar la mentira social con la búsqueda y difusión de la verdad.

- Superar los egoísmos individuales y colectivos con la generación de un clima de amistad y de solidaridad.

- Superar la indiferencia y la apatía ante la miseria que afecta a grandes sectores de la población y de los mismos jóvenes, mediante el compromiso por la justicia social expresado en la seria preparación para resolver la problemática del país y por medio del servicio.

- Salvar al mundo juvenil de las múltiples esclavitudes y manipulaciones psicológicas y sociales que lo afectan, a través del aprendizaje del ejercicio responsable de la libertad encaminado a realizar el bien, en común;

e) *Cultura de la vida.* Para que los jóvenes construyan la cultura de la vida y sean capaces de vencer las evasiones y alienaciones psicosociales, el pandillaje, el tráfico y consumo de alucinógenos, la violencia y otros fenómenos que están destruyendo a la juventud, y fomentar la cultura de la vida en el mundo juvenil;

f) *Contribución a la paz.* Para que los jóvenes ayuden a detener el proceso de desintegración social y cultural que afecta al pueblo colombiano y propicien la acción de las nuevas generaciones en favor del desarrollo auténtico e integral de Colombia, verdadero rostro de la paz.

#### CAPITULO V

##### De la ejecución de las políticas para la juventud

Artículo 20. *Ejecutores de la ley.* El Estado y la sociedad civil, en particular las instituciones que trabajan en pro de la juventud y los mismos jóvenes, tendrán la obligación de ejecutar de manera concertada las políticas de que trata la presente ley.

Artículo 21. *Estado.* En la esfera de su competencia, los principales órganos del Estado para la ejecución de las políticas son: el Ministerio de Educación Nacional a través del Viceministerio de la Juventud, las Secretarías de Educación Departamental, las Secretarías de Educación Municipal o los órganos que ejerzan las funciones de ésta, el Instituto Colombiano del Deporte, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y otras entidades públicas que trabajan en favor de la juventud.

Artículo 22. *Sociedad civil.* Las instituciones de la sociedad civil que trabajan en favor de la juventud, participarán en la ejecución de la presente ley, de manera individual o conformando redés a escala local, municipal, regional o nacional, que sin vulnerar su autonomía les permitan compartir experiencias, apoyarse mutuamente y realizar programas comunes con el Estado y con los mismos jóvenes.

Artículo 23. *Jóvenes.* Los jóvenes, personalmente o libremente asociados y con las formas de organización que ellos mismos establezcan, serán los principales ejecutores de la presente ley y podrán crear redes de participación que les sirva para la

concertación con el Estado y las instituciones que trabajan en pro de la juventud. Estas redes también serán el vehículo para la representación de la juventud, de que trata el artículo 45 de la Constitución Nacional.

Artículo 24. *Consejo Nacional de Juventud, CNJ.* Créase el Consejo Nacional de Juventud como órgano superior de participación y concertación del Estado, la sociedad civil y la juventud para la ejecución de la presente ley.

Artículo 25. *Integración del Consejo Nacional de Juventud.* El Consejo Nacional de Juventud estará conformado por:

a) El Ministro de Educación o su delegado;

b) El Viceministro de Juventud;

c) El Director Nacional de Coldeportes o su delegado;

d) El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado;

e) Tres (3) delegados designados por la red de instituciones que trabajan en pro de la juventud;

f) Cinco (5) delegados de los jóvenes de la Red de Participación Juvenil.

El período de los miembros del Consejo Nacional de Juventud de que tratan los literales e) y f) será de tres (3) años.

Artículo 26. *Funciones del CNJ.* Corresponde al Consejo Nacional de la Juventud:

a) Adoptar los planes y programas para la protección, la formación integral, la participación para desarrollar y alcanzar las políticas establecidas en la presente ley;

b) Determinar las formas de organización de que tratan los artículos 22 y 23 de la presente ley;

c) Determinar las formas de representación de que trata el artículo 45 de la Constitución Nacional;

d) Establecer relaciones permanentes con organismos de juventud de otros países y con organismos de carácter internacional;

e) Determinar las formas de elección de los miembros del Consejo Nacional de Juventud, teniendo en cuenta que los miembros de los concejos municipales elegirán los correspondientes y éstos al Consejo Nacional de Juventud;

f) Promover la investigación permanente sobre la realidad del mundo juvenil y de la educación extraescolar;

g) Otras funciones que establezca el Gobierno Nacional al reglamentar la presente ley.

Artículo 27. *Elección del CNJ.* El Gobierno Nacional determinará por la primera vez la forma de seleccionar los miembros del Consejo Nacional de Juventud de que tratan los literales e) y f) del artículo 25 de la presente ley.

Artículo 28. *Consejos Departamentales de Juventud.* Créanse los Consejos Departamentales de Juventud como órganos de participación y concertación del Estado, la sociedad civil y la juventud para la ejecución de la presente ley en el ámbito de la respectiva entidad territorial. Estos consejos estarán integrados por:

a) El Gobernador del departamento o su delegado;

b) El Secretario de Educación;

c) Un delegado de la Junta Departamental de Deporte y Recreación;

d) Un delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;

e) Cuatro (4) delegados de las entidades que trabajan en pro de la juventud. El período de duración de estos delegados será de tres (3) años;

f) Cinco (5) delegados de las Redes de Participación Juvenil.

