



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 225

Santafé de Bogotá, D. C., sábado 19 de junio de 1993

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 329 de 1993 Senado,
"por la cual se desarrolla el artículo transitorio
55 de la Constitución Política".

Señor
Presidente
Senado de la República
Honorables Senadores
Congreso Nacional
Ciudad

Resulta de gran satisfacción para mí, proceder a rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley mencionado, en virtud del cual se le reconocen derechos territoriales, económicos, políticos, sociales y culturales a las comunidades negras de Colombia.

1. Marco histórico.

1.1. El trastorno de la cultura negra.

Como lo expresa Manuel Zapata Olivella, en el libro "El hombre colombiano". Las ideas humanistas y religiosas que agitaban las mentes de los siglos XVI y XVII en torno a las libertades y a la naturaleza divina del hombre, propiciaron candentes debates sobre el derecho de esclavizar a los indígenas de América y África. El debate que recogía las inquietudes libertadoras de la incipiente burguesía enfrentada al despotismo monárquico y a la nobleza feudal, planteó el problema de la esclavitud en dos aspectos que correspondían básicamente a sus demandas:

a) Necesidad de liberar a los siervos de su condición "res mancipi", como los consideraba el derecho romano visigodo, aherrojados a los feudos como parte integrante e inseparable de los bienes territoriales, y

b) Reconocer la condición humana de negros e indios y, por tanto, hacerlos merecedores del trato igualitario reservado a cualquier hombre.

Pero los reclamos sociales se perdían en abstracciones sobre la necesidad de conceder al esclavo ciertos derechos de movimiento frente al amo, cuando aquel fundamentalmente reclamaba y luchaba por su vida.

En el campo religioso se especuló con la posesión o no del alma por parte del indio y del negro sin advertir que la esclavitud a la par que se aprovechaba de la fuerza física del hombre, históricamente distinta al animal, entraba a explotar de hecho su creatividad social, imposible si hubiesen carecido de espíritu, inteligencia y sensibilidad. De esta contradicción entre el usufructo de la capacidad creadora del esclavo y la negación de sus potencias espirituales arranca, desde la más remota antigüedad, el prejuicio generalizado, de desconocer los aportes culturales dados por africanos e indígenas al desarrollo de nuestra cultura.

En lo que respecta a los negros, traídos a la América y a Colombia como máquinas productoras de energía muscular, es pertinente analizar las agresiones culturales de que fueron objeto y poder valorar en tan deprimentes circunstancias, cuánto tuvieron que dar de sí para resguardar su integridad física, poder llenar los requerimientos máximos a que se les forzaba y afirmar su condición creadora.

Los debates que afloraron en la Península, provocados principalmente por religiosos, se fundamentaron en consideraciones apologéticas: La España Católica no podía ser indiferente a la esclavitud que había mantenido el Imperio Otomano en los territorios liberados y mucho menos extenderla al Nuevo Mundo.

La esclavitud y el tráfico negrero eran ampliamente legalizados en España desde la presencia de los fenicios y seguramente desde milenios antes.

La indagación de las culturas de donde procedían los esclavos africanos apenas comenzó a plantearse a principios de este siglo por parte de eminentes investigadores. Se hizo necesario que evolucionara la antropología cultural para desembarazarse de los prejuicios que venían oscureciendo las mentes aún de los hombres más liberales. El cuestionamiento que habitualmente se hacían se limitaba a preocupaciones históricas, económicas y políticas —puertos de embarque, zonas de carcería, número de esclavos, oficios a los que se les destinaba, número de pobladores, levanta-

tamientos, participación de negros en las luchas emancipadoras, etc.—, nunca con el criterio de determinar sus etnias y culturas. Se presumía, y todavía hay quienes incurrir en este error, que tales seres privados de libertad, desnudos, hambrientos, carentes de una lengua inteligible, pudieran tener algo distinto que aportar a la aculturación americana, que sus manos y músculos.

Se ignoraba que un ser humano aún colocado en la más extrema situación de incomunicación, extraño de su tierra, expoliado de su cultura, mientras tenga uso de razón, constituye una célula cultural capaz de crear ideas, hacerse a medios expresivos, formas y herramientas adecuadas para generar por sí solo o en asocio de otros, los valores tradicionales de la cultura de donde proceda.

