



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 144

Bogotá, D. C., viernes 8 de abril de 2005

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 16 DE 2005 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 286 de la Carta Política.

(Bloque constitucional de los colombianos en el exterior)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 286 de la Constitución Política quedará así: Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios, y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias *y de extraterritorial a la comunidad colombiana en el exterior*, que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 2°. Este acto legislativo regirá desde la fecha de su promulgación.

Samuel Moreno Rojas,
Senador de la República.

Alvaro Ashton Giraldo, Manuel Díaz, Wilson Borja Díaz, Ricardo Varela Consuegra (Senadores). Hay firmas ilegibles.

Publíquese y cúmplase.

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2005

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El presente proyecto de acto legislativo, modificador del artículo 286 de nuestra Constitución Política, tiene como objetivo fundamental crear la **entidad extraterritorial de la comunidad colombiana en el exterior**, para que una vez legalmente organizada pueda acceder a todos los derechos civiles, políticos, económicos y comunitarios que la Norma Superior le permite, especialmente los relacionados con la doble nacionalidad.

Esta propuesta junto con los Proyectos de Actos Legislativos número 03 de 2004 presentado por el Senador Antonio Navarro

Wolff, coadyuvado por varios Congresistas entre ellos por mí, y el número 01 de 2004 presentado por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive, ambos retirados para darle paso al 08 de 2004, se puede considerar como el inicio de lo que la Fundación Internacional de Políticas y Desarrollo Migratorios (**Inpoldem**) ha venido denominando en sus estudios: **Bloque constitucional de los colombianos en el exterior**.

Tal proyecto (08 de 2004) propende por la reforma del artículo 176 de la Constitución Política, en el sentido de que la elección del Representante a la Cámara por los colombianos en el exterior sólo se contabilicen los votos sufragados fuera del territorio nacional. Pero el suscrito, a petición de Inpoldem, presentó una proposición aditiva relacionada con la creación de la **circunscripción electoral extraterritorial** para los colombianos en el exterior lo que implica excluir la aludida curul de la circunscripción especial, concebida por los Constituyentes de 1991, dentro del principio de la **democracia participativa**, “para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos en el exterior”. (Tercer párrafo del artículo 176 de la Constitución Política).

Por lo tanto y para ser coherentes con el aludido Proyecto de Acto Legislativo (08 de 2004), el cual ya se encuentra próximo a iniciar su segunda vuelta legislativa, hemos considerado necesario presentar esta nueva iniciativa, para así ir construyendo un **bloque constitucional de los colombianos en el exterior**; a fin de que bajo el principio del derecho fundamental de la **libre movilidad humana** puedan establecer, si así lo desean, una **sólida comunidad colombiana extraterritorial**, que les permita ejercer sus deberes y disfrutar sus derechos que les asigna y reconoce la Constitución Política.

Marco Constitucional

La propuesta de modificación al artículo 286 de la Constitución, está enmarcada en las siguientes normas constitucionales:

Artículo 24. (Libre movilidad de los colombianos y establecimiento de su residencia dentro o fuera del país).

Artículo 40. (Derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político), numeral 1°, (elegir y ser elegido).

Artículo 95. (Deberes y obligaciones de los colombianos), numeral 5°, (participación en la vida política, cívica y comunitaria del país).

Artículo 96. (Los habitantes, el territorio y la nacionalidad por nacimiento o por adopción), numeral 1°, literal a), (establece que los colombianos por nacimiento tienen derecho a la nacionalidad cuando “el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o cuando siendo hijos de extranjeros, algunos de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento”); literal b), (“los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República”); literal c), inciso 2°, (“ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”), inciso 3°, (“la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción”).

Artículo 98. (“La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad”), que no es el caso de los colombianos residentes en el exterior, mucho menos de quienes se encuentran temporalmente fuera del país por razones ajenas a su voluntad.

Artículo 99. (“La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven autoridad o jurisdicción”).

Artículo 258. (“El voto es un derecho y un deber ciudadano...”).

Justificación del cambio

Según la Corte Constitucional, en su Sentencia C-169/01 – promulgada al emitir control previo a la Ley 649/01, por medio de la cual se reglamentó el artículo 176 de la Constitución Política, que creó la ya antes mencionada circunscripción especial– “la adjudicación de esta curul es una consecuencia directa de la relación inescindible que existe entre la calidad de ciudadano colombiano y el ejercicio de los derechos políticos, por cuanto presupone, que a pesar de encontrarse por fuera del territorio nacional, los colombianos residentes en el exterior están unidos al país por un vínculo esencial, derivado de su nacionalidad (el subrayado es nuestro), que justifica el que tengan un representante en el cuerpo legislativo, encargado de promover sus intereses. La Carta Política es explícita al afirmar que, como regla general, los derechos políticos se reservan a los ciudadanos colombianos (artículos 99 y 110 C. P.)”.

Afirma la Corte que cuando se le dio la connotación de “alcance **nacional**” a la circunscripción especial creada por los constituyentes del 91, “se hizo no en función de un territorio determinado, sino de ciertos grupos sociales cuya participación se busca fomentar y que se encuentran distribuidos por todo el país, o, como en el caso de los colombianos residentes en el exterior, por todo el globo. (El subrayado es nuestro).

Conclusión

En consecuencia honorables Congresistas, en un acto de justicia para con nuestros connacionales en el exterior, y retomando el concepto de **nacionalidad y ciudadanía -deberes y derechos- extraterritoriales**, consideremos necesario y conveniente para con nuestros compatriotas en el exterior modificar el inciso 2° del artículo 286 creando la **entidad extraterritorial de la comunidad colombiana en el exterior** para que ellos, así como los españoles,

los palestinos, los chinos y últimamente los hindúes, se puedan también organizar en comunidad y ser, así, partícipes del desarrollo de nuestra nación, conforme lo establezca la ley.

De los honorables Senadores,

Samuel Moreno Rojas,
Senador de la República.

Alvaro Ashton Giraldo, Manuel Díaz, Wilson Borja Díaz, Ricardo Varela Consuegra (Senadores). Hay firmas ilegibles.

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2005.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 31 del mes de marzo del año 2005 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 16 de 2005 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Samuel Moreno Rojas* y otros.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 31 de marzo de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto legislativo número 16 de 2005 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 286 de la Carta Política*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 31 de marzo de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 17 DE 2005 SENADO

por medio del cual se erigen las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia en Distritos Especiales y Turísticos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Erijanse las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia en Distritos Especiales y Turísticos.

Los distritos abarcarán la totalidad de la comprensión territorial del respectivo municipio.

El régimen político, fiscal y administrativo de los Distritos de Manizales, Pereira y Armenia, será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las disposiciones vigentes para los municipios.

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.

Determinará, asimismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Manizales, Pereira y Armenia, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Los recursos del Situado Fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

El Situado Fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Manizales, Pereira y Armenia. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrán revisar estos porcentajes de distribución”.

Artículo 3°. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Carlos Moreno de Caro, Luis H. Gómez Gallo, Senadores de la República.

Ciro Ramírez, Ricardo Arias Mora, Luz Piedad Valencia, José María Conde R. Hay otras firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Las relaciones funcionales entre los departamentos de Risaralda, Quindío y Caldas, que comprenden y conforman el denominado Eje Cafetero, en conjunto han desarrollado con su predominante posición geográfica, paisajística y cultural, un sistema turístico y cultural de gran importancia para el desarrollo social y económico de la región y de su población, y ha conllevado a ser una de las zonas del país más visitadas por propios y extranjeros.

En los últimos 10 años, los departamentos del Eje Cafetero han tenido que afrontar un cambio dramático en sus economías. Primero fue la caída en el ingreso cafetero. Luego vino el terremoto del 25 de enero de 1999, que dejó 1.185 víctimas mortales y 159.000 personas sin casa. Estas dos circunstancias han sido una prueba de fuego para los líderes empresariales y políticos de la región, que han tenido que repensar el modelo de desarrollo de sus departamentos para

diversificar sus economías. De acuerdo con el Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales (Crece), entre 1998 y 2001 la crisis cafetera generó la pérdida de 63.358 empleos en el eje, y un descenso en la producción de la economía regional de \$484.700 millones.

Aunque los cambios de modelo se habían pensado en cada departamento, el terremoto ha hecho que se tome una mayor conciencia de región, y ha logrado que haya esfuerzos de coordinación entre los gobiernos municipales y los líderes gremiales de Armenia, Pereira y Manizales en torno a temas críticos como la Autopista del Café y el Túnel de La Línea, y a proyectos de desarrollo regional, como el turismo.

GENERALIDADES

El Eje Cafetero posee una ubicación de privilegio en el mapa económico del país, fenómeno que le genera un conjunto de ventajas comparativas, que a la luz de la globalización de la economía deben transformarse en ventajas competitivas, donde la dimensión ambiental juega un papel estratégico. Al estar ubicado en la zona andina, presenta una variedad de climas que le permiten ofrecer una importante biodiversidad y grandes posibilidades de producción agrícola además del café; sus suelos presentan una fertilidad de grado medio, una oferta hídrica suficiente y favorables condiciones físicas, que los hacen aptos para el establecimiento de la mayoría de los cultivos.

La zona abarca una superficie de 13.873 km², una población de 2.069.012 habitantes, y la división político-administrativa está compuesta por 51 municipios, 4 resguardos indígenas distribuidos en los departamentos de Caldas y Risaralda que cubren un área total de 556 km² y con una población de 39.301 representadas por tres grupos étnicos, y especialmente por la etnia Emberá.

Las principales actividades económicas tradicionales están representadas por la actividad agropecuaria, seguido por la industria manufacturera, el sector comercial y la minería.

Aproximadamente el 10% de su territorio, está conformado por ecosistemas de páramo, lo que la caracteriza como una zona generadora de recursos hídricos, indispensable para el desarrollo de las actividades socioeconómicas, por lo cual se convierte en una zona de vital importancia para la economía nacional.

El Eje Cafetero se ha convertido en un centro turístico de importancia nacional, considerado el segundo destino vacacional del país, después de la Costa Atlántica. Este proceso se inició a principios de la década de los noventa, como respuesta a la crisis del sector cafetero, luego de la ruptura del Pacto Internacional de Cuotas en 1989, que propició la reducción de las cotizaciones del grano, causando un retroceso del precio interno y por ende el debilitamiento de los ingresos del gremio; coyuntura que obligó, en muchos casos al abandono de las áreas productivas, ante los altos costos de sostenimiento.

El anterior panorama, condujo a los caficultores a la búsqueda de ingresos complementarios, identificando al turismo como una actividad significativa para la economía regional, inicialmente a través del turismo rural y el agroturismo, aprovechando las bondades naturales con que cuentan los departamentos de la región, a lo que se sumó la visión empresarial de algunos particulares, que apoyados por el estamento público, emprendieron la construcción de nuevos escenarios para la atracción masiva de visitantes.

ECOSISTEMAS ESTRATEGICOS Y TURISTICOS

Como se mencionó anteriormente, la región del Eje Cafetero se caracteriza por su variedad ecológica y su gente, de allí que se encuentre una variedad de parques naturales y temáticos que sirven de centros de recreación pasiva, entre ellos:

– Parque Nacional Natural Los Nevados: Abarca los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima; tiene una extensión de 38.000 has. Está situado en la parte más alta de la Cordillera Central y está formado por una serie de cráteres unidos por una cima estrecha donde sobresalen el paramillo del Quindío (4.750 m.), de Santa Rosa (4.600 m.), Nevado de Santa Isabel (4.950 m.), paramillo el Cisne (4.700 m.), Cráter la Olleta (4.850 m.), Nevado del Ruiz (5.400 m.), y nevado del Tolima (5.200 m.). Por su gran belleza natural se constituye en el principal atractivo turístico de la Región. Hay especies amenazadas o en vía de extinción como el oso de anteojos, el puma y la danta de páramo.

– Parque Nacional Natural Tatamá: Localizado en los Departamentos de Risaralda, Chocó y Valle. Tiene una extensión de 51.900 hectáreas, en Risaralda. Su problemática se caracteriza por la presión colonizadora en las zonas de amortiguación, debido a la tala de bosque, para la expansión de la frontera agrícola especialmente para el cultivo de amapola, ganadería extensiva. Especies en peligro de extinción como el oso de anteojos y la danta de páramo.

– Cerro de Caramanta: (En procesos de declaración) abarca los departamentos de Antioquia, Chocó, Risaralda y Caldas. Extensión alrededor de 20.000 has.

– El Parque Regional Natural Ucumarí. Localizado en el municipio de Pereira, zona de amortiguación del Parque Los Nevados. Tiene una extensión de 4.240 hectáreas.

– Parque Regional Natural Alto el Nudo: (En procesos de declaración) comprende los municipios de Dosquebradas, Marsella, Pereira y Santa Rosa. Tiene una extensión de 3.600 hectáreas. Incluye la reserva forestal La Nona.

– Santuario de Flora y Fauna Otún-Quimbaya (400 hectáreas) en la cuenca del río Otún).

– Parque Regional Natural La Marcada (en jurisdicción de Santa Rosa y Dosquebradas).

– Parque Regional Natural La Nona (municipio de Marsella, extensión de 400 hectáreas).

– Parque Natural Municipal Santa Emilia (817 hectáreas) en Belén de Umbría, Risaralda.

– La ciénaga de Guarinosito en el departamento de Caldas, presenta contaminación por mercurio y sedimentos, debido a la explotación minera.

– Páramos de Cumbarco, ubicado entre los municipios de Roncesvalles y Génova en los departamentos del Quindío y Tolima, tiene una altura de 3.000 msnm.

– Páramos de Chili, ubicado entre los municipios de Pijao y Roncesvalles, departamentos del Quindío y Tolima, tiene una altura de 3.930 msnm.

– Volcán del Quindío, ubicado entre los municipios de Salento, Pereira e Ibagué, departamentos del Quindío, Risaralda y Tolima, tiene una altura de 4.800 msnm. Hace parte del grupo de nevados desaparecidos en la última década.

OTROS SITIOS TURISTICOS

Departamento de Caldas

– Parque de Los Nevados: Tiene varias entradas, pero la más conocida es la que está antes de llegar a Manizales, desde Bogotá. El desvío es en el lugar llamado “El Ocho”.

El centro de visitantes del Parque queda a hora y media de la capital de Caldas. Por esta entrada, puede visitar el nevado del Ruiz, el cráter de la Olleta, o la laguna verde.

La otra entrada para turistas está en el departamento de Risaralda, por donde puede visitar la laguna del Otún.

– Manizales: En la ciudad de las colinas visite el centro histórico, lleno de atractivos como los edificios de corte republicano que engalanan la plaza de Bolívar.

– Monumento a los colonizadores: Es uno de los mejores miradores de la ciudad y de sus alrededores, además de que sirve como un símbolo para recrear la historia de cómo llegaron los primeros pobladores a la región.

– Ecoparque Los Yarumos: Una reciente alternativa de esparcimiento para toda la familia que a la vez sirve de pulmón para la ciudad. Aquí se puede practicar ecoturismo y deportes de aventura.

– Recinto del Pensamiento. Es un complejo cultural que cuenta con una muy buena alternativa de alojamiento, rodeada de un ambiente natural. Tiene una exhibición permanente de orquídeas, un jardín de mariposas y un sendero ecológico.