Artículo 28. *Concejos Municipales de Juventud.* Créanse los Concejos Municipales de Juventud como órganos de participación y concertación del Estado, la sociedad civil y los jóvenes para la ejecución de la presente ley en el ámbito municipal.

Estos concejos estarán integrados por:

a) El alcalde o su delegado;

b) El Secretario de Educación o quien cumpla las funciones de éste;

c) Un delegado de la Junta Municipal de Deporte y Recreación;

d) Un delegado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;

e) Tres (3) delegados de las instituciones que trabajan en pro de la juventud;

El período de duración de estos delegados será de tres (3) años.

f) Cinco (5) delegados de las Redes de Participación Juvenil.

Artículo 29. *Contratación.* El Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes), los departamentos, los municipios, y cualquier institución de derecho público que tenga por objeto la educación o la realización de cualquiera de las actividades de que trata la presente ley, podrán celebrar contratos con instituciones privadas para realizar las políticas en favor de la juventud consagradas en la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará sistemas sencillos de contratación con las organizaciones integradas por jóvenes o los sistemas para subsidiar sus actividades de acuerdo con la presente ley.

Artículo 30. *Financiación.* La financiación de los planes, programas y actividades necesarios para aplicar las políticas de protección, formación integral y participación de la juventud, podrá hacerse con recursos procedentes de los presupuestos del Ministerio de Educación, del Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes), de las entidades territoriales y de los dineros de que trata el numeral 3º del artículo 9º de la Ley 191 de 1995. También podrá disponerse de recursos procedentes de la cofinanciación y del sector privado.

Artículo 31. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Carlos Corsi Otálora,  
Senador Ponente.

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA  
COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

En Santafé de Bogotá, D. C., a los treinta y un (31) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995). En la presente fecha se recibió el informe y se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Presidente,

Alvaro Vanegas Montoya.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 134/94 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre promoción y protección recíproca de inversiones, suscrito en Lima el 26 de abril de 1994.*

Honorables Senadores:

Cumplimos con el honoroso encargo de rendir ponencia al Proyecto de ley número 134 Senado de 1994 "por medio de la cual se aprueba el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre promoción y protección recíproca de inversiones, suscrito por los Estados Partes en Lima, Perú el 26 de abril de 1994, y presentado por el Gobierno Nacional -Ministro de Comercio Exterior y Ministro de Relaciones Exteriores- al Congreso de la República el 21 de noviembre de 1994, con el fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 150 numeral 16 de la Constitución Política de Colombia.

El Proyecto de ley número 134 Senado de 1994, fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado y publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

I. Análisis del Convenio

El Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, sometido a la aprobación del Congreso consta de quince artículos y consagra lo siguiente:

Artículo 1º. *Definiciones.* Precisa para efectos del Convenio los alcances de los términos de "inversión", "ganancias", "empresas", "nacionales" y "territorio".

Artículos 2º. *Promoción y Protección a las Inversiones.* Cada parte contratante promoverá dentro de su territorio las inversiones de nacionales o empresas de la otra Parte Contratante y las admitirá de conformidad con sus leyes y reglamentaciones.

Artículo 3º. *Tratamiento a la Inversión.* Se establecen tres principios en este tópico.

1. Las inversiones de nacionales o empresas de cada Parte Contratante recibirán en todo momento un trato justo y equitativo, y deberán gozar de entera protección y seguridad, de acuerdo con los principios del Derecho Internacional y la reciprocidad.

2. Cada Parte Contratante se abstendrá de aplicar medidas arbitrarias o discriminatorias a las inversiones de nacionales o empresas de la otra parte.

3. Cada Parte Contratante cumplirá cualquier otro compromiso que haya adquirido con relación a las inversiones de la otra parte contratante en su territorio.

Artículo 4º. *Trato Nacional y Cláusula de la Nación más Favorecida.* Las partes Contratantes otorgarán en su territorio a las inversiones, las ganancias de nacionales o empresas de la otra Parte Contratante, y en lo referente a la administración, mantenimiento, uso, usufructo, o enajenación de inversiones, un trato no menos favorable que aquél que conceden a sus propios nacionales o empresas o a los nacionales o empresas de cualquier Tercer Estado.

Artículo 5º. *Excepciones.* Las disposiciones relativas al otorgamiento de un trato no menos favorable que aquel que se otorga a los nacionales o a empresas de cualquiera de las Partes Contratantes, no se

extenderán a la aplicación de los beneficios, preferencias o privilegios que resultaren de una unión aduanera, mercado común, zona de libre comercio, o acuerdo internacional existente o futuro, en el cual sea o llegue a ser parte alguna de las Partes Contratantes, ni a los acuerdos o arreglos internacionales relacionados con tributación o cualquier legislación doméstica relacionada total o principalmente con tributación.

Artículo 6º. *Repatriación de los Capitales y de las Ganancias de Inversiones.* Cada Parte Contratante garantizará a los nacionales o empresas de la otra Parte Contratante la libre transferencia de los pagos relacionados con una inversión, principalmente en cuanto al capital de la inversión y reinversiones, la totalidad de las ganancias y el producto de la liquidación total o parcial de la inversión.