Sigue el maestro Zapata Olivella, afirmando: "En la profusión de cambios filosóficos, políticos y económicos que sacuden la sociedad contemporánea ha pasado inadvertida para la mayoría de los ideólogos que esta afirmación de la antropología cultural, constituye el fundamento más revolucionario jamás antes planteado por la humanidad. Las proyecciones de tan simple enunciado en el campo de la sociología política se escapan a la mente más sagaz. Desde luego que este hecho, por su importancia intrínseca, reconózcase o no su trascendencia cultural ha constituido la esencia sobre la cual se basa la transformación social de la humanidad, aún desde los más remotos tiempos prehistóricos".

El antropólogo Rogerio Velázquez, fue quien en Colombia inició investigaciones tendientes a encontrar la huella de sus antepasados africanos en el Chocó y el Litoral Pacífico del país. Le siguieron en esta búsqueda antropólogos, sociólogos y religiosos como San Pedro Claver, quien se preocupó por identificar las culturas de donde procedían los esclavos.

Uno de los mayores tratos para el esclavo en la sociedad colonial estuvo en las agresiones culturales a través de amputaciones físicas que impedían la reproducción, la destrucción de la familia, castración creativa y enajenación espiritual, las cuales fueron superadas al tener que reaccionar con autoidentidad hasta proyectar la propia identidad en las formas del opresor.

He aquí una muestra de las agresiones sufridas por el esclavo africano:

Opresión por negro
 como mujer
 del ser hombre
 como miembro de una sociedad
 por ser extranjero
 de su cultura
 de sus aspiraciones
 política
 económica
 de la dificultad de constituir una familia.

Estas opresiones se verificaban a través de una educación represiva de sus sentimientos que se imponía en virtud de las relaciones sociales, la prefijación de sus actividades, el señalamiento de su conducta y la proscripción de sus afectos filiales. Puede afirmarse que ningún otro pueblo en la historia de la humanidad haya estado sometido a violencias tan expoliadoras y que haya tenido que responder con mayor creatividad a la opresión. El aporte sustancial del negro en las artes, la música, la danza, el canto, la literatura, el deporte, las artesanías y el mestizaje étnico en la cultura universal es de tal magnitud, que cada vez más sorprende y desconcierta a los investigadores.

1.2. El comercio negrero.

Los principales puertos negreros en América a lo largo de tres siglos y medio de esclavitud fueron Cartagena y Veracruz. En los primeros viajes de los descubridores ya vinieron esclavos africanos al continente. En la medida en que crecieron las necesidades de obra de mano en el continente debido al desarrollo de la producción minera y agropecuaria, aumentan los mercaderes de esclavos —portugueses, holandeses, alemanes, franceses, ingleses y españoles— y se prodigan las licencias de importación. No obstante, el comercio negrero horrorizaba las conciencias de algunas mentes liberales y algunos funcionarios encargados de cobrar los impuestos extremaban la vigilancia para evitar la introducción de esclavos sin pagar los aranceles reglamentarios, el drama de los negros proseguía cada vez más doloroso, debido a que escaseaban las reservas africanas en tanto que aumentaba la demanda de sus brazos y creatividad, lo que hace que en América se organicen establos para la reproducción de negros.

La transmisión de enfermedades, el escaso y pésimo alimento ocasionó mermas considerables de negros.

Las noticias que llegaban a Europa sobre los horrores del comercio negrero, despertaban la pasión misionera de algunos religiosos. En Cartagena de Indias, se concentraron varios misioneros. El más destacado predecesor de San Pedro Claver, fue el Padre Alonso de Sandoval. Sin embargo, fue el propio San Pedro Claver, quien mejor comprendiera la situación humana, social y cultural de los negros en una época en que se les negaba su condición de seres humanos.

La dilatada extensión del mercado negrero, que incluía puertos europeos de redistribución, como Cádiz en España, sumados a las largas travesías del Atlántico o del Pacífico, han hecho excesivamente complejo el conocimiento del fenómeno de la transculturación africana en nuestro continente.

1.3. El aporte del negro a la cultura y a la economía colombiana.

Según Zapata Olivella, en el Litoral Pacífico, donde la asociación con el blanco y el indio se verificó en poca escala, el negro trató de reforzar sus reacciones propias, imponiendo su carácter a las formas que asimilaba. Así en esta región encontramos una mayor riqueza de elementos y de la cultura material africana. En la estructura social, mezcladas

con formas hispánicas, se generalizaron costumbres como la poligamia, la polarización patriarcal de la familia y el culto a la fuerza física. Siguiendo sus directrices de afirmación, el negro asumió espiritual y físicamente una posición de conquistador ante el indígena. No es de extrañar que en muchas de las comunidades totalmente negras de esta región colombiana, se dé el caso de rechazar la incorporación de elementos extraños a la tradición africana.