DEPARTAMENTO DE RISARALDA

– Santa Rosa de Cabal: La ciudad de las araucarias, de los chorizos y de las aguas termales es uno de los principales destinos de Risaralda, que queda a solo 13 kilómetros de Pereira y a 38 de Manizales.

– Pereira: La plaza de Bolívar con el famoso “Bolívar desnudo” y la Catedral de Nuestra Señora de la Pobreza; el Viaducto César Gaviria Trujillo y el zoológico Matecaña son los principales atractivos de la capital de Risaralda.

– Marsella: La ciudad ecológica de Risaralda, a media hora de Pereira, tiene un jardín botánico digno de visitar, donde se puede apreciar una de las más grandes colecciones de heliconias, así como un cultivo de hierbas medicinales.

DEPARTAMENTO DEL QUINDIO

Cada municipio del Quindío tiene algo para mostrar y para atraer a los visitantes que llegan desde todos los rincones del país.

– Salento: Además de ser uno de los municipios más tradicionales del Quindío y de ostentar con orgullo la típica arquitectura de colonización, Salento es dueño de un patrimonio natural único: el Valle del Cocora. Aquí son dignas de admirar las elegantes palmas de cera, el árbol nacional.

– Calarcá: Su principal atractivo es el Jardín Botánico del Quindío, con su mariposario, considerado el más grande de Suramérica.

– Montenegro: En sus alrededores está el Parque Nacional del Café, que para celebrar sus 10 años está estrenando atracciones, como el sendero del café, donde con réplicas de haciendas cafeteras típicas de cada región del país, se muestra todo el proceso de producción del grano. El recorrido finaliza en el teatro del café, un escenario para presentar todos los días un show que evoca los bailes tradicionales de las zonas cafeteras colombianas. También hay nuevos juegos mecánicos para todas las edades.

– Quimbaya: A Quimbaya se llega en busca de Panaca, el parque que acerca el campo a los habitantes de la ciudad; pero también se llega para conocer la Pequeña Granja de Mamá Lulú, un ejemplo autosostenible, donde todo lo que se produce se consume dentro de la finca.

Un desvío antes de Panaca lo conduce a Puerto Alejandría, punto de partida para navegar a bordo de una balsa artesanal por el río La Vieja.

Dentro de los proyectos realizados en el Eje Cafetero, se destacan los parques temáticos: Nacional del Café y Nacional de la Cultura Agropecuaria, Panaca, establecidos en el departamento del Quindío en los años 1995 y 1999, respectivamente. Su novedoso concepto, donde se da a conocer la cultura cafetera y se interactúa directamente con las labores propias del campo, llevaron a la afluencia creciente

de turistas, especialmente en los períodos 2002 y 2003, años en que el Gobierno Nacional emprendió el programa de las caravanas turísticas, que devolvieron la confianza de los viajeros en sus desplazamientos terrestres por el país.

Como complemento a lo anterior, ha jugado papel importante el concepto del turismo rural, desarrollado básicamente en las fincas cafeteras y el cual ha contado con un alto posicionamiento dentro de las alternativas de hospedaje en la zona. Es así como para el año 2003, en los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda, se contabilizaron 459 fincas (entre inscritas en algún tipo de asociación y oferentes informales de este servicio) con una capacidad de alojamiento calculada en 9.479 personas.

Ante la dinámica mostrada por la actividad turística, la oferta de alojamiento en sus diversas modalidades (hoteles, hostales, posadas y finca hotel), se ha visto fortalecida en el período 1998-2003 efecto del registro de 105 establecimientos en el Quindío y la constitución de 112 sociedades dedicadas al ramo en el departamento de Risaralda.

Sin embargo es importante señalar, que la demanda de este tipo de servicios no registra una tendencia constante en las diferentes épocas del año; esta temporalidad se circunscribe al período de vacaciones (Semana Santa, mitad y final de año donde alcanza el 100%), mientras que en otros meses del año la ocupación es esporádica, situación que se constituye en una de las principales debilidades identificadas en el sector, interfiriendo de alguna manera en los planes de inversión, dirigidos a la ampliación de este tipo de servicio.

El año 2004, según datos de la Secretaría de Turismo de Quindío, llegaron a este Departamento cerca de 500.000 turistas que dejaron en ingresos una suma aproximada a 100.000 millones de pesos.

Por esta razón no es raro que el punto fuerte de la agenda interna del Quindío, territorio compuesto por 12 municipios, sea el turismo, sin dejar a un lado o desconocer otros renglones productivos que en esta parte del país han surgido en los últimos años, pese a su alta dependencia del sector cafetero.

OBJETO DEL PROYECTO

El ser zona turística del país y polo de desarrollo, dada las ofertas ambientales, paisajísticas y de vialidad, primordialmente en los municipios del departamento de Quindío, el Eje Cafetero se ha convertido en una de las zonas de prosperidad tanto en el campo turístico como agrícola.

El papel agropecuario y forestal ha servido para incentivar a los habitantes de la región y factor atrayente para los nacionales y extranjeros que a lo largo del año desean un descanso rural en las fincas de la zona. Como factor de crecimiento económico, el turismo se vio afectado por los síntomas generalizados de la crisis económica y de violencia que se viven a lo largo de la Nación, por lo cual su papel impulsador de desarrollo, se ha visto limitado en el tiempo, entrado en período de transición en la oferta laboral y factor activo fiscal, ya que, siendo un factor primordial, aún queda mucho por explotar.

A pesar de los buenos niveles de ingresos presupuestales y fiscales por parte del turismo en la región del Eje Cafetero, aún es corta la capacidad de los departamentos para ofrecer al 100% sus servicios tanto en turismo como en desarrollo social de su gente.

Finalmente, cabe hacer mención de los esfuerzos adelantados por las Secretarías de Turismo a nivel departamental y municipal, a fin de consolidar al Eje Cafetero como un solo destino turístico, con posicionamiento a nivel nacional e internacional. En este sentido, se

han diseñado en cada uno de los departamentos planes de desarrollo turístico, que involucran una serie de estrategias y acciones encaminadas al fortalecimiento del sector.

Carlos Moreno de Caro, Luis H. Gómez Gallo, Senadores de la República.

Ciro Ramírez, Ricardo Arias Mora, Luz Piedad Valencia, José María Conde R. Hay otras firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General
(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 6 del mes de abril del año 2005 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 17 de 2005 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Carlos Moreno de Caro* y otros.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto legislativo número 17 de 2005 Senado, *por medio del cual se erigen las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia en Distritos Especiales y Turísticos*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 18 DE 2005 SENADO

por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; *en el conocimiento de la Historia de Colombia y en la instrucción cívica*; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, **sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. El Estado dará satisfacción a las necesidades de nutrición, transporte, salud, útiles y bienes necesarios para la educación de los estudiantes de los sectores más vulnerables. En ningún caso podrán cobrarse derechos académicos a los estudiantes de estos sectores.**

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación, y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señale la Constitución Política de Colombia”.

Artículo 2º. Este acto legislativo rige a partir del día de su promulgación.

María Isabel Mejía Marulanda,
Senadora.

Luis Carlos Avellaneda, Edgar Artunduaga, Raúl Rueda M., Oscar Iván Zuluaga, Jorge Gómez Celis, Juan Manuel González, Jesús Bernal. Hay otras firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores

Este proyecto de acto legislativo, *por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*, fue presentado al honorable Senado de la República por primera vez el 20 de julio del 2004. La Comisión Primera Constitucional Permanente lo discutió y aprobó según la certificación siguiente: **“En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2004 Senado, por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política, según consta en el Acta número 19 del 26 de octubre de 2004. Posteriormente fue presentado para su aprobación en la sesión plenaria por el honorable Senador Ponente, señor doctor Rodrigo Rivera, pero de común acuerdo desistimos de su trámite en dicha oportunidad por carencia del tiempo reglamentario para su trámite y acordamos presentarlo en esta nueva fecha. Por ello nos permitimos insistir en esta importante iniciativa legislativa, informando a los honorables Senadores que el texto del articulado es el mismo que aprobó la Comisión Primera Constitucional para lo cual hemos adoptado como exposición de motivos la brillante ponencia para segundo debate elaborada por el honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar por considerar que su contenido resume de manera magistral todos los aspectos relacionados con el problema que el ilustrado conocimiento de los honorables Senadores debe absolver. El honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar consignó sus interesantes planteamientos así:**

“Para el mejor entendimiento de la presente ponencia he optando por la siguiente metodología:

1. Descripción de la iniciativa y modificaciones introducidas al proyecto en primer debate.

2. Análisis de la iniciativa a la luz de la situación de la educación en Colombia.

3. Proposición

1. LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El 20 de julio de 2004 los honorables Senadores María Isabel Mejía Marulanda, Raúl Rueda M., Alvaro Sánchez O., Andrés González Díaz, Luis Carlos Avellaneda, Alfonso Angarita, Edgar Artunduaga, Piedad Córdoba, sigue el número de firmas ilegibles¹, presentaron a consideración de esta Corporación el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2004 Senado, *por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*. En dicho proyecto, los autores proponen las siguientes modificaciones al artículo 67 Superior:

1. **Establecer la gratuidad de la educación básica en las instituciones del Estado**, razón por la cual eliminan la prescripción constitucional “(...) *Sin perjuicio del cobro de los derechos académicos a quien pueda sufragarlos*”. Los autores justifican esta iniciativa en el hecho de que vastos sectores de la población no tienen la posibilidad de sufragar los derechos económicos, con la grave consecuencia que para millares de niños la educación se convierte en inalcanzable por la carencia de recursos económicos de sus padres.

2. **Educación obligatoria en conocimiento de la historia de Colombia y en la instrucción cívica (inciso segundo)**. Esta modificación se propone con el fin de darle mayor relevancia a estas materias dentro del sistema educativo.

3. **Educación obligatoria en los niveles preescolar, primaria y secundaria sin límite de edad**. Con esta modificación se pretende garantizar el derecho de acceso a la educación de todas las personas incluso de quienes superen la edad de quince años que por razones económicas no han podido acceder a la educación primaria o secundaria.

4. **Obligación en cabeza de las instituciones de educación básica para el desarrollo de proyectos especiales para proveer el acceso a la educación de los adultos en los niveles de primaria y secundaria**. Esto con la finalidad especial de abolir el analfabetismo que de acuerdo con los autores asciende 7'000.000 de personas en Colombia.

5. **Las instituciones educativas del Estado que presten este servicio público deberán satisfacer las necesidades de nutrición, transporte, salud y útiles escolares de los estudiantes**. Esta iniciativa pretende establecer que serán las instituciones educativas las que suplan las necesidades antes mencionadas con el fin de garantizar la gratuidad integral, asegurar la permanencia de los alumnos en el sistema educativo, y cumplir el mandato constitucional sobre el derecho a la educación.

Los autores hacen un llamado al Congreso para recordarle que la educación como derecho fundamental debe traducirse en el acceso efectivo al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás valores de la cultura, a fin de garantizar la vigencia plena del Estado Social de Derecho que informa nuestro ordenamiento constitucional.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN PRIMER DEBATE

1. **Cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos**. La Comisión Primera, luego de analizar la ponencia consideró que es pertinente mantener la disposición constitucional que permite el cobro de derechos académicos. Esta disposición antes de obstaculizar el derecho a la educación permite que el cobro que se hace a una familia con capacidad de pago permita el acceso al sistema de un educando que no posee poder económico.

¹ Se cumple con el requisito exigido por la ley 5ª de 1992 para la presentación de proyectos de acto legislativo pero las firmas son ilegibles.

Teniendo en cuenta estas consideraciones el Senador Andrés González presentó proposición aditiva, que apoyé como ponente, en el sentido de recalcar que en ningún caso se podrán cobrar derechos académicos a los estudiantes en circunstancias de pobreza definidos en la ley.

2. Educación obligatoria sin límite de edad. Es importante que la educación llegue prioritariamente a los menores en edad escolar, esto en cumplimiento del artículo 44 de la Constitución Política (Derechos de los niños), Al respecto cabe mencionar el pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto al derecho a la educación de todo menor de 18 años. La Corte Constitucional aplicando el principio de interpretación *Pro Infans*, la Corte Constitucional distingue entre el carácter fundamental del derecho a la educación de los niños y la obligatoriedad de la educación, cuando el inciso tercero de la Constitución ordena entre los cinco y quince años y que comprende como mínimo un año de preescolar y nueve de formación básica no quiso considerar la edad como elemento determinante y exclusivo para originar la obligación sino que ordena garantizar gratuita y obligatoriamente la educación básica a todo menor de edad².

Estas consideraciones fueron tenidas en cuenta por los miembros de la Comisión Primera y en consecuencia se decidió mantener el límite de edad con el fin de dar prioridad en el acceso al sistema educativo a los menores de edad.

3. Acceso de la educación para adultos. En las actuales circunstancias el sistema educativo colombiano debe priorizar los sujetos del derecho. En este sentido y de acuerdo a la ponderación constitucional la prevalencia del derecho a la educación radica en los niños en ejercicio del precepto constitucional de primacía de los derechos de los niños sobre los demás, en segundo lugar se encuentran los derechos de los menores de 18 y mayores de quince años que demanden el acceso para alguno de los años que la Constitución tiene como obligatorios y por último se encuentra el derecho de los adultos que buscan acceder a los niveles de educación básica. En este último caso la Corporación Constitucional se ha pronunciado que este grupo poblacional podrá demandar la prestación del servicio por parte del Estado en circunstancias específicas y siempre y cuando se dé en condiciones de igualdad, de acceso y permanencia. Tal consideración encuentra total validez si se tiene en cuenta que al alcanzar la mayoría de edad se entiende que el Estado cumplió con la persona en relación con el acceso a los beneficios de la educación. Este punto fue aceptado por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado.

4. Satisfacción de las necesidades de nutrición transporte y útiles escolares: teniendo en cuenta que se busca adoptar esta reforma constitucional como mecanismo para asegurar que los sectores más vulnerables accedan y permanezcan en el sistema educativo considero que debe limitarse esta disposición para que esa ayuda se provea en esos casos.

Sobre este punto el Senador Andrés González presentó proposición aditiva con el fin de aclarar que el Estado dará satisfacción no solo a las necesidades de nutrición, transporte, salud, útiles sino también de los demás bienes necesarios para la educación de los estudiantes de los sectores más vulnerables.

Al interior de la discusión en la Comisión Primera Constitucional permanente se recabó en la necesidad de hacer que el servicio educativo sea accesible a la población en edad escolar en general pero haciendo gran énfasis en que el acceso se focalice en las poblaciones más vulnerables como mecanismo para romper los grandes círculos de pobreza.

2. Análisis de la iniciativa a la luz de la situación de la educación en Colombia

Educación

La educación es un factor primordial, estratégico y prioritario que constituye una condición esencial para el desarrollo social y económico de cualquier conglomerado. Es un proceso mediante el cual toda sociedad transmite y promueve su cultura, forma y desarrolla las capacidades de sus miembros con el fin de facilitarles la participación plena de la vida en común, fomentar el crecimiento de la productividad y competitividad de la nación y fortalecer sus instituciones democráticas. Es uno de los principales medios de formación de valores, aprendizaje del uso responsable de las libertades y adquisición de las habilidades necesarias para asumir los retos de la vida moderna.

La educación es el medio propicio para que nuestros niños, niñas y en general toda la población pueda formarse en el saber, abrirse espacios de participación de acuerdo con la formación profesional que libremente escojan, de tal manera que contribuyan al desarrollo y progreso de esta nación.