La transferencia se efectuará en moneda libremente convertible, a la tasa de cambio de mercado aplicable el día de la transferencia, y sin restricción o demora. Sin embargo cada Parte Contratante podrá establecer restricciones a la libre transferencia de los pagos relacionados con una inversión en el evento de presentar dificultades graves en su balanza de pagos, principio consagrado en la Ley 9ª de 1991 "por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los Cambios Internacionales y se adoptan medidas complementarias". En el capítulo III "De las Inversiones" de la precitada ley, se establecen los principios de la inversión, la remisión de utilidades y las condiciones de reembolso.

Artículo 7º. *Expropiaciones y Medidas Equivalentes.* En esta materia se establecen los siguientes principios:

1. Las inversiones de nacionales o empresa de cualquiera de las Partes Contratantes no serán sometidas en el territorio de la otra Parte Contratante a:

a) Nacionalización o medidas equivalentes, por medio de las cuales una de las Partes Contratantes tome el control de ciertas actividades consideradas estratégicas de conformidad con su legislación;

b) Cualquier otra forma de expropiación o medidas equivalentes, salvo que cualquiera de esas medidas se realicen de acuerdo con la ley, de manera no discriminatoria y con una compensación pronta, adecuada y efectiva.

2. La compensación, de conformidad con los principios de Derecho Internacional, ascenderá al valor genuino de la inversión.

3. El nacional o empresa afectado tendrá derecho de acuerdo con la ley de la Parte Contratante que adopta la medida a una revisión pronta, por parte de una autoridad competente.

4. Los principios anteriores deben aplicarse a las acciones que tengan en empresas nacionales o empresas de la Parte Contratante.

5. Este Convenio no protege inversiones de personas involucradas en actividades criminales graves.

Artículo 8º. *Compensaciones por pérdidas.* Los nacionales o empresas de una de las Partes Contratantes que sufran pérdidas en sus inversiones por causa de guerra, conflicto armado, revolución, estado de emergencia nacional, estado de sitio o similar en el territorio de la otra Parte Contratante, serán tratados no menos favorablemente que a sus nacionales o a nacionales de cualquier Estado en cuanto a restituciones, compensaciones o indemnizaciones.

Artículo 9º. *Subrogación.* Si una Parte Contratante o su agente autorizado efectúa pagos a sus nacionales en virtud de una garantía otorgada por una inversión contra riesgos no comerciales en el territorio de la otra Parte Contratante, esta última reconocerá la subrogación en todos los derechos de los nacionales o empresas.

Artículo 10. *Aplicación del Convenio.* Se precisa que el Convenio se aplicará a las inversiones realizadas por cada Parte Contratante antes o después de su entrada en vigencia.

Artículo 11. *Trato más favorable.* Si la ley del Estado receptor de la inversión establece actualmente o en el futuro un trato más favorable, esta reglamentación prevalecerá sobre el convenio.

Artículo 12. *Arreglo de controversias entre una Parte Contratante y un nacional o Empresa de la otra Parte Contratante.* Las controversias jurídicas que surjan deberán en lo posible ser amigablemente dirimidas entre las partes. Si no se dirime la controversia amigablemente dentro de los tres meses siguientes a la notificación escrita del reclamo, podrá someterse al tribunal competente de la Parte Contratante en cuyo territorio se hubiera realizado la inversión, o al arbitraje internacional del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a inversiones entre Estados y Nacionales de otros estados abierto para firma en Washington el 18 de marzo de 1965.

Artículo 13. *Arreglo de Controversias entre las Partes Contratantes.* Los conflictos entre las dos Partes Contratantes sobre la interpretación o aplicación del Convenio deberán ser dirimidas por los Gobiernos mediante la vía diplomática. Si no se resuelve la controversia de la manera anterior dentro de los tres meses siguientes, se someterá a un Tribunal Arbitral *ad hoc* a petición de una de las partes contratantes.

Artículo 14. *Interrupción de relaciones diplomáticas o consulares.* El convenio se aplicará independientemente de la existencia de relaciones diplomáticas o consulares entre las Partes Contratantes.

Artículo 15. *Entrada en vigor, duración y terminación del Convenio.* Entrará en vigor treinta días después de la segunda notificación, cuando se hayan cumplido las exigencias de la normatividad jurídica de cada Estado. Su duración será de diez años y se prorrogará después por tiempo indefinido, a menos que una de las Partes Contratantes comunique a la otra su intención de darlo por terminado doce meses antes de su expiración.

II. La inversión extranjera como factor de desarrollo

En la Exposición de Motivos del Proyecto se explica amplia y detalladamente con soporte en cifras y cuadros estadísticos, la importancia de la inversión extranjera en la competitividad comercial de los países, en el crecimiento económico, en la promoción del comercio internacional al estimular las exportaciones, en el apoyo al capital humano, en la transferencia y fomento al empleo de tecnologías nuevas y en la intensidad de los procesos de investigación y desarrollo, aspectos que no es del caso exponer nuevamente. (Páginas 1, 2, 3, 4 y 5 de la Exposición de Motivos.)

Como beneficio adicional a los mencionados en la exposición de motivos tenemos el de la "Organización y Administración Empresarial", según el cual le permite a la empresa nacional conocer y adaptar los métodos de gestión que optimizan la eficiencia con que operan los inversionistas extranjeros, las habilidades empresariales que capacitan al inversionista para identificar y llevar a cabo proyectos productivos.

Con respecto al trabajo, es importante destacar el entrenamiento y capacitación que proporciona la inversión extranjera a los empleados locales y los posibles efectos de difusión al retirarse éstos de las empresas extranjeras.