En el litoral Atlántico y en las regiones occidental y norte de Antioquia, la actitud del negro fue totalmente distinta, salvo las contadas agrupaciones de cimarrones evadidos de la construcción de las murallas, en donde se realizó un fenómeno similar al anotado, la mayoría de los esclavos, obligados a convivir con los amos aunque no estuvieran mezclados determinó un intercambio cultural que sirvió de base a un pronto mestizaje en la sangre y en la cultura.

La actitud psicoafectiva predominante, sin ninguna oportunidad de rehacer las formas culturales africanas que procedían de regiones distintas como: Congo, Guinea, Cabo Verde, Santo Tomé, Senegal, fue la de asimilar abiertamente cuanto encontró a su alrededor: lo hispánico, lo indígena y lo mestizo. Esto conformó el proceso de incorporación total: daba y recibía sin reticencia. Así surgió el mestizaje triétnico.

El aporte más importante que el negro haya dado al folclor y a la cultura colombiana está en las actitudes psicoafectivas que asumió frente a la cultural que encontró en este continente. Aquí en la interioridad de su sentimiento en el hambre y la necesidad de hacerse a nuevas pautas de conducta cultural, pérdidas las suyas, el negro debió recrear valores que le permitieran integrarse voluntariamente o no a un fenómeno social y irreversible: la transculturación americana.

En Colombia, sin embargo, con ser notorios los aportes africanos en la cultura material y social, no han sido suficientemente resaltados. Abundan razones que expliquen esta paradoja. La capacidad creadora mediante la fuerza física generalmente se aprecia por el carácter de las herramientas y no por quienes las utilizan. El negro obligado a recibir los instrumentos de trabajo del amo, aparecía como un simple manipulador de ellos cuando en realidad a través de las herramientas o de las formas sociales que le impusieron, aportaba las experiencias de su propia tradición africana. El interés que ponían los amos en adquirir esclavos con experiencias en oficios por los que pagaban crecidas sumas, nos permiten afirmar que fueron importantes sus aportes al desarrollo de nuestra agricultura, extracción de minerales, pastoreo, confección de canoas, culinaria y otras formas de creatividad material.

En cuanto al desarrollo económico y cultural del país desde la época de la colonia el negro ha intervenido en la explotación de riquezas como el oro, gestionado por los mazamorreros quienes habían logrado escapar del control de sus amos. Esto en adición a la producción que hacían en las haciendas de trapiche o de ganado y en las casas de los amos donde desempeñaban trabajos domésticos. Su aporte arquitectónico lo encontramos en la construcción de las fortalezas militares, las murallas de Cartagena de Indias, que hubiesen sido difícilmente construidas sin el aporte de la mano de obra negra. Así mismo, la exportación de la riqueza colonial sin los bogas ni los estibadores de ancestro africano. Hoy la riqueza nacional sigue estrechamente ligada al aporte de las comunidades negras. Sin ellas, no es fácil imaginar la producción aurífera, pesquera, maderera, industrial y artesanal. Lo mismo puede decirse del funcionamiento de las plantaciones azucareras, bananeras, algodóneras, palma africana y de pastos para el ganado, al igual que los zoológicos del Pacífico que exportan camarones y otras riquezas marinas desde Tumaco y

otros puntos de la Cuenca del Pacífico no existirían sin los esteros que han cuidado los campesinos pescadores.

Ya es hora que el reconocimiento de los derechos afrocolombianos tenga como punto de partida el que el oro que hoy tienen las arcas nacionales ha sido producido por los propios negros.

La riqueza de los aportes afrocolombianos en música, danza, arte, poesía, tradición oral y deporte fundamentan la proyección internacional de la identidad colombiana.

1.4. La colonización negra del Pacífico.

La colonización de la Costa Sur de Colombia por los libertos negros es uno de nuestros gestos generalmente inadvertidos por sociólogos e historiadores, de acuerdo con las investigaciones adelantadas por el escritor Manuel Zapata Olivella. Sigue este investigador diciendo que, en la dinámica social de mediados del siglo pasado, el trabajo asalariado y alto costo de los esclavos, aconsejaba la sustitución de esclavitud por un sistema de explotación capitalista, más productivo. En tales condiciones la liberación de los esclavos, a la par que corregía una de las infamias más crueles de la humanidad, arrojó a miles de seres a una nueva desigualdad social al negárseles los más mínimos recursos técnicos de subsistencia: tierra, herramienta de trabajo, educación, etc.