En Colombia la educación ha sido elevada al rango constitucional consagrándola como derecho fundamental cuya protección puede ser provista por vía de acción de tutela. Procederé a hacer un desarrollo más amplio de este derecho.

Derecho a la educación

Tal como se mencionó en el acápite anterior, la educación es un derecho fundamental al que el Constituyente de 1991 dotó de un contenido especial. Es un derecho que cuenta con una doble dimensión, pues de una parte es un derecho fundamental y como tal encarna un correlativo deber para el titular de cumplir con las obligaciones académicas. De otra es un servicio público³ con una función social, lo cual implica una serie de obligaciones de carácter estatal que consisten en garantizar la continuidad, el aumento de la cobertura y mejoramiento continuo de la calidad del servicio educativo. Además de otra serie de obligaciones y responsabilidades tales como el desarrollo de actividades regulares orientadas a satisfacer la necesidad pública de la educación, esto es la obligación de organizar la actividad en pro de la satisfacción del interés general de una manera regular y continua en concordancia con el régimen jurídico especial aplicable.⁴

El carácter fundamental del Derecho a la Educación significa que este derecho no puede ser negado ni desconocido, es parte esencial de la persona humana y no puede concebirse una vida digna sin el goce de dicho derecho. La realización del derecho a la educación es condición y medio para el ejercicio de muchos de los demás derechos pues permite participar productivamente en la comunidad. Es además signo de crecimiento económico, social y espiritual de las sociedades: la educación es uno de los mejores medios para romper el círculo de la pobreza y permitir a los individuos disfrutar y participar activamente en el desarrollo, alcanzar su ciudadanía y fortalecer la democracia.

La Corte Constitucional colombiana en nutrida jurisprudencia se ha ocupado del estudio de este derecho desentrañando su contenido. Para esta Corporación Constitucional el derecho a la educación posee un núcleo esencial comprendido por 5 derechos conexos no renunciables y que describiré a continuación:

² Corte Constitucional. Sentencia T- 323 de 1994.

³ Como tal debe orientarse al cumplimiento de los fines del Estado y la consecución del bienestar general por disposición constitucional.

⁴ El régimen jurídico aplicable es la Constitución Política y Tratados internacionales que en este caso conforman bloque de constitucionalidad por hacer parte de los llamados derechos humanos, y las leyes sobre el particular.

a) **Disponibilidad de la educación.** Ha sido definido como el derecho fundamental a la existencia de un centro educativo público que garantice la existencia del equipo humano de docentes que estén en posibilidad de atender las necesidades del servicio, así mismo implica la existencia de una red pública de instituciones educativas, escuelas y colegios en todo el territorio nacional;

b) **Acceso a la educación.** Consiste en la posibilidad de acceder a la educación pública básica consagrada constitucionalmente como obligatoria y gratuita. Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado para interpretar que la educación tendrá estas mismas connotaciones para los mayores de 15 y menores de 18 años;

c) **Permanencia en el sistema educativo.** Es el derecho que asiste a todo educando de permanecer en la educación básica, pública gratuita y no ser excluido de ellas. En los mayores de edad este derecho se supedita al cumplimiento de los objetivos académicos y disciplinarios de la institución;

d) **Calidad de la educación.** Es el derecho del estudiante a alcanzar unos objetivos y fines consagrados constitucional y legalmente independientemente de su situación social económica y cultural. A este respecto son varios los cuestionamientos que han surgido en la última década si se tiene en cuenta que de acuerdo con la prueba *saber* aplicada a los estudiantes de los grados 3°, 5° y 9° de los cuales solo el 20% logran resultados satisfactorios y en consecuencia el 80% de los menores no logran los resultados en lenguaje y matemáticas, esto sin tener en cuenta las pruebas internacionales que dan cuenta de que la educación que reciben nuestros niños es inferior a la de los estudiantes de sus mismas características en otras latitudes.

Quizás uno de los problemas más graves es la brecha que en materia de calidad se ha abierto entre los estudiantes que acuden a instituciones privadas y los que lo hacen en instituciones públicas cuya calidad es cuestionable. La educación no debe ser un artículo de lujo. Hoy en día nos enfrentamos a una crisis social que no puede ser desconocida desde ningún ángulo y con diferencias abismales como las relacionadas con el nivel educativo de quienes cuentan con recursos económicos y quienes no los tienen lo que estamos profundizando la iniquidad social y empujando a los sectores más pobres a tomar las vías de la ilegalidad por ausencia de oportunidades o por la insatisfacción frente a las pocas que hay.

Es de vital importancia que el sistema educativo viva una verdadera revolución, que comprenda el mejoramiento de la calidad de la educación pública y privada a tal punto que se provea a los ciudadanos en formación de las herramientas necesarias para enfrentar los retos de la vida, proporcionándoles oportunidades para ser sujetos útiles en la sociedad. De este ejercicio es ineludible la revisión de las calidades de los maestros, someterlos continuamente a exámenes que midan sus capacidades y desempeño y establecer mecanismos de selección meritosa de los educadores;

e) **Derecho a la libertad.** La Corte Constitucional ha manifestado que aunque este derecho no hace parte del núcleo esencial, sí está estrechamente vinculado con el mismo y encierra todas las libertades consagradas en la Constitución incluso aquellas que recaen sobre los centros educativos.

La importancia del núcleo esencial del derecho a la educación no solo se circunscribe a la conexidad y complementariedad de la educación como derecho sino que también hace posible derivar las obligaciones en cabeza del Estado, la Sociedad y la Familia, al mismo tiempo que permite que a partir de los derechos conexos se lleve a cabo un monitoreo de las políticas públicas que se han fijado para desarrollar importante derecho.

Es claro que los derechos aquí enunciados son desarrollados por la iniciativa de reforma constitucional objeto de estudio en la presente ponencia con el ingrediente adicional de eliminar el límite de edad que el constituyente de 1991 había establecido lo cual reporta una doble utilidad pues de una parte permite que las poblaciones vulnerables que han sido marginadas del sistema educativo vuelvan a acceder al mismo y por la otra contribuir a la progresiva reducción de la deshonrosa cifra de analfabetismo de nuestro país.

Implicaciones del derecho a la educación

La educación como derecho implica observar sus cuatro características fundamentales: la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad⁵. La observación de estas características debe llevar a disponer de una capacidad instalada (infraestructura, docentes, cupos) suficiente para el total de la población potencialmente susceptible de ser titular del derecho; debe llevar a eliminar los diversos obstáculos que impiden el acceso o la discriminación para el ingreso al sistema educativo de las personas, como la distancia, condición económica, origen, etc.; debe llevar a brindar una calidad mínima para desarrollar capacidades y habilidades básicas; y, por último, debe llevar a establecer las medidas y acciones necesarias para asegurar la permanencia de los niños en el sistema educativo.

Considero que las propuestas incluidas en el proyecto de acto legislativo objeto de estudio de esta ponencia reúne los elementos requeridos para formular una política educativa que en realidad le dé el carácter de universal de hecho y de derecho en Colombia.

LA EDUCACION COMO DERECHO UNIVERSAL

Instrumentos internacionales

Por lo menos cinco tratados internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador) consagran el derecho fundamental a la educación básica como un derecho que tiene que ser garantizado por el Estado de manera gratuita y obligatoria, con calidad y con igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia de todos los niños y niñas sin discriminaciones de sexo, raza, color, etnia o condición socioeconómica.

Estos instrumentos forman bloque de constitucionalidad tal como lo señala el artículo 93 superior por ser uno de los derechos humanos, en consecuencia el Estado debe concurrir a garantizar por todos los medios el efectivo cumplimiento del derecho.

La gratuidad del servicio

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pidesc, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y el Protocolo de San Salvador, determinan que la gratuidad de la educación básica tiene carácter universal, es decir, que el Estado tiene la obligación de garantizar una educación básica y gratuita para todos. Este principio de gratuidad no admite excepciones de ningún tipo y de llegar a existir excepción alguna a este principio se constituiría una práctica contraria a los pactos, los cuales deben prevalecer sobre cualquier norma de origen interno, como se establece en la Constitución Nacional.

Como consecuencia de esta contradicción entre el cobro de cuotas para el acceso al derecho a la educación básica y las disposiciones del Pidesc, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconvino al Estado colombiano en los siguientes términos:

⁵ Contraloría General de la Nación. Evaluación de la política social: 2003. Bogotá.

“El Comité recomienda que el Estado parte debería hacer una campaña efectiva para la calidad de la educación y el acceso a esta, que provea, entre otras, educación gratuita y obligatoria. Sobre esto, el Comité remite al Estado parte a las obligaciones contenidas en el artículo 14 del Pacto: ‘Educación primaria obligatoria y gratuita’. El Comité recomienda al Estado parte que cuando implemente su plan nacional de educación, tome en cuenta los comentarios generales del comité 11 y 13 para establecer un sistema efectivo de monitoreo para el plan. Se alienta también al Estado parte que tenga asesoría técnica y asistencia de la organización educacional, científica y cultural de las Naciones Unidas, en relación con la implementación del plan”.

El artículo 14 del Pidesc, fija un plazo máximo de dos años a los Estados que aún no han instituido los principios de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, para que elaboren y adopten “un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos”.

La educación en Colombia

A fin de dar una mayor ilustración a esta Comisión sobre el derecho a la educación me permito señalar algunos de los más importantes indicadores que nos permitirán dilucidar cuál es la situación de la educación en Colombia y de paso justificar algunas de las iniciativas consignadas en el Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2004 que reforma el artículo 67 de la Constitución Política.

La educación formal en Colombia se encuentra organizada en 4 niveles:

1. Preescolar: Dirigido a menores de 7 años, su mínimo obligatorio es un año.

2. Educación Básica obligatoria: se encuentra repartido en dos ciclos, educación básica primaria con cinco años de duración y educación básica secundaria cuyo mínimo obligatorio son 4 años.

3. Educación Possecundaria: comprendida por los últimos años de bachillerato.

La situación de la educación en nuestro país es crítica, de acuerdo con el Departamento de Planeación Nacional⁶ en Colombia existen 60.000 establecimientos escolares, 420.000 docentes y 10.000.000 de alumnos de tal manera que a un profesor le corresponde 23.8 alumnos. Sin embargo, la evaluación de la política social 2003 elaborado por la Contraloría señala que en la red pública a un educador se le asignan hasta 700 alumnos distribuidos en cursos de 45 alumnos. Esto desestima cualquier intento de mejorar la calidad de la educación, la cual se recomienda que se imparta en pequeños grupos de alumnos de modo que sea personalizada y permitiendo mayor interacción alumno-profesor.

La participación del sector privado en la educación es alta en relación con otros países del continente pues corresponde a un 20% en la educación básica y el 60% en la educación superior.

– Cobertura

En las bases del Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” se reconoce que en el país no se garantiza el derecho a la educación al 16% de niños y jóvenes entre 5 y 17 años; tampoco al 20% de los niños entre 5 y 6 años, ni al 75% de la población entre 18 y 24 años. Se acepta también que la calidad de la educación básica y media ofrecida por el Estado es deficiente y que el sistema educativo se caracteriza por grandes inequidades en el acceso y la permanencia.

Tanto en los diagnósticos que sirvieron de fundamento para la formulación del programa de Gobierno como en el documento de presentación del proyecto de Revolución Educativa (Ministerio de Educación), se estima que cerca de 3 millones de niños están por fuera del sistema escolar, sin embargo, y según cifras del DANE, las

Bases del Plan de Desarrollo 2002-2006 se afirma que son sólo 1.8 millones de niños y jóvenes entre 5 y 17 años fuera de las escuelas en 2001.

Por otra parte, un estudio de Corpoeducación encontró que para el año 2002 había 2.359.515 niños y jóvenes fuera del sistema educativo. En julio de 2002 la Contraloría General de la República estima que son poco más de 3 millones de niños, niñas y jóvenes entre 5 y 16 años los que se encuentran sin atender. Finalmente, en informe presentado por el Defensor del Pueblo al Congreso de la República en el primer semestre de 2003, da cuenta de 2.8 millones de niños y niñas los que están por fuera del sistema educativo.

De acuerdo con la encuesta de hogares las tasas de cobertura netas logradas en el año 2003 denotan una leve mejoría, se habla de preescolar: 38.3%, Primaria 84.4%, Secundaria 65.4%

– Analfabetismo

El informe de Planeación Nacional también da cuenta de una alarmante y vergonzosa cifra de analfabetismo: 7,9% de la población colombiana mayor de 15 años no ha accedido al sistema educativo, no lee ni escribe.

Por género arroja el siguiente resultado:

Género:	Mujeres	Hombres
	7,8%	8,0 %

Fuente: DNP

Al revisar las cifras por zona poblacional se encuentra que el número de pobladores analfabetas se incrementa en las zonas rurales donde 18 de cada 100 habitantes no han recibido ninguna clase de formación.

Es muy posible que para los años venideros nos enfrentemos a niveles superiores de analfabetismo si se tiene en cuenta que para el 2001 contábamos con una población de 1.567.847 entre 5 y 17 años que no asiste a la escuela y no cuenta con ninguna formación por tener que trabajar.

La adopción de proyectos especiales para proveer el acceso a la educación de los adultos en los niveles de primaria y secundaria con el objeto de erradicar el analfabetismo es una iniciativa más que oportuna y pertinente.

– Nivel de escolaridad: 7,6 años

Género:	Mujeres	Hombres
	7,7 años	7,6 años

Fuente: DNP

Zona:	Cabecera	Otras zonas
	8,5 años	4,6 años

Fuente: DNP

De acuerdo con la CEPAL el nivel de escolaridad recomendado para los países en vía de desarrollo es de 12 años requeridos para superar la pobreza.

– Asistencia escolar por edad

Edad	Porcentaje
5–6	88%
7–11	95,5%
12–17	78,5%
18–25	23,6%

Fuente: DNP

⁶ Departamento de Planeación Nacional. http://www.dnp.gov.co/02_SEC/EDUCACI/Educa.htm

Generalidades sobre la política educativa

A continuación haré un breve recuento de la política educativa adoptada a partir de la Constitución de 1991.

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, la política social se ha desarrollado bajo cuatro principios fundamentales:

1. La descentralización, como principio de asignación de recursos y responsabilidades.

2. La focalización del gasto social, como principio de asignación de los beneficios de la política.

3. La introducción de nuevos actores tanto en la participación, formulación y construcción de la política como en la cofinanciación de la misma, y

4. La privatización de lo público, como estrategia para la prestación del servicio y ejecución de la política.

La descentralización fiscal ha tenido como fundamento la necesidad de atenuar los desequilibrios fiscales verticales (desequilibrios en términos de ingresos entre los niveles nacional, departamental y municipal); ha sido el instrumento financiero por excelencia de la política social en general y ha buscado disminuir desigualdades entre las regiones.

La focalización del gasto social es el criterio de asignación de beneficios que consiste en adelantar procesos para identificar de la manera más precisa posible los beneficiarios potenciales de los programas sociales y diseñarlos de tal forma que se asegure un impacto elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios. Surge ante la necesidad de asegurar una política efectiva de asignación de bienes y/o servicios en un contexto de recursos escasos y con profundas desigualdades sociales e intrarregionales.