Nuestro país debe seguir desarrollando sus programas de inversión en infraestructura, para lo cual la participación de la inversión extranjera y del sector privado es trascendental en áreas como telecomunicaciones, puertos, carreteras, energía y aeropuertos.

Como ejemplo podemos tomar el campo de las comunicaciones en el cual el país necesitará en el año 2000 por lo menos US\$950 millones en recursos privados para lograr un cubrimiento aproximado de 20 líneas por cada 100 habitantes, duplicando la cobertura existente en 1995. En el año de 1990 no existía inversión privada en el sector, llegando actualmente al 30% y se espera que se aumente en el mediano plazo.

Conscientes de los beneficios y logros de la inversión extranjera muchos países han reformado su normatividad en aspectos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de acceso y trato a la inversión extranjera, y liberación de industrias que antes estaban restringidas a los inversionistas extranjeros.

México, en desarrollo del Tratado de Libre Comercio (TLC) ha suscrito un acuerdo de Protección con Estados Unidos y Canadá, y Perú ha suscrito acuerdos de protección a la inversión extranjera con Colombia, Reino Unido y algunos países de la Unión Europea.

En el caso colombiano también hay que procurar la protección de la inversión colombiana en el exterior, la búsqueda de un trato recíproco y el respeto del derecho internacional dado que el flujo de las inversiones colombianas hacia el exterior superaron en el período 1992-1993 los US\$115 millones.

El Gobierno colombiano ha diseñado una política para estimular la inversión extranjera en nuestro país y proteger a los inversionistas colombianos en el exterior, la cual está integrada por tres aspectos:

1. La adopción de un nuevo marco legal en inversión extranjera. El gobierno impulsó la expedición de la Ley 9ª de 1991.

Se establecieron como principios rectores de la inversión extranjera la igualdad, universalidad y automaticidad.

2. La suscripción de Acuerdos Internacionales de promoción y protección recíproca de inversiones. Actualmente Colombia ha negociado acuerdos con Cuba, Perú y Reino Unido.

Para los efectos y alcances de esta ponencia, resulta ilustrativo conocer los flujos bilaterales de Inversión 1992-1994 en dólares, entre Colombia y Perú.

## Colombia - Perú

Flujos bilaterales de inversión 1992 - 1994  
(Dólares)

### INVERSION COLOMBIANA EN PERU

Sector	1992	1993	1994
Actividades no bien especificadas	0	0	0
Industria manufacturera	50.100	2.757.000	17.827
Construcción	0	0	259.445
Comercio	10.000	0	40.000
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.600	0	0
Establecimientos financieros y seguros	0	0	240.000
Servicios comunales	0	0	0
Total	61.700	2.757.000	557.272
% Total inversión	0.10	4.85	0.45

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

### INVERSION PERUANA EN COLOMBIA

Sector	1992	1993	1994
Actividades no bien especificadas	0	100.000	0
Industria manufacturera	1.771.684	1.305	93.234
Construcción	0	0	-13.298
Comercio	0	96.518	29.019
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0	0	0
Establecimientos financieros y seguros	621.216	1.761.864	1.878.082
Servicios comunales	0	9.953	14.930
Total	2.392.900	1.969.640	2.001.967
% Total inversión	0.68	0.45	0.19

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Además, es importante destacar que las condiciones para la inversión extranjera han mejorado substancialmente en el Perú en los últimos años, debido a la lucha del Gobierno peruano contra la subversión y a las reformas económicas que van desde la privatización hasta la limitación de la intervención del Estado en la actividad económica, permitiéndola únicamente en los sectores de la salud, la educación y la infraestructura.

En el siguiente cuadro se detalla el total de la inversión extranjera en el Perú en los últimos cinco años.

### TOTAL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN PERU

Año	(US millones)
1990	41
1991	-7
1992	137
1993	571
1994	205 (enero-marzo)

Fuente: Banco Central del Perú. Datos no acumulados.

### III. Constitucionalidad del convenio

Se ha discutido en nuestro país la constitucionalidad de los acuerdos de protección recíproca de inversiones suscritos por Colombia, al conside-

rarse que desconocen disposiciones constitucionales, en especial lo referente a las cláusulas de expropiación con indemnización. El análisis de este punto implica el estudio del derecho internacional, el tratamiento otorgado por la Constitución colombiana a los extranjeros, y el principio de igualdad y reciprocidad.

En el derecho internacional moderno es una constante el pago de una compensación para la de expropiación a extranjeros, con fundamento en el principio de que, si un Estado expropia los bienes de un extranjero y no otorga una compensación, se estaría enriqueciendo sin justa causa a expensas de un Estado, o nacional extranjero.

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, establece en su artículo 2º, párrafo 2º, literal c) que todo Estado tiene derecho a: "nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopta esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de la compensación sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de la libre elección de los medios."

En el mismo sentido el artículo 21, numeral 2º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) - Pacto de San José de Costa Rica-, prevé que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley.

Como ya se anotó, en Colombia se ha discutido la constitucionalidad de los BITs -Acuerdos para la Protección y Promoción Recíproca de Inversiones-, en los cuales se establece que toda expropiación debe conllevar una indemnización, como quiera que el artículo 58 de la Constitución Política contempla la posibilidad de llevar a cabo una expropiación, por razones de equidad, sin indemnización.