Podemos resumir los factores socioeconómicos determinantes para que el flujo de los libertos se orientara hacia el litoral y no sobre los centros urbanos:

a) La liberación dejó a los libertos sin instrumentos de trabajo, sin tierra y medios de subsistencia, obligándolos a buscar regiones baldías;

b) Los centros mineros y haciendas pagaban salarios irrisorios que imponían una esclavitud. Al concedérsele la libertad, los nuevos ciudadanos se encontraron en la alternativa de vegetar en las vecindades de las haciendas, sus antiguos campos de cautiverio, en solicitud de irrisorios salarios que los subyugaba aún más, acercarse a los centros urbanos, en donde por experiencia no ignoraban el trato vejatorio que le darian —sin trabajo, compelidos a la inanición, el robo, la prostitución y la cárcel—, o tomar la decisión promisorio de emigrar en masa hacia la zona selvática en las márgenes de los ríos y el litoral. Y en efecto, en 1851, comienza el éxodo negro hacia la colonización de la Costa del Pacífico;

c) La vocación de minero que obsesionaba hasta la locura a blancos y negros despertó en los libertos la ilusión de un pronto enriquecimiento a base de un inesperado golpe de suerte.

Las plazas para oficios domésticos que seguramente podían constituir un medio de incorporarse a la ciudad, estaban excesivamente copadas desde mucho antes de liberárseles.

La dedicación a los servicios domésticos, llegaba a concentrarse en casa de algunos amos hasta más de 17 esclavos, llegando en muchos casos a que las esclavas se dedicaran a la prostitución en beneficio de sus dueños.

Nicole Pujol, afirma que los negros en las dos últimas centurias han emigrado constantemente. Esta migración se inició en 1780 de los campos mineros del Chocó al río Tuira, más tarde del Alto Atrato y del San Juan a Cupido y Juradó, y a lo largo de la Costa Pacífica y del Valle del Baudó. Durante el período de la emancipación, aumentan las migraciones de los negros, durante la guerra de independencia, muchos de ellos desde Barbacoas y el Chocó, quienes hicieron parte de las fuerzas revolucionarias de Bolívar. Al terminar estas guerras fueron hacia los valles del Cauca y del Magdalena, y después de la emancipación se amplió el éxodo de los centros mineros a las tierras fértiles y cultivadas o cultivables.

Actualmente la corriente rural negra apunta hacia los centros urbanos de Quibdó, Buenaventura, Cali, Popayán, Pasto, etc. Otros más decididos se aventuran a ciudades más al interior como Medellín, Girardot, Ibagué, Neiva y Bogotá.

La Costa Atlántica es la región preferida por los emigrantes del Litoral Pacífico.

La presencia de estudiantes negros en los colegios de secundaria y universidades de la capital de la República procedentes de las ruralías y ciudades del Pacífico, es cada vez más notoria. Las vías de comunicación, el incremento económico de algunas familias dedicadas a la agricultura u otros menesteres, contribuyen a que uno o dos hijos de proles numerosas, puedan seguir carrera en los centros capitalinos, de donde generalmente no regresan a sus villorrios.

2. El Pacífico colombiano hoy.

El Litoral Pacífico colombiano se caracteriza por la extrema pobreza de su población, la gran riqueza ambiental y la escasa presencia del Estado.

En lo referente a la extrema pobreza de su población encontramos que unos 817.000 habitantes de tres grupos étnicos registran una tasa de crecimiento de su población del 2% superior a la nacional que es el 1.8%. La gran mortalidad infantil de 110 niños por cada mil nacidos (4 o 5 veces mayor que el promedio nacional y una de las más altas del mundo) es consecuencia de enfermedades como el paludismo, la tuberculosis, deficiencias intestinales y problemas respiratorios resultado de las precarias situaciones sanitarias y la escasa cobertura en servicios de salud (1.6 médicos, 0.3 odontólogos y 0.6 enfermeras por cada 10.000 habitantes en 10 hospitales y 137 centros de salud).

La educación es otro problema igualmente grave, en la escuela primaria la escolaridad neta es del 60% en la zona urbana y del 41% en la zona rural. La tasa bruta de escolaridad es del 23%, y del 43% de la población rural y del 20% de la urbana es analfabeta. Las condiciones sanitarias en la zona rural son casi inexistentes en cuanto a su cobertura y en lo urbano muy bajas en su cubrimiento del 48% en acueducto, 10% en alcantarillado y 10% en aseo.