Sobre la introducción de nuevos actores en la política social, el Estado deja de ser el responsable exclusivo y directo de los programas sociales, para compartir esta responsabilidad con diferentes actores sociales⁷. Tal incursión de nuevos actores en las políticas sociales como la educativa, se ha dado bajo dos ámbitos:

- i) El de la participación ciudadana, y
- ii) El de la cofinanciación de las políticas públicas⁸.

La privatización en el sector social en Colombia se ha dado a partir de la ampliación de las posibilidades de acceso a agentes privados a actividades anteriormente controladas por el Estado en forma directa. En el sector educativo, la entrega de colegios estatales en concesión a particulares ha sido el componente más utilizado.

Sobre la base de estos cuatro principios (descentralización, focalización, introducción de nuevos actores y privatización) la política educativa durante los últimos cuatro gobiernos se ha planteado en general sobre tres grandes ejes fundamentales: cobertura, calidad y eficiencia interna, y su guía ha sido el Plan Decenal de Educación.

Ley 115 de 1994

Establece y diferencia las competencias que corresponden al Estado y a los municipios y distritos, dejando al primero le corresponde atender los factores que favorecen la calidad y establecer el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. A los Municipios y Distritos, en concurrencia con los departamentos, les corresponde financiar la construcción, mantenimiento, dotación de instituciones educativas estatales, crear y mantener líneas de Crédito y Apoyo y promover la integración de recursos propios de los territorios en la financiación de los programas educativos.

Para asegurar el mejor uso de los recursos, se plantea la conformación de los Planes Educativos Institucionales, PEI, Planes Educativos Municipales, PEM, y Distritales y Planes Educativos Departamentales, PED.

Al Estado se le entrega las responsabilidades referentes a regular y ejercer la inspección y vigilancia de la educación (calidad, cubrimiento, condiciones para el acceso y permanencia), en tanto que a los municipios se les asigna la administración de personal y prestación del servicio, una relativa “autonomía administrativa, financiera y educativa”, las responsabilidades de gestión y calidad del servicio, y, en concurrencia con la Nación y el Departamento, la reorganización educativa, mediante la racionalización de las plantas educativas y la búsqueda de una mayor autofinanciación.

Ley 715 de 2001

Su principal objetivo es el establecimiento de un mecanismo de asignación de recursos para el Sector, el Sistema General de Participaciones (SGP), establece la población atendida y la población por atender como los criterios de distribución entre los municipios. Dicha participación en el SGP de todas formas restringe los costos educativos de las entidades territoriales⁹.

Se asignan nuevas competencias a los rectores y directivas de las instituciones educativas, con el ánimo de fortalecer los establecimientos, en términos de autonomía administrativa, financiera y educativa.

Continuando la misma línea de distribución de competencias en los distintos niveles de la administración pública, la Ley 715 le asigna a la Nación las funciones de formulación, diseño, regulación, impulsor y coordinador de las políticas educativas. Igualmente, es la encargada de definir, diseñar y reglamentar lo referente a las normas técnicas y lineamientos en cuanto a la calidad educativa (instrumentos curriculares y pedagógicos), y aspectos conducentes a garantizar la permanencia de la población matriculada como definir la “canasta básica”¹⁰.

Un aspecto referente a la disminución de los obstáculos que impiden tanto acceso como permanencia de los menores en el

⁷ Organizaciones sin ánimo de lucro o voluntarias, de mercado, la familia, entre otras. El Artículo 3° de la Ley 115 dice: “El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.

De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro”.

⁸ El Plan Decenal de Educación plantea como uno de sus pilares fundamentales la búsqueda de la denominada “eficiencia interna” de las instituciones educativas, con el fin de consolidar las bases para una cada vez mayor “autofinanciación” de las mismas.

⁹ LEY 715/2001. Artículo 21. LIMITE AL CRECIMIENTO DE LOS COSTOS. Los compromisos que adquieran los departamentos, distritos y municipios certificados para la prestación de los servicios educativos a su cargo, cuando se adquieran con recursos del Sistema General de Participaciones, no podrán superar el monto de la participación para educación, en la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.

Los departamentos, distritos y municipios no podrán autorizar plantas de personal docente o administrativo a cargo del Sistema General de Participaciones, que superen el monto de los recursos de este.

El crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles, en el Sistema General de Participaciones. No procederá ningún reconocimiento que supere este límite, los que se realicen no tendrán validez y darán lugar a responsabilidad fiscal para el funcionario que ordene el respectivo gasto.

Con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales.

¹⁰ El Documento 068 de 2003, establece un rubro denominado “Alimentación Escolar”, transferido a Distritos y Municipios y que corresponde al 0.5% del SGP, que se destina para la financiación de programas de alimentación escolar en distritos y municipios.

sistema educativo, sobre todo en las zonas rurales, como lo es la distancia entre los hogares y los establecimientos educativos, es tratado en esta ley como competencia de los departamentos, municipios y distritos, para los estratos más pobres, pero, una vez se hayan cubierto los costos del servicio educativo.

Por otra parte, corresponde a los municipios dirigir, planificar y prestar el “servicio” educativo. Para tal efecto cuenta con los recursos provenientes del SGP y recursos propios, los cuales deben racionalizarse buscando su maximización. La eficiencia interna se garantizaría con la administración, reorganización, reestructuración y readecuación de los establecimientos educativos y las plantas docentes a su cargo; lo que evidencia un carácter economicista y de restricción de costos, a pesar que estos no deben superar los recursos del SGP (de los cuales han llegado a depender)¹¹.

Según cifras de la Contraloría General de la República, se presentan fenómenos de hacinamiento en las aulas y “excesivo número de cursos que deben ser atendidos por un docente” lo que claramente permite ver que se disminuye el grado de atención personalizada del docente al alumno, generando incapacidad de atender los alumnos como personas con un potencial y unas competencias por desarrollar.

Y es que se establece que es deber de las entidades territoriales “Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación”¹². Podría afirmarse que uno de los ejes del Plan Decenal de Educación que ha guiado la política educativa durante los últimos gobiernos con el incremento de la cobertura. Esto se ha traducido en un aumento de alumnos y grupos por cada docente.

Existe un sistema de cofinanciación Estado-Familias, con tendencia creciente a la financiación por parte de estas familias y con una fuerte tendencia a la disminución de la financiación de la educación pública; en momentos en que las cargas de impuestos para los sectores más desfavorecidos de la población se han incrementado a niveles desesperantes.¹³ Lo cual contraría abiertamente el ideal de la Constitución de 1991.

Dada la precaria situación de la educación en Colombia es menester que se revisen las políticas públicas educativas con el fin de hacer la “verdadera revolución educativa” de modo que la educación sea un bien al que todos los habitantes del territorio nacional puedan acceder en condiciones dignas y equitativas con el resto de la población. Debemos idear un sistema educativo incluyente que permita el desarrollo social, la igualdad de oportunidades para toda la población independiente de su situación social y económica.

La permanencia

Los problemas que se presentan para el ejercicio del derecho a la educación no tienen que ver únicamente con la baja cobertura expresada en la falta de cupos: La principal causa de la inasistencia escolar tiene su origen en los altos costos educativos (matrícula, útiles escolares, alimentación y transporte). Cualquier plan tendiente a aumentar la cobertura de la educación básica no serviría si las potenciales familias no pueden asumir los costos para acceder a ellos.

Los principales problemas del sistema educativo son la cobertura y la calidad del servicio dejando en claro que esta última adquiere gran relevancia si se tienen en cuenta las alarmantes cifras de deserción, repitencia y reprobación en los últimos años, lo cual plantea una problemática muy compleja que exige ser afrontada con una responsabilidad colectiva que comprometa la política de desarrollo social y económico del país¹⁴.

Entre 1998 y el año 2000 la tasa de aprobación cayó del 86,00% al 83,70%, en consecuencia la tasa de reprobación ascendió en ese período pasando de 8% al 9,1%.

Los obstáculos a la permanencia se convierten en un factor de discriminación en contra de los sectores más vulnerables de la población: en las zonas rurales, donde el 80% de la población vive en condiciones de pobreza, cerca de la mitad de los estudiantes tienen que abandonar la escuela al finalizar su formación básica¹⁵.

Para el año 2003 las principales causas de deserción escolar de los estudiantes que se encuentran entre los 15 y 17 años de edad la constituyen la falta de dinero con un 40,5%, el desinterés de los estudiantes con un alarmante 20,8%, la edad 6,6% y la falta de cupos, 4,1%, entre otras.

El único mecanismo que tendremos para erradicar el conflicto que hoy vive nuestro país es formar a las nuevas generaciones, hacerlos partícipes de la sociedad y mostrar preocupación por su bienestar, nos corresponde a esta Corporación y al Gobierno Nacional como órganos decisivos de la política pública adoptar drásticas pero estratégicas medidas en esta materia. Esta iniciativa de reforma Constitucional debe ser el inicio de la verdadera revolución educativa.

Compromiso nacional por la educación

Compromiso en el que participen por igual el Gobierno Nacional, el Congreso, los partidos políticos como representantes de la sociedad, padres de familia, los educadores y educadoras, las empresas privadas, los trabajadores, las ONG y en general todos los sectores de la sociedad con el fin de lograr sinergias en torno a la educación que permita su acceso en todos los rincones del país a los sectores más vulnerables de la sociedad para que cumplamos el ideal del constituyente de 1991 de hacer de Colombia una nación en donde sea posible acceder en condiciones dignas y equitativas al conocimiento.

Honorables Senadores,

María Isabel Mejía Marulanda,

Senadora.

Luis Carlos Avellaneda, Edgar Artunduaga, Raúl Rueda M., Oscar Iván Zuluaga, Jorge Gómez Celis, Juan Manuel González, Jesús Bernal. Hay otras firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 6 del mes de abril del año 2005 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2005 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *María Isabel Mejía* y otros.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2005 Senado, *por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo, es

¹¹ Contraloría General de la Nación. EVALUACION DE LA POLÍTICA SOCIAL: 2003. Bogotá.

¹² Ley 715 de 2001. Artículo 7º numeral 6.

¹³ Contraloría General de la República. Evaluación de la política social: 2003. Bogotá.

¹⁴ Contraloría General de la República. Evaluación de la política social: 2003. Bogotá.

¹⁵ Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. 120

competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la

Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 222 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación honra la memoria del doctor Alfonso Yepes Porto, miembro distinguido de los círculos médicos y sociales de la Región Caribe Colombiana, fallecido el pasado 2 de marzo de 2005. Fue uno de los primeros especialistas en órganos de los sentidos que empezó a ejercer en esta región, donde forjó una meritoria carrera en esta área de la medicina a nivel nacional. Se constituyó en toda una institución, no solo por su profesionalismo, sino además por su ética, su don de gentes, su carisma y su inmenso corazón bondadoso. Fue un orgullo de su generación y ejemplo para imitar de las siguientes.

Artículo 2°. El Congreso de la República, en justicia a su vida y obra rinde honores a la memoria del doctor Alfonso Yepes Porto otorgándole una distinción que determinará la Mesa Directiva del honorable Senado de la República, la cual será entregada a sus hijos en nota de estilo, en ceremonia especial que se realizará en el Senado de la República.

Artículo 3°. Créase el Premio Nacional doctor Alfonso Yepes Porto, para distinguir con una condecoración otorgada por el honorable Senado de la República, a aquellas personas o instituciones que anualmente se destaquen con avances tecnológicos que enriquezcan y exalten con logros científicos, la práctica de las especialidades médicas de Oftalmología y Otorrinolaringología en el territorio nacional.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Alvaro Serrano Vivius,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Falleció en Barranquilla a los 78 años de edad el doctor Alfonso Yepes Porto, miembro distinguido de los círculos médicos y sociales de la Región Caribe. Fue uno de los primeros especialistas en órganos de los Sentidos que empezó a ejercer en esta ciudad, donde forjó una meritoria carrera en esta área de la medicina.

El doctor Yepes Porto se constituyó en toda una institución, no solo por su profesionalismo, sino además por su ética, su don de gentes, su carisma y su inmenso corazón bondadoso. Fue un orgullo de su generación y ejemplo para imitar para las siguientes.

Nació en Cartagena el 30 de mayo de 1926, educado en Brasil, España y Francia, con los mejores especialistas del mundo en su época. Formó un hogar ejemplar con la distinguida dama bogotana Alicia Rubiano Camacho, de cuya unión nacieron Martha Lucía, Augusto, Alfonso y María del Pilar.

Empezó a ejercer su profesión con lujo de competencia a partir de 1951 cuando la Oftalmología y la Otorrinolaringología se practicaban conjuntamente. Fue fundador de la Sociedad Caldense de Oftalmología y Otorrinolaringología, miembro Emérito de las Sociedades Colombianas de Otorrinolaringología y de Oftalmología, y durante catorce años presidió la Sociedad de Oftalmología del Atlántico, perteneció a numerosas organizaciones científicas y benefactoras, y contribuyó al progreso de la Oftalmología y la Otorrinolaringología en la Región Caribe Colombiana.

Su labor altruista se vio reflejada además al frente del Club Rotario, organización en la que fue directivo y a la que perteneció durante muchos años. Sus hijos Augusto y Alfonso le siguieron sus pasos: el primero en Oftalmología y el segundo en Otorrinolaringología; y con ellos fundó orgullosamente la clínica que lleva sus apellidos, convirtiéndola en líder en tecnología y humanismo.

El doctor Yepes Porto atendió a tres generaciones ganándose el cariño y el afecto de sus pacientes, y el respeto y la admiración de sus colegas. Fue un padre y abuelo amoroso, amigo incondicional y deportista desde su juventud: Jugo béisbol, softbol y golf en los últimos años. Al realizar esta exaltación, nos congratulamos con su esposa Alicia y sus hijos, nietos y demás familiares.

Alvaro Serrano Vivius,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 222 de 2005 Senado, *por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta

Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 225 DE 2005 SENADO

por la cual se rinde homenaje a la memoria del compositor, arreglista y músico Guillermo de Jesús Buitrago y se ordena en su homenaje la construcción y dotación de una casa de cultura.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Con motivo de cumplirse el 1° de abril de 2005, ochenta y cinco (85) años del natalicio del Compositor, Arreglista y Músico Cienaguero Guillermo de Jesús Buitrago, la Nación colombiana exalta su memoria, y ordena en su homenaje la construcción y dotación del Museo de la Cumbia y el Vallenato de Ciénaga, Magdalena, “Guillermo de Jesús Buitrago”, para lo cual la Nación se vincula dentro de la cofinanciación de la obra en un setenta por ciento.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Educación dispondrá la cofinanciación en un setenta por ciento para la construcción y dotación de que trata el artículo anterior, la cual contará con una biblioteca, hemeroteca, sala de música y conciertos, sala de conferencias y demás dependencias que permitan el fortalecimiento de la cultura de la región caribe, en especial del pueblo cienaguero.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional apropiará las partidas presupuestales correspondientes para el cumplimiento de esta ley.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.

Alvaro Serrano Vivius,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Compositor Guillermo de Jesús Buitrago Henríquez, nació el 1° de abril de 1920 en Ciénaga, Magdalena, en el hogar de Roberto Buitrago Muñoz y Teresa Mercedes Henríquez.

Nunca hizo estudios de música, pero desde muy joven se sintió atraído por la fuerza de su sensibilidad musical y mostró sus inquietudes tocando en cajas de madera, silbando y cantando. La guitarra fue el instrumento que lo cautivó y con la que grabó en junio de 1943 para discos Fuentes temas como “Las mujeres a mí no me quieren” y “Compae Heliodoro”. El disco fue un gran éxito desde el primer día.