Esta controversia jurídica se torna mas interesante luego del fallo de la Corte Constitucional, contenido en sentencia C-106 de 15 de marzo de 1995, que declara exequible la Convención sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, en la cual se manifestó: "La prohibición de expropiar arbitrariamente a los trabajadores migrantes no impide que el Estado colombiano pueda proceder por razones de equidad, en cumplimiento a lo establecido por el último inciso del artículo 58 de la Constitución Política. Lo contrario constituirá una discriminación injustificada en favor de los trabajadores extranjeros en detrimento del principio de igualdad".

Frente a este tópico podemos expresar las siguientes consideraciones jurídicas, las cuales nos permitan afirmar la constitucionalidad de los Acuerdos Recíprocos de Protección a la Inversión Extranjera:

A. Tratamiento a los extranjeros y principio de reciprocidad

Resulta ilustrativo en este punto exponer los criterios que sobre el tema en particular ha expresado Gaspar Caballero Sierra:

"(...) La protección de la propiedad de los extranjeros tiene un tratamiento especial en el derecho internacional, como quiera que éstos, a diferencia de los nacionales, no se encuentran ligados al destino político del Estado en el cual han realizado sus inversiones. De acuerdo con este criterio, la expropiación de los extranjeros exige siempre, una indemnización inmediata, efectiva y adecuada al valor del bien (fórmula Hull). La exigencia de una indemnización plena, para las expropiaciones a extranjeros, ha sido reconocida en el derecho internacional en varios laudos arbitrales y por algunos tribunales de derechos humanos.

A esta protección especial se oponía, y quizás esto es lo que ha suscitado las dudas respecto de la misma, la doctrina desarrollada por el tratadista Calvo, quien consideraba que los extranjeros no debían tener una especial protección, sino que por el contrario debían sujetarse a iguales previsiones que los nacionales.

La Carta Política colombiana, apartándose de la Doctrina Calvo, se limita a prever en su artículo 100 que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los nacionales y de las mismas garantías, con excepción de las limitaciones que establezca la ley. En este sentido, proclama un mínimo de garantías, con un standard similar al de los nacionales (...)", acogiendo el principio de una protección especial para los extranjeros.

Continúa el tratadista citado: "Este deber de protección especial a los extranjeros se ve reflejado en los tratados de inversión extranjera, los cuales tienen como finalidad la protección de las inversiones de los nacionales provenientes de los países tratantes en un marco de reciprocidad.

En este sentido, el otorgar un tratamiento especial en una materia a los nacionales provenientes de un Estado Parte de un tratado bilateral, en materia de inversiones, no violaría el principio de igualdad, como quiera que tanto a los nacionales colombianos como a los extranjeros se les está otorgando un tratamiento excepcional, en condiciones de igualdad y reciprocidad. Es así como la previsión de expropiación previa indemnización, no rompe dicho equilibrio. Lo que sí ocurrirá, si a los colombianos otro país les concediese dicho privilegio, y en Colombia se les negará a los extranjeros provenientes del país que concede el privilegio a los nacionales colombianos.

En síntesis, no sería admisible la suscripción de un tratado, en el cual a los colombianos se les otorguen privilegios y a los extranjeros se les nieguen, esto rompería el principio de igualdad y reciprocidad."

B. Primacía del derecho internacional en materia de derechos humanos en el orden interno

En el derecho constitucional moderno tiene prevalencia la teoría dualista, y es así, por ejemplo, como la Corte Constitucional alemana afirma que "(...) cuando un Estado expide una norma de derecho nacional que no se encuentre en consonancia con el derecho internacional, incumple sus deberes de derecho internacional y se hace merecedor de las respectivas sanciones; pero, sin embargo, la validez interna de su derecho no se ve afectada con esto."

Nuestro derecho constitucional acoge igualmente la teoría dualista, como quiera que los tratados internacionales tienen validez, una vez hayan sido

aprobados por la ley del Congreso, sea declarada su exequibilidad por la Corte Constitucional y se efectúe el respectivo canje de notas.

De otra parte, en el ordenamiento jurídico colombiano se le otorga al derecho internacional, en materia de derechos humanos, no sólo el carácter de derecho interno, sino que además se le da una posición de prevalencia sobre las disposiciones internas, según lo dispone el 93 de la Constitución Política, cuyo tenor es el siguiente:

"Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

Sobre este particular la Corte Constitucional ha expresado que "(...) El artículo 93 de la Carta es el único criterio interpretativo con rango constitucional expreso. Dicho artículo dice: "Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

Es preciso reiterar la primacía sobre el orden interno del artículo 2º de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de las Naciones Unidas (1974) y del artículo 21, numeral 2º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), que prevén que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización.

Lo anterior nos permite concluir que al estar Colombia sujeta a las previsiones en materia de derechos humanos internacionales por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 superior, se tornaría inaplicable para el caso de los extranjeros, la expropiación sin indemnización prevista en el artículo 58 de la Carta.

En síntesis, la celebración de un tratado para la protección de la propiedad de los extranjeros debe contener excepciones a las previsiones constitucionales, es decir, acogerse a la expropiación previa indemnización, con fundamento en el derecho consuetudinario internacional sobre la materia, en concordancia con el artículo 94 de nuestra Constitución y a las previsiones de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de las Naciones Unidas y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como quiera que mediante este tipo de Acuerdos de Protección Recíproca de Inversiones se da cumplimiento constitucional a los principios de igualdad, reciprocidad, internacionalización de la economía e integración económica (art. 226 y 227 de la Constitución Política).

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 134 Senado de 1994 "por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones".

De los honorables Senadores.

*Julio César Turbay Quintero,*

*Luis Alfonso Hoyos Aristizábal.*

Ponentes.

1. Corte Constitucional. Sent. T-002 de 08.05.1992.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL  
PROYECTO DE LEY NUMERO 163 DE 1994  
SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el Convenio de  
Basilea sobre el control de los Movimientos  
Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su  
Eliminación.*

Doctor  
Julio César Turbay Quintero  
Presidente Comisión Segunda Constitucional Per-  
manente  
Senado de la República  
Ciudad.  
Apreciado doctor:

Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación", sometido a la consideración del Congreso de la República por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Rodrigo Pardo, y por la señora Ministra del Medio Ambiente, doctora Cecilia López Montaña.

**I. Antecedentes de la Convención.**

Por convocatoria del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se reunieron el 22 de marzo de 1989 en la ciudad de Basilea (Suiza) los representantes de 116 países, entre ellos Colombia, con el objetivo de estudiar y discutir el transporte de desechos peligrosos, así como también, establecer normas para su control y eliminación con el fin de proteger y mejorar el medio ambiente.

En efecto existe hoy consenso mundial para destacar que los problemas que plantea el deterioro del medio ambiente deben examinarse en el contexto de los planes y prioridades nacionales y regionales, con el fin de conseguir un nuevo tipo de desarrollo ecológicamente sostenible. En el plano internacional, una armonización y concertación de intereses entrañaría también una conjunción de esfuerzos para buscar soluciones a problemas que nos son comunes.

Entre las acciones desarrolladas por los países mancomunadamente para resolver problemas ambientales tenemos pactos internacionales que controlan el tránsito y manejo de desechos y productos tóxicos y peligrosos, entre ellos, el Convenio de Londres, que prohíbe el vertimiento de desechos al mar y busca establecer un instrumento jurídicamente vinculante sobre el consentimiento de los estados para el movimiento transfronterizo de productos químicos tóxicos; las directrices de Montreal, que protege la contaminación del medio marino procedente de agentes contaminantes producidos en tierra firme, y con la Organización Internacional de Energía Atómica, que regula movimientos y manejo de productos y residuos radioactivos.

Del 21 al 25 de marzo de 1994, tuvo lugar en Ginebra la Segunda reunión de las partes del convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación a la cual asistieron representantes de 88 países entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Salvador, México y la Unión Europea. Entre los países observadores hubo representantes de Estados Unidos, Bolivia, Israel, Federación Rusa, Venezuela y Colombia entre otros, en donde se aprobaron decisiones tanto de tipo legal como técnico tendientes a proteger y mejorar las condiciones ambientales.

**II. Contenido de la Convención.**

La Convención es aplicable a los movimientos transfronterizos del conjunto de desechos que ella define y a los que autónomamente sean considerados como peligrosos por los Estados Partes, según su legislación interna.

Serán pues los movimientos de estos desperdicios los que requerirán del cúmulo de requisitos y de seguridades ambientales que la Convención consagra a fin de evitar daños que incidan sobre el entorno ecológico del globo.

La Convención establece una amplia gama de obligaciones para los Estados Partes a fin de garantizar los objetivos que inspiraron su negociación.

Es así como el Tratado otorga a las Partes el derecho soberano a prohibir la importación de desechos peligrosos a sus territorios, y faculta a los Estados para prohibir la exportación de tales residuos a Naciones que no permitan esta clase de transacciones o a Países que previamente no hayan autorizado el ingreso a ellos de dichos desperdicios.

Así mismo, en virtud de la Convención, las Partes estarán obligadas a reducir al mínimo la generación de desperdicios tóxicos y a establecer instalaciones adecuadas para efectuar una eliminación de éstos con el mínimo impacto ambiental posible. Deberán así mismo los Estados adherentes adoptar las medidas que aseguren que el personal participante en el manejo de los desperdicios nocivos no vea amenazada su salud por tal motivo y disponga de las capacidades suficientes para efectuar el movimiento y eliminación de dichos restos sin ocasionar daños ambientales.

Exhorta la Convención a los Estados para reducir los movimientos transnacionales de desechos tóxicos y a efectuarlos de manera compatible con el equilibrio ecológico.

Dota así mismo a las Partes del derecho a exigir de las otras Naciones adherentes información acerca de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, y las faculta para impedir su exportación cuando el Estado de destino no cuente con la tecnología necesaria para manejarlos de manera ambientalmente satisfactoria.

La Convención igualmente dispone que solo podrán efectuar movimientos transfronterizos de desechos peligrosos las personas que se encuentren autorizadas expresamente por los estados Partes para efectuar tales operaciones. Y, adicionalmente, habilita a las Naciones adherentes para que exijan un embalaje, etiquetamiento y transporte de tales desechos ajustados a las normas internacionales correspondientes.

El Tratado no deja al libre arbitrio de los particulares interesados la celebración y ejecución de negociaciones que conduzcan a movimientos internacionales de esta clase de residuos, sino que les otorga tanto a los Estados de origen como de destino de tales restos amplias facultades. En efecto, las Naciones importadoras se encuentran habilitadas para negar el movimiento de residuos hacia su territorio y el País exportador está autorizado para impedir el envío de residuos peligrosos cuando los Estados de destino o de tránsito no lo hayan consentido expresamente.