Buitrago fue figura clave para la divulgación de la música de la Provincia. El cantante cienaguero se presentó en emisoras regionales como Ecos de Córdoba, Radio Magdalena y Emisora Atlántico. En 1940 había realizado una gira por la región central del Valle de Upar que le permitió descubrir y dar a conocer muchos ejemplos del rico y abundante folclor musical que permanecía casi oculto en la comarca.

Llamado el Jilguero de la Sierra Nevada y el Trovador del Magdalena, fue un ídolo en su tiempo, cantó con diversos grupos y estuvo vinculado a nombres memorables del vallenato de guitarra. En una época configuró un conjunto llamado Buitrago y sus Muchachos, del que formaron parte Julio Bovea y Angel Fontanilla.

Guillermo Buitrago ha sido uno de los compositores más importantes que tiene el vallenato. Aunque es autor de algunos paseos notables, la deuda que con él tiene el vallenato surge por haber sido su principal divulgador en los medios de comunicación.

El dio a conocer los primeros paseos de Rafael Escalona, de Tobías Enrique Pumarejo y de Emiliano Zuleta. Temas como La víspera de año nuevo, El Ron de Vinola, Las Mujeres a mí no me quieren, La Araña Picua, Arbolito de Navidad, son historia en Colombia y son la tradición más representativa de la época navideña y de fin de año.

Buitrago falleció en 1949 cuando tenía 29 años, cuando estaba a punto de dar el salto a una célebre orquesta de Cuba. Su voz era capítulo aparte y su talento de compositor quedó eternizado en cantidad de canciones que hoy son motivo de repertorio para agrupaciones criollas y foráneas.

Ciénaga, Magdalena, cuna del Festival de Guitarras Guillermo de Jesús Buitrago

Ciénaga Magdalena, posee un mar especial, con una temperatura y un oleaje perfecto, es un Mar seguro, sin corrientes peligrosas y sin contaminación, también cuenta con la Ciénaga Grande que posee una Fauna y una Flora variadísima, a solo 2 kilómetros de la población se encuentran aguas termales (El Volcán), el Río Córdoba, desembocan en las playas de la región creando un punto geográfico de gran belleza, es posible disfrutar en un mismo sitio de agua dulce y agua de mar sin correr peligro alguno.

Ciénaga es uno de esos sitios mágicos, un lugar privilegiado, que cuenta con muchas riquezas naturales, para desarrollar el Ecoturismo, Agroturismo y turismo de salud, sin contaminación ambiental, posee todo tipo de aguas, climas, animales, frutas, paisajes, en su territorio se encuentra parte de la Sierra Nevada del Magdalena (mal llamada Sierra Nevada de Santa Marta), donde hay culturas indígenas (tribus descendientes de los Tayronas).

Ciénaga cuenta con 170.000 habitantes, tiene 6.606 Kmt² de playa, 13 Kmt. de Costa sobre el Mar Caribe que solo dista del centro histórico unos 500 metros.

La ciudad posee valores históricos, urbanísticos y arquitectónicos de origen del siglo XVIII y XIX por lo que fue declarada en 1994 Monumento Nacional.

Algo que es importante destacar, el cordón vial que ha existido desde la época prehispánica, que une a Pueblo Viejo y Ciénaga (Camino Real, en la época de la colonia) quedando así todo un sistema de comunicación por la playa de gran belleza y atractivo turístico, esta vía une en aproximadamente 12 kilómetros entrando por la Carretera Troncal del Caribe, la Laguna de la Ciénaga Grande del Magdalena (mal llamada Sierra Nevada de Santa Marta), las Playas del Mar Caribe, el Río Córdoba atravesando plantaciones de banano para la exportación, el balneario Costa Verde, el Volcán donde encontramos aguas termales de propiedades medicinales de gran poder curativo para un sinnúmero de enfermedades y tratamientos de belleza, saliendo nuevamente a la Carretera Troncal del Caribe hacia Santa Marta distante de este sitio unos 25 kilómetros.

Ciénaga tiene una ubicación estratégica y privilegiada: Se puede llegar a ella por tierra –a través de varias carreteras o en tren desde Santa Fe de Bogotá (Distrito Capital de la República). Por agua navegando por el Mar Caribe y por el río Magdalena desde el interior del país, entrando por la Ciénaga Grande, por aire en avión (distancia del aeropuerto a la ciudad 15 klm).

Por todo lo antes expuesto, Ciénaga y su entorno tienen demás para ser un centro turístico de primera categoría, no creo que exista en el mundo un sitio igual ya que le puedo ofrecer a sus visitantes toda clase de vivencias, sensaciones y experiencias a través de su

geografía, su arquitectura, su música, su folclor, su gente y su formidable gastronomía.

Ciénaga es considerada una mina de oro Turística y Cultural, solo falta que la descubran y exploten los inversionistas, para que con poca inversión de capital, la abran al turismo Nacional e Internacional, ya que se aprovecharía para pernoctar la infraestructura hotelera de Santa Marta, el Rodadero y sitios cercanos, donde se encuentran desde alojamientos informales hasta hoteles 5 estrellas distantes solo a 10, 20 y 30 minutos por la carretera Troncal del Caribe.

Folclor y eventos

Desde el siglo XVIII Ciénaga se ha revelado como pueblo que canta y baila con mucha intensidad, tenía entonces dos celebraciones importantes: El Corpus Cristi y los Carnavales, además se celebraron otras fiestas donde los nativos daban rienda suelta a la inspiración local.

En aquella época los músicos que se reunían en el Puerto de las Mercedes, situado entre Pueblo Viejo y Ciénaga, animaban las noches de parranda que se ofrecían a los visitantes, interpretando el ritmo de “paseo” con sus guitarras.

El compositor cienaguero Clemente Escalona (Padre del compositor vallenato Rafael Escalona), llevó este ritmo a Valledupar, que interpretando con acordeón es mundialmente famoso y conocido como Vallenato. El primer músico famoso que tuvo Ciénaga se llamó Eulalio Meléndez, quien compuso el merengue “Chencha” que figuraba en el repertorio de Francisco el Hombre. La Cumbia Colombiana más difundida en el mundo es la Cumbia Cienaguera, de Andrés Paz Barros, compositor nacido en Ciénaga.

Festival de Guitarras Guillermo de Jesús Buitrago

Este festival considerado en la actualidad como uno de los mejores en este género se realiza en el Municipio de Ciénaga organizado por la Fundación Guillermo de Jesús Buitrago dirigido por el Periodista Camilo Castro Stand que durante 6 años lo viene efectuando con mucho éxito.

En este festival se resalta la riqueza musical que dejó el cantor de la Sierra Nevada del Magdalena, Guillermo de Jesús Buitrago quien nació el 1° de Abril de 1920 y murió a los 29 años un 19 de abril de 1949.

Este evento reúne a los mejores compositores y guitarristas de toda la región caribe y Colombia en un concurso donde se califican a los mejores en canción inédita y mejores grupos de guitarra en la categoría infantil, veteranos y profesionales. Se entregan premios en efectivo muy importantes por los que los participantes demuestran sus dotes artísticos musicales con su talento. El pasado 2004 en la sexta versión del Festival Nacional de Música con Guitarra se abrió un nuevo concurso y es el de verseadores, que con la melodía de una de las canciones éxito de Guillermo de Jesús Buitrago se enfrentan en franca lid por el primer lugar. Tenemos que decir que Guillermo de Jesús Buitrago tuvo éxitos de talla Nacional e Internacionalmente como la Piña Madura, Compae Heleodoro, El Huerfanito, la Gota Fría, y muchos más.

La fundación Guillermo de Jesús Buitrago realiza el festival con un importante aporte de la Alcaldía Municipal, y la participación de la empresa privada, que se vincula con importantes agrupaciones musicales nacionales e internacionales y con la publicidad del evento que tiende a darle una imagen de uno de los festivales más importantes en este género que se realiza en nuestro país. También tenemos la participación de nuestro Canal Regional Telecaribe con la transmisión en directo de la final del concurso de este festival.

Presento a consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley que declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival de Guitarras Guillermo de Jesús Buitrago de Ciénaga Magdalena, como un aporte de justicia a la importante obra del compositor en la cultura e idiosincrasia de la Región Caribe Colombiana y al esfuerzo por el rescate de la identidad cultural del pueblo que ha realizado la ciudad de Ciénaga Magdalena, al mantener y fortalecer con las dificultades administrativas, financieras y de infraestructura que se tienen, un festival que nace y se hace con el pueblo y su más arraigada manifestación cultural folclórica; lo anterior acorde a nuestro compromiso de desarrollar las leyes atendiendo los Principios Fundamentales de prevalencia del interés general comunitario en la diversas relaciones que se presenten en la sociedad colombiana.

Alvaro Serrano Vivius,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General
(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 16 del mes de marzo del año 2005 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 225 de 2005 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Alvaro Serrano*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 225 de 2005 Senado, *por la cual se rinde homenaje a la memoria del compositor, arreglista y músico Guillermo de Jesús Buitrago y se ordena en su homenaje la construcción y dotación de una casa de cultura*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2005 SENADO

por medio del cual se crea sanción a contaminantes desde automotores, con lo cual se adiciona el artículo 62 y el artículo 131 de la Ley 769 de 2002.

Artículo 1°. Se adiciona el inciso segundo al artículo 62 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así: “Respeto a los Conglomerados. Todo conductor de un vehículo deberá respetar las formaciones de tropas, desfiles, columnas motorizadas de fuerza pública, procesiones, entierros, filas estudiantiles y las manifestaciones públicas y actividades deportivas.

Los conductores o pasajeros de cualquier tipo de vehículo automotor no deben botar basura, latas, botellas, desperdicios orgánicos e inorgánicos o cualquier tipo de producto a las calles, vías, andenes o en general al ambiente exterior del vehículo”.

Artículo 2°. Se adiciona literal c) del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así: “C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes, el conductor de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

Presentar licencia de conducción adulterada o ajena lo cual dará lugar a la inmovilización del vehículo.

Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.

Bloquear una calzada o intersección con un vehículo.

Estacionar un vehículo sin tomar las debidas precauciones o sin colocar a la distancia señalada por este código, las señales de peligro reglamentarias.

No reducir la velocidad según lo indicado por este código, cuando transite por un cruce escolar en los horarios y días de funcionamiento de la institución educativa. Asimismo, cuando transite por cruces de hospitales o terminales de pasajeros.

No utilizar el cinturón de seguridad por parte de los ocupantes del vehículo.

Dejar de señalizar con las luces direccionales o mediante señales de mano y con la debida anticipación, la maniobra de giro o de cambio de carril.

Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos o sin los elementos determinados en este código.

No respetar las señales de detención en el cruce de una línea férrea, o conducir por la vía férrea o por las zonas de protección y seguridad de ella.

Conducir un vehículo con una o varias puertas abiertas.

Arrojar del vehículo basuras, latas, botellas, desperdicios orgánicos o inorgánicos, o cualquier tipo de producto.

No portar el equipo de prevención y seguridad establecido en este código o en la reglamentación correspondiente.

Proveer de combustible un vehículo automotor con el motor encendido.

Conducir un vehículo automotor sin las adaptaciones pertinentes, cuando el conductor padece de limitación física.

Transitar por sitios restringidos o en horas prohibidas por la autoridad competente. Además, el vehículo será inmovilizado.

Conducir un vehículo, particular o de servicio público, excediendo la capacidad autorizada en la licencia de tránsito o tarjeta de operación.

Conducir un vehículo escolar sin el permiso respectivo o los distintivos reglamentarios.

Circular con combinaciones de vehículos de dos (2) o más unidades remolcadas, sin autorización especial de autoridad competente.

Conducir un vehículo autorizado para prestar servicio público con el taxímetro dañado, con los sellos rotos o etiquetas adhesivas con calibración vencida o adulteradas o cuando se carezca de él, o cuando aún teniéndolo, no cumpla con las normas mínimas de calidad y seguridad exigidas por la autoridad competente o este no esté en funcionamiento.

Dejar o recoger pasajeros en sitios distintos de los demarcados por las autoridades.

Conducir un vehículo de carga en que se transporten materiales de construcción o a granel sin las medidas de protección, higiene y seguridad ordenadas. Además el vehículo será inmovilizado.

No asegurar la carga para evitar que se caigan en la vía las cosas transportadas. Además, se inmovilizará el vehículo hasta tanto se remedie la situación.

Transportar carga de dimensiones superiores a las autorizadas sin cumplir con los requisitos exigidos. Además, el vehículo será inmovilizado hasta que se remedie dicha situación.

Impartir en vías públicas al público enseñanza práctica para conducir, sin estar autorizado para ello.

Conducir motocicleta sin observar las normas establecidas en el presente código.

Transitar, cuando hubiere más de un carril, por el carril izquierdo de la vía a velocidad que entorpezca el tránsito de los demás vehículos.

Transitar en vehículos de 3.5 o más toneladas por el carril izquierdo de la vía cuando hubiere más de un carril.

Conducir un vehículo cuya carga o pasajeros obstruyan la visibilidad del conductor hacia el frente, atrás o costados, o impidan el control sobre el sistema de dirección, frenos o seguridad.

Proveer combustible a vehículos de servicio público con pasajeros a bordo. Adicionalmente, deberá ser suspendida la licencia de conducción por un término de seis (6) meses.

Negarse a prestar el servicio público sin causa justificada. Si como consecuencia de la no prestación del servicio se ocasiona alteración del orden público, se suspenderá además la licencia de conducción hasta por el término de seis (6) meses.

Hacer uso de dispositivos propios de vehículos de emergencia, por parte de conductores de otro tipo de vehículos.

Conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida.

No atender una señal de ceda el paso.

No acatar las señales o requerimientos impartidos por los agentes de tránsito.

No respetar el paso de peatones que cruzan una vía en sitio permitido para ellos o no darles la prelación en las franjas para ello establecidas.

Poner un vehículo en marcha sin las precauciones para evitar choques.

Reparar un vehículo en las vías públicas, parque o acera, o hacerlo en caso de emergencia, sin atender el procedimiento señalado en este código.

No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisión de gases, aun cuando porte los certificados correspondientes.

Transportar carga en contenedores sin los dispositivos especiales de sujeción. El vehículo será inmovilizado.

Transportar pasajeros en el platón de una camioneta pico o en la plataforma de un vehículo de carga, trátese de furgón o plataforma de estacas.

Usar sistemas móviles de comunicación o teléfonos instalados en los vehículos al momento de conducir, exceptuando si estos son utilizados con accesorios o equipos auxiliares que permitan tener las manos libres”.

Artículo 3°. La anterior norma rige a partir de la fecha de su promulgación.

Ricardo Español Suárez,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La calidad de medio ambiente de los principales centros urbanos del país se ha deteriorado significativamente en las últimas décadas. Los principales problemas de calidad de aguas son originados por fuentes puntuales de contaminación que pueden agruparse de la siguiente manera:

- Descargas de materia orgánica de fuentes residenciales e industriales.
- Presencia de bacterias y virus por descargas de origen residencial y de algunos tipos de industrias, y
- Aparición de sustancias peligrosas descargadas por la industria.