En el evento en el cual el movimiento transfronterizo se adelanta sin el cumplimiento de las notificaciones y autorizaciones previstas por la Convención, será considerado como tráfico ilícito susceptible de las siguientes medidas: la reexportación de los desechos peligrosos al Estado de origen o su inmediata eliminación en el País de destino.

La cooperación internacional dirigida a garantizar el desarrollo del manejo ecológicamente racional de los desechos peligrosos constituye uno de los principales objetivos de la Convención, y, para ello, establece a cargo de los Estados aceptantes la obligación de suministrar prontamente la información que les sea requerida con miras a promover el manejo adecuado de los desechos peligrosos, a cooperar en la vigilancia de los efectos que estos residuos originan sobre la salud humana y el equilibrio ecológico, a colaborar para el diseño de nuevas tecnologías que reduzcan la generación de esta clase de desperdicios y a contribuir para una oportuna transferencia de ella a los Países que la demanden.

Adicionalmente, en el ámbito institucional la Convención crea la Conferencia de las Partes con el fin de garantizar el examen y evaluación permanente de la aplicación del Tratado, establece una Secretaría con encargos tales como proporcionar expertos en los casos de emergencias ambientales, y recibir y transmitir oportunamente a los Estados información relativa al sistema de notificación, al manejo de desechos peligrosos y a los nuevos desarrollos tecnológicos.

Finalmente, el Tratado posibilita la creación de Centros Regionales de Capacitación y Transferencia de Tecnología para el manejo de desechos peligrosos y permite el establecimiento de un Fondo Rotatorio para prestar asistencia provisional a fin de reducir los daños que ocasionen accidentes originados por el movimiento o la eliminación de desperdicios nocivos.

Por último es importante expresar que, por disposición del artículo 26.1 de la Convención, las partes se encuentran inhabilitadas para formularle reservas o excepciones.

**III. La Convención en el marco de la "Constitución Ecológica".**

El contenido de la Convención brevemente reseñado en las consideraciones anteriores se enmarca a cabalidad dentro de los principios inspiradores de la Carta Política vigente.

En efecto, a partir de la expedición de la Constitución de 1991, Colombia es un Estado con mandatos perentorios orientados a la preservación de la sanidad del medio ambiente.

La Carta Política se encuentra dotada de una serie de principios y disposiciones que claramente han sido denominados como "la Constitución ecológica", cuyo propósito central es la conversación del equilibrio ambiental.

El contenido de la Constitución ecológica parte del Preámbulo mismo de nuestro Estatuto Fundamental donde se establece la vida como uno de los principales valores de la sociedad nacional, y se extiende con posterioridad en el artículo 8º, donde contempla como una de las obligaciones del Estado la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación; el artículo 49 que establece la atención a la salud y al saneamiento ambiental; el 58 que impone la función ecológica de la propiedad; el 66 relativo a los créditos agropecuarios por calamidad ambiental; el artículo 67 que ordena que el servicio educativo debe tener como fines la protección del medio ambiente; el 80 atinente a la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; el 81 que prohíbe la elaboración de armas biológicas, nucleares y químicas; el 215 que prevé la posibilidad de decretar el estado de emergencia como resultado de grave perturbación o amenaza del orden ecológico; el 226 sobre internacionalización de las relaciones de naturaleza ambiental; el 289

relativo a los programas de cooperación e integración de zonas fronterizas para la protección ambiental; el 333 que habilita al Estado a intervenir en la economía por razones ecológicas; el 339 que ordena trazar una política ambiental dentro del Plan de Desarrollo; el 334 que le otorga a los voceros de los intereses ecologistas un puesto en el Consejo Nacional de Planeación; y el 336 que consagra la solución de las necesidades de saneamiento ambiental y de agua potable como uno de los fines del Estado.

Tal cúmulo de disposiciones son indicativas de la obligación del Estado de preservar la integridad ecológica, bien sea a través de mecanismos de orden interno o multilateral como la Convención sometida a consideración del Congreso de la República. Es hoy indiscutible que los esfuerzos individuales de los países son insuficientes para garantizar un desarrollo sostenible del planeta y que son necesarias la coordinación y la colaboración entre las naciones para que este objetivo comience a alcanzarse.

El autarquía ambiental es hoy un imposible y menos en medio de unos procesos productivos que no conocen fronteras, y cuyos residuos en muchos casos requieren de un complejo manejo ambiental que exige tecnologías avanzadas que no están al alcance de países como el nuestro, y cuya eliminación inapropiada puede originar considerables daños ecológicos.

En este sentido, la Convención pretende establecer los mecanismos que permitan la circulación y el control mundial de los desechos peligrosos, con el mínimo riesgo para la salud humana y el medio ambiente.

Son indicativos de este propósito, como ya se mencionó, los mandatos que establece la Convención para las partes de reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos (artículo 4.2.a), la de establecer instalaciones adecuadas para su eliminación (artículo 4.2.b), la de asegurar que el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos se reduzca al mínimo posible y se efectúe de manera ambientalmente racional (artículo 4.2.d), y el establecimiento de una serie de instrumentos de cooperación internacional con este propósito tales como la colaboración entre los Estados para el desarrollo de nuevas tecnologías que generen volúmenes decrecientes de desechos peligrosos y la voluntad de una pronta transferencia de las mismas.

La convención, adicionalmente, dota a Colombia de suficientes instrumentos para hacer efectiva la cláusula constitucional que prohíbe la introducción al territorio nacional de desechos tóxicos (artículo 81 C.N.), pues le otorga de manera expresa a las Partes la posibilidad de hacer uso de su derecho a prohibir la importación de esta clase de residuos industriales, atribución que deberá ser ejercida por nuestro país con prontitud a partir de la ratificación del Tratado.

En efecto, de muy variada índole son las herramientas que la Convención establece para impedir la importación de desechos peligrosos. En primer término, vale la pena reiterar que todo movimiento transfronterizo de estos desperdicios debe ser notificado por el eventual país exportador a la posible Nación importadora a fin de obtener su consentimiento (artículo 6º), evento en el cual nuestro país

podrá negarse a aceptar la importación por disponer así la Carta Política.

Es oportuno así mismo enfatizar una vez más que el artículo 6.3 de la Convención faculta al Estado exportador a no permitir que el generador o exportador de los restos peligrosos inicie el movimiento transfronterizo de ellos sin el consentimiento previo del país importador, de forma tal que aquél se encuentra expresamente habilitado para impedir el movimiento en aquellos eventos, como el colombiano, en los cuales la eventual Nación destinataria niegue la autorización a la importación.

Finalmente, la Convención establece fórmulas para la sanción del tráfico ilícito de desechos tóxicos, el cual se presentará cuando el movimiento transfronterizo de éstos se efectúe bien sea con ausencia del consentimiento de los Estados interesados; o cuando éste se obtenga a través de falsificaciones o fraudes o haya sido otorgado con base en documentos que omiten aspectos esenciales del movimiento transfronterizo.

Tales formulas incluyen, como ya se ilustró, la reexportación de los desechos peligrosos al País exportador o generador de ellos, o, de no ser posible, la eliminación inmediata de dichos desperdicios de una manera ambientalmente racional.

Salvaguada, así mismo la Convención la decisión autónoma de Colombia de establecer como peligrosos otros desechos adicionales a los previstos en el instrumento multilateral, al prever expresamente esta posibilidad en su artículo 3º y exige que en estos casos el generador, o el eventual importador debe también hacer la notificación previa de cualquier movimiento transfronterizo de ellos con destino a nuestro país, siendo ésta la oportunidad para negar la respectiva solicitud. (Artículo 6.5.b).

La Convención protege pues no sólo los movimientos transfronterizos de los desechos que ella misma considera tóxicos, sino también la de aquellos desperdicios, que explícitamente nuestro país y cualquiera otra Parte Contratante considere como nocivos para su entorno ambiental.

Los beneficios para Colombia de la aprobación del Tratado no se circunscriben a dotarla de instrumentos para impedir que ingresen a nuestro territorio esta clase de desechos, sino que también le abre las puertas para acceder a la tecnología necesaria para darle un manejo ecológico a los restos tóxicos que nuestra propia industria genera, de forma tal que su eliminación no altere el medio ambiente ni la salud de la población cercana al lugar de la extinción de aquellos.

Como bien lo anotan los señores Ministros de Relaciones Exteriores y del Medio Ambiente, nuestro país no cuenta con la tecnología suficiente para eliminar estos residuos de forma ecológicamente segura y satisfactoria, y por consiguiente el acceso a los nuevos desarrollos técnicos en esta materia es de capital importancia para la sanidad ambiental de las regiones de nuestro país donde se produzca la eliminación de tales desperdicios.

Visto lo anterior, es clara la necesidad que el Congreso de Colombia imparta su aprobación a la Convención, así como también es clara la constitucionalidad de sus disposiciones en el sentido

de que todas ellas contribuyan a hacer realidad el imperativo de buscar la sanidad del medio ambiente, la internacionalización de las relaciones relativas a él y a hacer efectiva la disposición constitucional que prohíbe la importación de desechos tóxicos a nuestro país.

En consecuencia, atentamente solicitamos a la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República darle primer debate al Proyecto de ley número 163 de 1994.

Atentamente,

El Senador de la República,

*Adolfo Gómez Padilla.*

El Senador de la República,

*Julio César Turbay Quintero.*

**CONTENIDO**

GACETA No. 134 - Miércoles 7 de junio de 1995

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

	<b>Pág.</b>
Proyecto de ley número 238/95 Senado, por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos. ....	1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 64 de 1994, por la cual se modifica la Ley 48 de 1993, se establece la objeción de conciencia y se dictan otras disposiciones. ....	3
Ponencia para primer debate sobre los Proyectos de ley acumulados número 65 de 1994, por la cual se crean el Consejo Nacional de la Juventud, los Consejos Departamentales y Locales de la Juventud, se establecen mecanismos para la participación de los jóvenes en la vida política, económica, social y cultural del país y se dictan otras disposiciones", cuyo autor es el Senador Hernán Motta Motta y número 104 de 1994, por la cual se expide la Ley Nacional del Estudiante y de la Juventud y se expiden otras disposiciones. ....	4
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 134/94 Senado, por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre promoción y protección recíproca de inversiones, suscrito en Lima el 26 de abril de 1994 .....	12
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 163 de 1994 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Convénio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación" ...	15