La Constitución de 1991 estableció la función ecológica de la propiedad, señaló los deberes ambientales a cargo del Estado, los derechos ambientales de los ciudadanos, ordenó la formulación de políticas ambientales como parte del Plan Nacional de Desarrollo e introdujo la noción de desarrollo sostenible como meta para el desarrollo social.

En este orden de ideas, el proyecto está orientado a hacer cumplir las reglas de convivencia y cultura ciudadana; de igual forma, proteger el medio ambiente sancionando acciones cotidianas que producen el deterioro del entorno y contaminación visual.

La cultura es el resultado del comportamiento cotidiano y de la acción ciudadana; donde convergen materialmente las relaciones, diferencias y conflictos.

Para el cumplimiento de tan ambicioso objetivo soy consciente que no basta sancionar la conducta, es también necesario llevar a cabo programas de educación y sensibilización; sin embargo, hemos observado cómo desde anteriores administraciones la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá desarrolla serias acciones dirigidas a reducir la emisión de elementos contaminantes del ambiente, impulsando la participación ciudadana y la concertación, las cuales fueron efectivas en pequeña medida.

Considero que resulta necesario continuar con el fomento de este tipo de políticas de educación cultural, pero a la vez, es igualmente perentorio que el ejercicio de actitudes poco ciudadanas como la de contaminar el medio ambiente, vr. gr. Arrojar basuras a las calles, los andenes, los campos, etc., sean sancionadas a través de las multas determinadas en el proyecto que presento a ustedes.

Podemos señalar que el esquema corporal de los habitantes no se prolonga hacia la ciudad, como si más allá del cuerpo o de las pertenencias individuales de este no hubiera nada más. “Eso explicaría el desamor o el desinterés con que es tratada la ciudad, territorio común y compartido que resulta ignorado, aún en sus rasgos más cercanos como la acera, el comercio o el edificio de oficinas convierten en estacionamiento...”¹. Muchas son las personas que diariamente terminan de fumar su cigarrillo y lo arrojan por la ventanilla del carro; igual es el comportamiento de los niños que no dudan un minuto en lanzar botellas, cáscara, papeles, etc., de los autos o buses del colegio; se llega a extremos cuando observamos a madres que una vez cambian de pañal a sus hijos, lo votan sin ningún problema a la calle o avenida.

No podemos seguir soportando tales comportamientos. Si no existe una cultura del respeto, no debemos permitir y soportar en

silencio este tipo de conductas, lo que debemos es sancionarlas y demostrarles a los ciudadanos que cumplen con las reglas cívicas que el ordenamiento jurídico los respalda. No se puede pedir a la ciudadanía que sea tolerante con comportamientos que por el contrario, generan violencia y agresividad.

En el país se recoge diariamente de setenta u ochenta toneladas de este tipo de basuras. La solución a los problemas ambientales del país requiere que la ciudadanía comprenda la naturaleza y efectos de estos sobre su calidad de vida y su salud. Fuera de ello, es necesario comprometer a la gente en la defensa y buen uso del espacio público, ya que este se encuentra constantemente invadido por los desperdicios que la gente arroja continuamente.

Todo lo anterior, nos debe llevar a encontrar el progreso social; en donde se contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos. El progreso social, va de la mano con la formación de la población en los temas ambientales, objeto del proyecto y en diversos aspectos de cultura ciudadana.

Ricardo Español Suárez,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General
(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 18 del mes de marzo del año 2005 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 230 de 2005 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Ricardo Español Suárez*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 18 de marzo de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 230 de 2005 Senado, *por medio de la cual se crea la sanción a contaminantes desde automotores con lo cual se adiciona el artículo 62 y el artículo 131 de la Ley 769 de 2002*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 18 de marzo de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

¹ Pégolis J.C, Orduz L:F., Moreno D. “La ciudad de los Milagros y las Fiestas”.

PROYECTO DE LEY NUMERO 242 DE 2005 SENADO

por la cual la Nación se asocia a la celebración del centenario de la Academia Boyacense de Historia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno y el Congreso de la República se asocian a la celebración de los cien (100) años de la fundación de la Academia Boyacense de Historia, departamento de Boyacá, mediante Ordenanza número 28 de 1917.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación senda partida presupuestal, que permita la ejecución de la siguiente obra social en el municipio de Tunja, en el departamento de Boyacá:

– Construcción de la sede de la Academia Boyacense de Historia, en donde se encontrará el Archivo Histórico de Boyacá, lugar de investigación, recuperación, consulta de documentación, promoción y divulgación de la historia regional y el conocimiento en general.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se celebrarán convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento de Boyacá y el municipio de Tunja.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional, y el Congreso de la República rendirán honores a la Academia Boyacense de Historia mediante placa que será impuesta en acto solemne con la participación de todas las autoridades municipales.

Artículo 6°. El Congreso de Colombia, concurre a la celebración de los cien (100) años de la fundación de la Academia Boyacense de Historia, emitiendo en nota de estilo un pergamino que contenga el texto de la presente ley.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Ricardo Español Suárez,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS**1. Introducción**

Presento al honorable Congreso de la República de Colombia este proyecto de ley con el ánimo de que la Nación concorra a la celebración del centenario de la fundación de la Academia Boyacense de Historia del departamento determinante en la lucha por la independencia de nuestro país.

El proyecto busca que el Estado haga presencia mediante la cofinanciación de grandes inversiones en infraestructura, las cuales contribuirán al desarrollo histórico de Colombia y constituirán un aliciente y estímulo para la actual generación de ciudadanos Boyacenses con ocasión de una celebración que los enorgullece, pues no todos los años se celebra el centenario de fundación de un centro histórico que engrandece a Colombia.

Es conveniente que nosotros, legisladores dentro del modelo de Estado Social de Derecho Colombiano, en desarrollo de los mandatos constitucionales, y en especial del principio de subsidiaridad en la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales para la consecución de los fines del Estado, dentro de los que se encuentran el servicio a la comunidad y la promoción de la prosperidad general, mediante las leyes orientemos la actividad administrativa del Ejecutivo para que presten especial atención a los entes territoriales que requieren de inversión del orden nacional para la ejecución de obras sociales, sin las cuales, la existencia de los mismos se torna inviable en términos sociales y económicos.

Para que los honorables Congresistas se acerquen, a las propiedades culturales, a las necesidades de la comunidad Boyacense y a las

bondades del presente proyecto de ley, me permitiré hacer una breve reseña histórica de la Academia Boyacense de Historia, explicaré la preponderancia e impacto de la obra que se pretende cofinanciar y la viabilidad jurídica del proyecto.

2. Reseña histórica

La Academia Boyacense de Historia se constituyó como Centro de Historia el día 9 de abril de 1905, y fue el académico nacional doctor Cayetano Vásquez, quien lideró su fundación; desde entonces, tiene bajo su custodia el archivo Histórico de Tunja, uno de los más importantes y de especial relevancia en esta parte de América.

Mediante el Decreto número 64 del 19 de junio de 1912, el gobierno departamental ordenó la constitución del órgano oficial denominado: “Repertorio Boyacense”, y actualmente continúa su edición con grandes aportes investigativos a la construcción histórica de la nación colombiana.

El “Centro de Historia de Tunja”, fue reconocido como institución de carácter oficial y cuerpo consultivo del gobierno departamental, a través de la Ordenanza número 28 de 1917, y se le encomendó oficialmente la labor de: “Investigar la historia de Boyacá, la custodia de los archivos y los monumentos públicos”.

El Centro de historia fue reconocido como entidad oficial a nivel nacional, a través de la Ley 86 de 1928. Con la Ley 7ª del 28 de septiembre de 1946, sancionada por el entonces Presidente de la República Mariano Ospina Pérez, el Centro de historia de Tunja fue elevado a la categoría de Academia Boyacense de Historia y filial de la Academia Colombiana de Historia.

El departamento de Boyacá, es uno de los grandes protagonistas de la construcción Nacional; cuna de 14 Presidentes de la República y numerosos personajes que han hecho grandes aportes a la historia, las letras y la cultura nacional. Boyacá siempre ha estado ligado a los grandes sucesos que han conformado la historia de nuestro país, desde los milenios de años de nuestras culturas amerindias, los siglos coloniales de la cultura hispánica, la campaña libertadora de Boyacá y muchos hechos de la vida republicana han tenido que ver con esta legendaria tierra de grandes méritos en el pasado nacional.

Es momento que se rinda homenaje a una tierra de la cual el país debe estar orgulloso y agradecido por su participación en la gesta libertadora, y qué mejor que con la construcción de la Academia Boyacense de Historia valuarde de la cultura de nuestro país.

3. Viabilidad jurídica

La discusión central sobre la viabilidad de los proyectos de ley de honores que se presentan en el honorable Congreso de la República donde se propone la realización de obras de interés social sobre la base del presupuesto con cargo a la nación, ha sido resuelta por la honorable Corte Constitucional como expongo a continuación:

La mayoría de los proyectos de ley de honores después de surtir el trámite legislativo correspondiente, son objetados por el Gobierno Nacional generalmente por vulnerar el artículo 151 de la Constitución Nacional, y la inadecuada interpretación del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, lo que ya ha sido aclarado en la Sentencia C-017 de 1997 de la honorable Corte Constitucional, de igual manera aduce la vulnerabilidad del artículo 362 de la Constitución Nacional, la cual ha sido expuesta en la Sentencia C-219 de 1997 de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional, ha contribuido a aclarar el tema relacionado en el sentido de si el congreso tiene iniciativa del gasto o no, y que tan viables son o no los proyectos de honores que ocasiona inversión social con cargo al presupuesto General de la Nación. En Sentencia número 057 de 1993 relacionada con las objeciones presidenciales al proyecto de ley número 1989 originario del Senado de la República y radicado con el número 1989 en la

Cámara de representantes, “por la cual la nación se asocia a la celebración de los 450 años del municipio de Marmato, departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones”.

En el proyecto en mención se solicita la realización de algunas obras, la Corte Constitucional se pronuncia a favor del proyecto, y por la iniciativa legislativa de poder presentar proyectos tendientes a la realización de obras sociales que el municipio en mención requiere con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Ricardo Español Suárez,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General
(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 31 del mes de marzo del año 2005 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 242 de 2005 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Ricardo Español Suárez*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 31 de marzo de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 242 de 2005 Senado, *por la cual la Nación se asocia a la celebración del centenario de la Academia Boyacense de Historia*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 31 de marzo de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 256 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se protege la seguridad del Estado contra el incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros”

El Congreso de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 150 de la Constitución Nacional,

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese al Título XVII y Capítulo II de la Ley 599 de 2000 los siguientes artículos:

Artículo 466A. Incumplimiento a decisión administrativa de expulsión. El extranjero que incumpla el acto administrativo

debidamente notificado y ejecutoriado mediante el cual se dispone su expulsión del territorio nacional, incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años.

Artículo 466B. Reingreso ilegal al país. El extranjero que sin el cumplimiento de los requisitos legales ingrese a territorio colombiano después de haber sido expulsado del mismo en virtud de decisión de autoridad competente, incurrirá en prisión de cinco (5) a ocho (8) años. Cumplida la pena será expulsado nuevamente.

Artículo 466C. Excarcelación y salida del país. El juez competente podrá ordenar la libertad del extranjero siempre y cuando este haya purgado las 2/3 partes de la pena impuesta, no sea reincidente en la conducta antes descrita, no tenga requerimientos por parte de otras autoridades competentes en el ámbito nacional como internacional y de manera voluntaria manifieste que sufraga los gastos de salida del país.

Artículo 466D. Circunstancia de agravación punitiva. El extranjero que sea reincidente en las conductas descritas en los artículos 466A y 466B, deberá purgar la totalidad de la pena impuesta.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga las normas que le sean contrarias.

A vuestra consideración la Exposición de Motivos y el articulado, presentado por,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Senador de la República. Presidente Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior, Miembro Comisión de Ética.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

Pretendemos por este proyecto de ley, *por medio de la cual se adicionan cuatro artículos al título XVII capítulo II de la Ley 599 de 2000 que tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros*, atender a los postulados del Gobierno Nacional en el sentido de permitir y facilitar, mediante la aplicación de la normatividad en materia de migración, la llegada al país de ciudadanos extranjeros de bien que ingresan a territorio colombiano con el objeto de hacer empresa, realizar inversiones, generar empleo, promover el desarrollo del país, capacitarse en frentes educativos de importancia en el territorio colombiano o disfrutar los sitios turísticos del mismo, propuesta reflejada en la normatividad vigente que rige el tema de extranjería en Colombia con el Decreto 2107 de 2001.

No obstante, esta normatividad carece de algunos instrumentos de orden legal que permitan cerrarle las fronteras a la delincuencia internacional, a aquellos extranjeros que ingresan a territorio colombiano o permanecen en él con el objeto de dedicarse a actividades en contra de la existencia y seguridad del Estado, contra el régimen constitucional y legal vigente, problemática que advertida, en arte se pretende solucionar con la implementación de las herramientas planteadas en este Proyecto.

1. Planteamiento de la problemática

La sanción de expulsión es considerada como la medida más drástica en materia migratoria impuesta por la autoridad competente o como medida accesoria en consecuencia de la imposición por parte de la autoridad judicial, de una pena por la comisión de un delito.

La permanencia en el país de un creciente número de ciudadanos extranjeros de diferentes nacionalidades, que tras la infracción permanente de la normatividad migratoria y/o de la comisión de diferentes delitos permanecen en el país, deja al descubierto la incapacidad del Estado de hacer efectivas las disposiciones de

expulsión en la mayoría de los casos, por las restricciones económicas y el alto costo que estas significan, profundizándose la problemática ante la carencia de medidas legales suficientemente coercitivas que permitan disuadir al extranjero objeto de su aplicación, para dar cumplimiento a la misma.

Algunos de los ciudadanos extranjeros objeto de la medida de expulsión salen del país en cumplimiento de la misma en forma voluntaria, con recursos propios o con el apoyo de sus representaciones diplomáticas, en número que se aproxima según los estudios estadísticos a un 50%, y en un 2% en aquellos casos en que a las autoridades del país de origen les interese recibir a ciudadanos extranjeros en Colombia objeto de medida de expulsión, dado que son requeridos por las autoridades judiciales de su país, facilitando las misiones diplomáticas los recursos para este fin.

El 48% restante permanece en el país, a pesar de que la medida administrativa de expulsión se encuentre debidamente ejecutoriada y habiéndoseles expedido el correspondiente salvoconducto para salir del país.

Dicha situación se hace más compleja cuando en algunos casos, extranjeros a quienes se les han hecho efectivas las medidas de expulsión y son sacados del país, *regresan irregularmente, sin cumplir el término de impedimento de ingreso que les ha sido impuesto y obviamente, sin el visado que deben tramitar para su ingreso al territorio colombiano, sin que en esta instancia las autoridades migratorias cuenten con instrumentos legales suficientemente contundentes que permitan remediar dicha situación.*

En uno u otro sentido, permaneciendo en el país al no dar cumplimiento a la medida o reingresar al mismo en forma irregular antes del término de impedimento impuesto, es evidente que el país se ve abocado a la presencia en su territorio de ciudadanos extranjeros que pueden catalogarse claramente como “personas no gratas” y que dadas las actividades que estarían desempeñando, podrían considerarse como una real amenaza a la seguridad nacional, a la tranquilidad y seguridad pública y social, a la afectación de los recursos naturales y del medio ambiente, y en general, a la continuidad de diferentes procesos delictivos en los que en muchos casos, estos ciudadanos extranjeros se encontrarían incurso, como en efecto se ha comprobado en ocasiones por parte de las autoridades colombianas.

2. Limitaciones del Estado para hacer efectivas las medidas migratorias de expulsión

Las medidas de expulsión no se pueden ejecutar en un 100% por limitaciones de orden económico del Estado Colombiano para hacerlas efectivas, así como por limitaciones de orden legal en cuanto a la normatividad existente, situaciones que en todo caso son complementarias:

a) Limitaciones económicas

Durante los últimos seis años, han sido objeto de medidas de expulsión del territorio colombiano un total de 836 extranjeros, de quienes como se viene estimando un 52% de ellos han dado cumplimiento a la misma, *permaneciendo en territorio colombiano el 48% restante, tratándose en la mayoría de casos de ciudadanos extranjeros que han cumplido penas privativas de la libertad por delitos normalmente relacionados con narcotráfico y en algunos casos, en concurso con delitos de falsedad en documentos.*

Esta gravísima situación se debe a una primera razón: La imposibilidad económica de las autoridades migratorias al no contar con recursos necesarios destinados para este efecto, y que de ponerse en práctica sumarían varios cientos, sino miles de millones de pesos.

No obstante, a efecto de procurar recursos para hacer efectivas estas medidas, el Departamento Administrativo de Seguridad DAS solicitó en el año 2001 al Ministerio de Hacienda la creación de un rubro para deportaciones y expulsiones, asignándose para las vigencias fiscales de los años 2002, 2003 y 2004 un total de \$10.000 millones, recursos absolutamente insuficientes frente a los gastos que se generarían al aplicar estas medidas, para lo cual se hace necesario que los dineros destinados para este rubro sean incrementados mínimo en un 1.000%.

Y una segunda razón que agudiza la problemática existente, se determina en los vacíos actuales de la normatividad vigente, la cual se requiere fortalecer a efecto de que el extranjero objeto de esta medida, ante la posibilidad de ser privado de la libertad mediante una condena no excarcelable, no pretenda reingresar de nuevo irregularmente al país;

b) Limitaciones legales

Dentro del marco de las políticas de descongestión de los despachos judiciales y de los centros penitenciarios, que se aplicaron en el análisis efectuado para la expedición del Código Penal actualmente vigente en el país, se tomó la decisión, sin prever las consecuencias que en un futuro dicha medida tendría, la *de retirar de la normatividad penal colombiana el delito de reingreso ilegal al país*, que se encontraba tipificado en el Artículo 185, Capítulo 6, del fraude procesal y otras infracciones, Título 4, Delitos Contra la Administración de Justicia del Decreto 1000 de 1980, el cual estaba orientado a sancionar con una pena privativa de la libertad, a ciudadanos extranjeros que regresaran al país en forma ilegal, después de haber sido expulsados del mismo.

Dicho tipo penal no generaba entre los violadores del mismo, el suficiente temor por su infracción, dado que su eventual condena, en todo caso sería excarcelable. Y como sucede en relación con variados delitos cometidos por ciudadanos extranjeros, la sanción impuesta por la autoridad judicial sólo ha consistido en la vinculación al proceso, siendo puestos en libertad en forma inmediata, haciendo más compleja la situación en relación con la aplicación de estas normas según el anterior Código, expidiéndoseles además impedimento de salida del país, facilitándoseles con esta medida lo que inicialmente buscaban, que precisamente consistía en permanecer en territorio colombiano, hasta tanto se les definiera su situación judicial y/o cumplieran la pena impuesta.

Ante la desaparición de este tipo penal, pese a que su aplicación no era lo suficientemente eficaz y convincente para evitar que estas conductas se siguieran cometiendo por parte de extranjeros, *se viene generando un crecimiento aritmético en relación con foráneos incurso en estas situaciones, sin que exista en la normatividad colombiana herramientas legales que permitan remediar eficazmente dicha situación, agravado por los limitados recursos de los que se dispondría para hacer efectivas estas medidas.* Y se agrava aún más ante la posibilidad de hacerlas efectivas, de estarse expuesto a un desgaste para el Estado por la altísima probabilidad de que estos extranjeros reingresen nuevamente al país.

3. Casos más significativos de la problemática descrita

A continuación se citan algunas de las situaciones que se han evidenciado por el DAS dentro de las actividades de control migratorio y de investigaciones de orden judicial, en relación con colonias o grupos de extranjeros y zonas, regiones o localidades donde se vienen presentando estos hechos, que permiten tener una visión más puntual de la problemática, sin desconocer que en menor grado ciudadanos de otras nacionalidades se encuentran incurso en situaciones similares:

a) Situación de ciudadanos nicaragüenses en San Andrés (problemática de soberanía territorial y seguridad nacional)

Merece especial atención la situación que se viene presentando en el departamento de San Andrés y Providencia, donde adelantadas las verificaciones de orden migratorio, de carácter judicial y por conocimiento de estos hechos dentro de la comunidad Sanandresana, se ha advertido la presencia en la isla de un sinnúmero de ciudadanos nicaragüenses que estarían en permanencia irregular en territorio colombiano; hecho que se da en algunos casos por vínculos de consanguinidad entre raizales de las islas y ciudadanos nicaragüenses, así como por su identidad en variables culturales, religiosas, étnicas e idiomáticas, razones que obran para recibir el apoyo de miembros de la comunidad nativa para permanecer en dicha condición en ese territorio.

Esta situación se vuelve más compleja cuando se advierte que ciudadanos nicaragüenses radicados en las Islas de San Andrés y Providencia, *han obtenido documentos como ciudadanos colombianos a través de su inscripción extemporánea en forma fraudulenta en Notarías y Registradurías, mediante el falso testimonio de las personas que offician como testigos en dicho trámite, en algunos casos con la actuación culposa o dolosa de los funcionarios responsables de registro, quienes podrían estar incurso en los delitos de falsedad y prevaricato, a más de Menoscabo de la Integridad Nacional.*

Como resultado de los anteriores hechos, el Departamento Administrativo de Seguridad en 1998 judicializó ante la Fiscalía en San Andrés más de un centenar de casos, de los cuales se ordenó su archivo por la prescripción de los mismos, con la consecuencia que muchos de estos ciudadanos extranjeros continúan identificándose como nacionales colombianos sin tener el aparente derecho a la misma.

Igualmente el DAS en el año 2000, aportando pruebas en relación con estos hechos, judicializó ante la Fiscalía en las Islas de San Andrés más de 35 casos, sin que a la fecha la autoridad que ha conocido los mismos, se pronuncie al respecto.

Se estima por apreciaciones de orden migratorio que *en las Islas se podrían encontrar más de 400 ciudadanos nicaragüenses en calidad de irregulares o documentados fraudulentamente como ciudadanos colombianos*, situación que se hace sumamente preocupante dada la demanda que sobre la posición de dichos territorios ha presentado el gobierno nicaragüense ante la Corte Internacional de La Haya.

Ante estos hechos, el DAS a través de sus autoridades migratorias podría por razones de seguridad nacional imponer medidas de expulsión a los ciudadanos nicaragüenses de quienes se tiene total conocimiento que permanecen en forma irregular en el departamento de San Andrés, para que con una importante asignación de recursos y el apoyo de otras autoridades, hacer efectivas las salidas del país de los extranjeros objeto de esta medida.

Es muy factible que una vez fuera del territorio colombiano los ciudadanos nicaragüenses objeto de la aplicación de medida de expulsión, regresen al territorio insular, dado el apoyo que por parte de algunas familias raizales obtendrían, así como del conocimiento que tienen de las rutas marítimas y el difícil control al desembarque de personas por diferentes puntos de las Islas, reingreso ante el cual no se contaría con herramientas legales a efecto de solucionar eficazmente la nueva situación presentada;

b) Situación de ciudadanos brasileños en Guainía, Caquetá, Putumayo y Amazonas. (Violación de la soberanía nacional en detrimento del medio ambiente y explotación irregular de recursos naturales)

A comienzos de la década de los 90 y con algunas dificultades de orden público, el DAS en coordinación con la Policía Nacional, la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, adelantaron operativos de control migratorio en las minas de oro de Caño Zamuro y Caño Chorrobocón ubicadas a 8 horas por río de la ciudad de Puerto Inírida, en el departamento del Guainía, donde se tenía información de la presencia de un sinnúmero de ciudadanos extranjeros que habían ingresado al país en forma irregular y estarían dedicados a la explotación de oro en la zona.

Como resultado de dichos operativos se logró la deportación de más de 400 ciudadanos brasileños y 12 peruanos, quienes fueron trasladados en helicóptero a Puerto Inírida y desde allí por vía aérea a la ciudad de Leticia, donde fueron entregados a las autoridades migratorias de Tabatinga en el Brasil y Santa Rosa en el Perú, respectivamente.

Desde el año de 1999 se ha tenido información de la presencia de ciudadanos extranjeros, especialmente brasileños en las riberas de los ríos en zonas selváticas de localidades como La Tagua municipio de Puerto Leguízamo en el departamento de Putumayo, del municipio de Milán en el departamento de Caquetá y en general, en la Cuenca Hidrográfica del río Amazonas en territorio colombiano, quienes han ingresado al país sin los permisos correspondientes, movilizándose en chalupas por vía fluvial a través de los ríos Amazonas, Caquetá y Putumayo, embarcaciones que cuentan con dragas, removiendo entonces las riberas y el fondo del lecho de ríos y quebradas para extraer lodo, material al que le es aplicado Mercurio para identificar la presencia de oro, el cual una vez ubicado es filtrado, siendo los desechos incorporados nuevamente a las corrientes de agua, con lamentables consecuencias en materia de contaminación ambiental y de erosión de estas riberas y lechos fluviales.

Normalmente los sitios donde estos ciudadanos extranjeros realizan sus actividades, son zonas de alta influencia y presencia subversiva, razón por la cual para ejercer las mismas deben contar con la anuencia de estos grupos, a quienes estarían aportándole un porcentaje de sus ganancias generadas con la explotación del mineral.

En el año 2003, en casos aislados, la Armada y la Policía Nacional con sede en el municipio de Puerto Leguízamo-Putumayo, han advertido la presencia de estos ciudadanos brasileños en el perímetro urbano de la localidad. Consultada su situación migratoria con las autoridades competentes en Bogotá, se ha establecido su permanencia irregular en territorio colombiano, razón por la cual fueron remitidos vía aérea a la capital, donde definida su situación migratoria, han sido notificados de la medida de deportación y remitidos vía aérea a Leticia, donde autoridades del DAS los han entregado a las autoridades migratorias de Tabatinga en calidad de deportados.

En esta misma zona y en el mismo año 2003, en operativo de control migratorio adelantado por el DAS con la Fuerza Pública de la región, se retuvieron catorce (14) ciudadanos brasileños irregulares en Colombia, dedicados a la explotación ilegal de oro, quienes fueron trasladados a la ciudad de Bogotá y entregados a las autoridades Brasileñas en Leticia en calidad de deportados.

Recientemente y por diferentes fuentes se ha tenido información sobre la presencia nuevamente de ciudadanos extranjeros que habrían ingresado irregularmente al territorio colombiano y que estarían dedicados a la explotación de oro en las minas acuíferas de este material en el departamento del Guainía, presumiéndose que muchos de estos podrían ser parte del grupo que fueron objeto de medida de deportación en el año de 1994.

Ante su permanencia irregular por su reingreso ilegal a territorio colombiano, el DAS podría en coordinación con otras autoridades, imponer sanciones migratorias de deportación y expulsión, que igualmente no asegurarían que en un mediano futuro estas personas no reingresen al país a dedicarse a estas actividades, más aún cuando no se cuenta con otras herramientas legales que permitan disuadir a los extranjeros de obrar de esta manera;

c) Situación de ciudadanos nigerianos (Afectación de la tranquilidad social e incremento de redes criminales internacionales)

Durante los años 1995 y 1996 se presentó un incremento inusitado de migración hacia Colombia de ciudadanos de países Africanos, especialmente de Nigeria, Ghana, Liberia, Camerún, Sierra Leona y Sudáfrica, facilitada por el hecho de que no era exigible a los mismos visado para su ingreso como turistas a territorio colombiano.

Paralelamente con su ingreso al país se detectó mediante procedimientos de control migratorio, la vinculación de muchos de estos extranjeros a actividades criminales relacionadas con el narcotráfico, inicialmente como pasadores de droga ingerida y posteriormente como reclutadores de personas nacionales y especialmente extranjeros para esta actividad, sin descartarse la presencia de algunos de ellos con una mayor capacidad económica que les pudiese permitir la implementación de organizaciones con una capacidad logística, que les facilitara ejecutar otros procesos de tráfico de drogas mediante mecanismos diferentes a los de pasadores ingeridos, pues se han detectado casos donde han pretendido sacar cocaína del país, mimetizada en comida enlatada para perros, licores e impregnada en ropas y ocultada en calzado, sin descartarse que para estos efectos se hayan aliado con organizaciones criminales colombianas y algunos ciudadanos árabes vinculados con las mismas, procedimiento que se les facilitaría gracias a su presencia en el país y a los contactos que mantendrían en países Europeos como Inglaterra, Francia, Alemania, Holanda y en menor escala en los Estados Unidos, Canadá y la misma Sudáfrica.

Advertida la anterior situación, en el año de 1999, a solicitud del DAS, el Gobierno Nacional dispuso la exigencia de visado para el ingreso como turistas a territorio colombiano de los ciudadanos de la mayoría de los países Africanos antes relacionados. No obstante y pese a esta limitante, se siguió presentando el ingreso a Colombia ya de manera irregular de muchos ciudadanos especialmente nigerianos, provenientes desde Venezuela y especialmente del Ecuador, la mayoría de los cuales se fueron asentando como pequeñas colonias en sitios definidos de la capital de la República y en ciudades como Medellín y Barranquilla.

Igualmente se acrecentaron las quejas contra estos ciudadanos extranjeros por parte de ciudadanos colombianos que venían siendo objeto de engaños por parte de los mismos, en cuanto al no pago de cánones de arrendamiento y millonarias cuentas por concepto de la utilización de las líneas telefónicas en llamadas internacionales, presentándose posteriormente el abandono del inmueble y el corte de las líneas por falta de pago.

El accionar de las autoridades migratorias en contra de estos ciudadanos se ha visto dificultado en atención a que ellos generalmente ocultan sus documentos de identidad y se presentan como indocumentados ante los requerimientos de las autoridades, situación que se agrava dado que no existe representación diplomática de la mayoría de estos países en Colombia y que los requerimientos efectuados a nivel internacional a través de la oficina de Interpol, no son atendidos eficazmente por estos países, presumiblemente por la carencia de un sistema de identificación de personas en los mismos, desconociéndose por tal razón los antecedentes de carácter judicial que estos puedan presentar a nivel internacional y especialmente en sus países de origen.

Estos ciudadanos extranjeros han logrado identificar la incapacidad del Estado Colombiano para ejecutar medidas tendientes a su salida del país, logrando permanecer en el mismo en calidad de irregulares durante más de 6 años e incluso saliendo e ingresando irregularmente en varias ocasiones del territorio colombiano, y en otras ocasiones utilizando documentos falsos.

Ante el ejercicio de sus actividades ilegales, en muchos casos han optado como estrategia establecer convivencias de hecho con ciudadanas colombianas, en la mayoría de casos de bajo nivel cultural, así como contraer matrimonio con las mismas en ceremonias tanto civiles como religiosas, y/o tener hijos con nacionales colombianas, aduciendo finalmente derechos tales como la unidad familiar para no ser objeto de medidas migratorias de deportación o expulsión y por este mecanismo obtener el visado que les permita su permanencia regular en territorio colombiano.

Ante tal situación se ha hecho evidente la presencia y crecimiento de ciudadanos de esta nacionalidad en territorio colombiano. Sólo en Bogotá se estima que en calidad de irregulares pueden encontrarse más de 120 ciudadanos nigerianos y de otras nacionalidades Africanas, desconociéndose el número de los mismos que en estas condiciones se encontrarían en ciudades como Medellín y Barranquilla, colonias que en los últimos 6 años se han venido afianzando en territorio colombiano y que igualmente son objeto de preocupación por autoridades policivas de diferentes países, especialmente de Holanda, Aruba, Curazao, Alemania e Inglaterra, donde se ha detectado su frecuente vinculación con actividades internacionales de narcotráfico;

d) Situación de ciudadanos árabes (Libaneses obteniendo nacionalidad Colombiana en forma fraudulenta)

Según el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, desde hace muchos años se ha presentado la migración de ciudadanos árabes, especialmente libaneses, sirios y jordanos a territorio colombiano, siendo seguramente la de los libaneses la más importante en cuanto a su número, estableciéndose en colonias importantes en localidades como Maicao en la Guajira y en menor escala en ciudades como Barranquilla, Riohacha, Bogotá y San Andrés, presencia que ha permitido en las mismas el desarrollo comercial impulsado por el espíritu emprendedor laborioso y mercantil de estas comunidades.

No obstante, en actividades de control migratorio se ha logrado detectar que muchos miembros de esta colonia han obtenido documentos para la nacionalidad colombiana en forma fraudulenta, mediante diferentes mecanismos, pero especialmente a través de la inscripción extemporánea del registro civil de nacimiento, mediante la actuación dolosa del ciudadano extranjero, de sus supuestos padres y de las personas colombianas o extranjeras que en dichos procedimientos actúan como testigos, sin descartarse la actuación culposa o dolosa de funcionarios públicos en Notarías y Registradurías, que mediante su proceder han facilitado estos hechos.

Investigaciones de carácter judicial que en relación con estos hechos se han adelantado por parte del DAS, han permitido la judicialización en los últimos años de más de 300 casos en ciudades como Bogotá, Maicao, Riohacha, Santa Marta, Barranquilla y San Andrés.

Las mismas investigaciones han permitido establecer que la mayoría de los casos obedecieron a la aparente facilidad con que estos ciudadanos veían el procedimiento para la obtención de los documentos, y como consecuencia de ello, la posibilidad de desligarse de los controles migratorios de los que ya no serían objeto en territorio colombiano.

No obstante, en algunos casos estos extranjeros han obtenido documentos colombianos con el objeto de ocultar restricciones de

orden migratorio de que han sido objeto en otros países e igualmente para ocultar requerimientos de orden judicial de que son objeto con su real identidad y nacionalidad, en su país de origen o a nivel internacional.

Así mismo y en otros casos, su identidad como colombianos les ha posibilitado su accionar en actividades criminales, especialmente en aquellas relacionadas con narcotráfico, pues se ha detectado que indistintamente, como colombianos o libaneses, según conveniencia, han venido haciendo parte de redes internacionales de narcotráfico entre Ecuador, Colombia, Estados Unidos, Alemania y Francia.

Las investigaciones del DAS se orientan en cuanto a ciudadanos extranjeros que han obtenido documentos colombianos en forma fraudulenta, previa o paralelamente con su judicialización, a establecer su real identidad y nacionalidad, así como las razones por la cuales ha optado por este procedimiento, con el objeto de descartar su vinculación con actividades delincuenciales o grupos extremistas internacionales, así como requerimientos de orden judicial que puedan presentar a nivel internacional;

e) Situación de ciudadanos de otras nacionalidades (Evasión a órdenes de captura en el exterior)

Son frecuentes las situaciones en las cuales ciudadanos extranjeros que son objeto de medidas accesorias de expulsión impuestas por autoridad judicial, tras el cumplimiento de la condena impuesta por la comisión de delitos en Colombia generalmente relacionadas con narcotráfico y después de expedido el salvoconducto para salir del país en calidad de expulsado, permanecen en nuestro territorio ante la incapacidad económica por parte del Estado colombiano de hacer efectivas estas medidas.

Igualmente, se han dado casos en que estos extranjeros una vez en libertad y estando en firme la decisión de expulsión, no salen del país pese a que son requeridos en su país de origen mediante órdenes de captura, permaneciendo en Colombia y estableciendo relaciones con ciudadanos colombianos.

Es importante precisar que estos casos son frecuentes con ciudadanos italianos, puesto que la solicitud de extradición solamente procede, según el Código de Procedimiento Penal Colombiano, cuando estos extranjeros en su país de origen han sido llamados a juicio y no mediante la sola expedición de una orden de captura.

4. Propuestas para afrontar la problemática

La posibilidad de actuación por parte de las autoridades migratorias frente a las conductas de extranjeros que infringen las disposiciones al respecto, están progresivamente establecidas y proporcionalmente sancionadas conforme al tipo de infracción en la normatividad existente, pero lamentablemente y como ya se ha visto, frente a las conductas más graves violatorias de las disposiciones migratorias y que podrían tener incidencia en aspectos de seguridad nacional o en relación con posibles organizaciones criminales internacionales, nos encontramos frente a limitantes económicas y legales que impiden una acción del Estado lo suficientemente fuerte para procurar que dichas conductas no se sigan presentando.

Es así como infracciones menores de orden migratorio como omisión de sello de ingreso o salida, vencimiento de turismo, vencimiento de visado, no registro de visa o no renovación de cédula de extranjería, entre otras, son resueltas mediante la aplicación de sanciones pecuniarias, las cuales de no ser canceladas por el extranjero lo encuadran dentro de una causal de deportación, con un impedimento de ingreso al país de 6 meses hasta por 4 años, según la normatividad vigente.

Igualmente, para *infracciones migratorias* consideradas más graves o que hayan configurado una actividad delictiva como **“haber sido multado por el DAS y ser renuente a su cancelación,**

encontrarse en permanencia irregular, obtener visa mediante fraude o simulación, presentar documentos falsos, desarrollar actividades para las que no se está autorizado, traficar o haber traficado con estupefacientes, tener procesos pendientes por delitos con penas privativas de la libertad de 2 o más años, registrar conductas en el exterior que puedan poner en peligro la tranquilidad social, haber sido extraditado del país, no presentar visa cuando se requiera o carecer de profesión, ocupación, industria, oficio u otro medio lícito de vida”, es aplicable la medida de deportación, la cual de no ser cumplida en el término establecido en el salvoconducto que se le expide al extranjero para salir de país en dicha calidad, lo dejaría incurso en causal de expulsión, según lo igualmente establecido en la normatividad vigente.

Finalmente, ante la imposición de medidas de expulsión del territorio colombiano por *causales* tales como **“Intervenir o realizar actos que atenten contra la existencia y seguridad del Estado o que perturben el orden público, incurrir en conductas que a juicio de la autoridad migratoria califican al extranjero como peligroso para la seguridad o el orden público, dedicarse al tráfico de estupefacientes o al proxenetismo, comerciar ilícitamente con armas o elementos de uso privativo de las Fuerzas Militares, participar en el tráfico ilegal de personas, incumplir una resolución de deportación o regresar antes del término de prohibición establecido, haber sido condenado por delitos comunes en territorio extranjero, tener orden de captura expedida por autoridad extranjera comunicada por la Interpol y haber sido condenado en Colombia y ordenado su expulsión como pena accesoria o de oficio en este mismo caso, por disposición de la autoridad migratoria (últimas 2 causales que representan el 95% de las expulsiones expedidas)”**, y conforme a las limitantes económicas ya expuestas, en aquellos casos en que los extranjeros no salen del país una vez vencido su salvoconducto de salida en calidad de expulsado, no es factible la aplicación de otras medidas que en teoría deberían ser mucho más fuertes y contundentes, dándose de esta forma los fenómenos que brevemente han sido relatados en desarrollo del tema de casos más significativos de la problemática descrita.

La situación antes referida se complica cuando pese a que algunos de estos extranjeros han salido del país en calidad de expulsados, y teniendo conocimiento que el impedimento de ingreso al territorio colombiano impuesto, según la normatividad vigente, es mínimo de 5 años, término que una vez cumplido les permitiría su regreso a territorio colombiano, con un visado es obviado por algunos de ellos, ingresando nuevamente en forma irregular a territorio colombiano (sin presentarse al control migratorio).

Por lo anterior y a efecto de ejercer un control estatal mucho más efectivo sobre estos fenómenos, en busca del ejercicio de fortalecimiento de la soberanía nacional y de no facilitar el raizamiento de actividades y organizaciones criminales transnacionales en territorio colombiano, así como la defensa de la identidad nacional, de nuestros recursos naturales y de la protección del medio ambiente, entre otras razones, se propone la tipificación en nuestro Código Penal de los siguientes delitos:

a) Incumplimiento a decisión administrativa de expulsión

Para aquellos casos en que el extranjero que ha sido notificado de medida de expulsión y no la cumple, ya sea en procedimiento de ejecución por Auto en cumplimiento a la decisión de autoridad judicial que la impone como medida accesoria o por Resolución expedida por la autoridad Migratoria, o por estar incurso dentro de las causales de expulsión contempladas en el Decreto 2107 de 2001 y que se encuentren debidamente ejecutoriadas, no procediendo entonces a la salida del país del extranjero en los términos establecidos

en el salvoconducto que se le entrega para salir de Colombia dentro de los 30 días siguientes como lo dispone la normatividad vigente.

En este caso se propone como sanción una pena entre los 4 y 6 años de prisión por el incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión;

b) Reingreso ilegal al país

Para aquellos casos en que el extranjero que salió del país o fue sacado del mismo por las autoridades migratorias en cumplimiento de medida de expulsión y que reingrese a territorio colombiano en forma irregular, delito para el cual se propone que sea sancionado con una pena entre 5 y 8 años de prisión, la cual no sería excarcelable.

Estas tipificaciones permitirían que las medidas de carácter migratorio o judicial que se adopten, sean efectivamente cumplidas por las personas objeto de las mismas, circunstancias en las cuales no se presentaría desgaste por parte del Estado, pues en estos eventos los esfuerzos que se hagan en materia económica a efecto de dar cumplimiento a estas medidas, no serían en vano.

Este proyecto de ley “por medio de la cual se tipifican los delitos de incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros, adicionándolos a los delitos contra la existencia y seguridad del Estado” ha sido conjuntamente estructurado con el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, y ha contado con el apoyo en su análisis y construcción por parte de mi Consejero Asesor el Dr. Luís Fernando Estrada Sanín, la politóloga Mireya Camacho Celis y la Trabajadora Social Inna Pahola Muñoz Sánchez.

A vuestra consideración, la Exposición de Motivos y el articulado presentado por

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Senador de la República. Presidente Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior, Miembro Comisión de Ética.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 256 de 2005 Senado, *por medio de la cual se protege la seguridad del Estado contra el incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 257 DE 2005 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 en cuanto al proceso legislativo ordinario del reglamento del Congreso y se clarifica la presentación de los títulos de los proyectos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 145 de la ley quinta de 1992 quedará así:

Artículo 145. Orden en la redacción del proyecto. En la presentación de todo proyecto debe incluirse: Título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

Parágrafo 1º. El título del proyecto siempre indicará el número y el título de la ley que se esté modificando, así como el tema general o específico de que se trate. A la exposición de motivos deberá siempre anexarse el texto completo de la ley que se modifica o adiciona.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

A consideración,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Presidente Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior, Miembro Comisión de Ética; Senador de la República; firma de *Carlos Zuluaga*, Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

Ha hecho costumbre en nuestro proceso legislativo ordinario el enunciar en los títulos de los proyectos que presenta el Gobierno Nacional o los presentados por nuestra iniciativa como congresistas, tan sólo el número y fecha de la ley que se modifica, situación que no orienta para nada el inicio del proceso de estudio y genera un vacío informativo.

Pretende este proyecto de ley lograr que en el título de cada proyecto quede claramente establecido el título completo de la ley que se modifica o adiciona y no que aparezca sólo el número y el año de sanción de la misma. Igualmente busca que el título de cada proyecto especifique el tema que trata, para mayor claridad y orientación.

Como ejemplo, utilicemos este mismo proyecto que se estudia. De acuerdo a la costumbre el título del proyecto diría solamente, *por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992*, lo que nos obliga a preguntarnos...¿y de qué trata ese artículo 145 o de que trata la Ley 5ª de 1992? En el mismo ejemplo, aprobada nuestra propuesta, obligaría a que el título del mismo proyecto fuera así: *Por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 en cuanto al proceso legislativo ordinario del reglamento del congreso y se clarifica la presentación de los títulos de los proyectos.*

Estamos seguros que esta mínima reforma a un artículo de nuestro Reglamento del Congreso, ayudará al más rápido entendimiento y reconocimiento a los aportes en la construcción de este proyecto por parte de mi Asesor Coordinador de mi Unidad de Trabajo Legislativo doctor Luis Fernando Estrada Sanín, de la Politóloga doctora Mireya Camacho Celis y de la Trabajadora Social Inna Pahola Muñoz Sánchez.

En la seguridad de su apoyo al trámite oportuno de esta iniciativa,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Presidente Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad Nacional y Comercio Exterior, Miembro Comisión de Ética. Senador de la República; *Carlos Zuluaga*, Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2005

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 257 de 2005 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 en cuanto al proceso legislativo ordinario del reglamento del Congreso y se clarifica la presentación de los títulos de los proyectos*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 6 de abril de 2005

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

C O N T E N I D O

Gaceta número 144 - Viernes 8 de abril de 2005
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto legislativo número 16 de 2005 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 286 de la Carta Política.	1
Proyecto de Acto legislativo número 17 de 2005 Senado, por medio del cual se erigen las ciudades de Manizales, Pereira y Armenia en Distritos Especiales y Turísticos.	2
Proyecto de Acto legislativo número 18 de 2005 Senado, por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.	5

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 222 de 2005 Senado, por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano.	12
Proyecto de ley número 225 de 2005 Senado, por la cual se rinde homenaje a la memoria del compositor, arreglista y músico Guillermo de Jesús Buitrago y se ordena en su homenaje la construcción y dotación de una casa de cultura.	13
Proyecto de ley número 230 de 2005 Senado, por medio del cual se crea sanción a contaminantes desde automotores, con lo cual se adiciona el artículo 62 y el artículo 131 de la Ley 769 de 2002.	15
Proyecto de ley número 242 de 2005 Senado, por la cual la Nación se asocia a la celebración del centenario de la Academia Boyacense de Historia.	17
Proyecto de ley número 256 de 2005 Senado, por medio de la cual se protege la seguridad del Estado contra el incumplimiento a la decisión administrativa de expulsión y reingreso ilegal al país de extranjeros”	18
Proyecto de ley número 257 de 2005 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 en cuanto al proceso legislativo ordinario del reglamento del Congreso y se clarifica la presentación de los títulos de los proyectos.	23