La fortaleza del Pacífico está en su gran riqueza ambiental, la cual tiene el 80% de su área cubierta de bosques, calculada en 5.4 millones de hectáreas, que producen el 47% de la madera aserrada del país, un potencial pesquero entre las 100.000 y las 310.000 toneladas por año. Una alta biodiversidad representada en más de 400 especies de árboles y 800 vertebrados por hectárea.

El ámbito del Pacífico colombiano conocido como el Chocó Biogeográfico, es una de las regiones del mundo caracterizada por la más alta variedad de especies animales y vegetales, de ecosistemas, y genética. Edward Wilson uno de los biólogos más destacados de nuestra época afirma: "El Chocó está dotado con una de las más ricas floras del mundo, pero también con una de las menos exploradas". Actualmente se conocen 3.500 especies de plantas pero al menos 10.000 deben crecer allí, de las cuales se estima que un cuarto (2.500) son endémicas y una más pequeña pero sustantiva cantidad son desconocidas para la ciencia". Pero al mismo tiempo que se señala a nuestra Cuenca del Pacífico como una de las zonas del mundo más ricas en diversidad biológica, se considera como uno de los lugares del mundo de más alta vulnerabilidad, definida ésta como los hábitats que contienen muchas especies que no se encuentran en ninguna parte del globo, las cuales están en un alto peligro de extinción como consecuencia de la actividad humana. Así, un informe de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, indica que el Chocó Biogeográfico es una de las ocho zonas del

mundo cuya biodiversidad está en más alto riesgo de desaparecer, Wilson a su vez al ubicarlo en este rango, señala que ya se ha destruido en forma irreparable el 25% de los bosques de la zona. Y, más preocupante se subraya como la región más similar al Chocó Biogeográfico el bosque de la Cuenca Pacífica del Ecuador, el cual ha sido ya destruido en un 90% durante las últimas cuatro décadas. "Se estima que esta pérdida de bosques ha extinguido o condenado a la desaparición más de la mitad de especies animales y vegetales del área". Una especie de advertencia acerca de lo que puede ocurrir a una de las áreas de nuestro país si se sigue actuando sobre ella como se ha hecho hasta ahora.

La última característica de esta región del país, es la escasa presencia del Estado cuyo aumento es necesario para desarrollar acciones en la zona. Los 25 municipios más pequeños contaron con un presupuesto promedio de 43 millones anuales, los 5 municipios intermedios con 192 y sólo Quibdó y Buenaventura contaron con 461 millones de pesos anuales y 901 millones de pesos anuales, respectivamente.

Únicamente el Valle del Cauca, con un municipio en la región cuenta con una presencia institucional importante las demás regiones presentan fuertes desarticulaciones entre las entidades del orden nacional y las administraciones locales.

3. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

3.1. El reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la Nación.

Se presentaron a porrillo propuestas sobre derechos de los grupos étnicos, formuladas por la subcomisión de igualdad y carácter multiétnico de la Comisión Preparatoria de Derechos Humanos, por el Gobierno y por distintos delegatarios. En ellas abundan múltiples referencias a derechos especiales, bajo distintas denominaciones, que revelan distintas formas de entender la cuestión.

El delegatario Francisco Rojas Birry, en la ponencia presentada a la Comisión Segunda, propuso un artículo para los negros en conjunto con los indígenas y otros grupos étnicos, reconociendo el derecho a la identidad cultural, a sus formas propias de organización social, gobierno, costumbres, lenguas, usos y formas de posesión de sus territorios. Incluyendo sanción a todo acto de violencia o intimidación que atente contra la vigencia y el ejercicio de estos derechos o tienda a imponer cambios sociales, económicos o culturales. Igualmente en su propuesta el Constituyente Rojas, habló sobre la importancia de promover el conocimiento de la diversidad étnica nacional y elaboró un artículo que garantiza el acceso a los negros y demás, a los beneficios del desarrollo económico, social, acorde con su cultura. Así mismo, propuso un artículo sobre los negros y los raizales del Archipiélago de San Andrés y Providencia, además, de incorporar en su proyecto de acto reformativo constitucional todo un conjunto de derechos de todo tipo, entre otros, la objeción cultural y la creación de circunscripciones especiales de órdenes nacional, regional y local para los grupos étnicos. Los derechos que aquí se señalan son para las comunidades que poseen identidad cultural, que tienen autoridades propias y poseen un territorio apropiado comunitariamente. Este es el caso de los palenques y de las comunidades negras rurales del Chocó y de algunas regiones del Pacífico.

En el documento "De la libertad de los esclavos al reconocimiento de los derechos integrales del pueblo afroamericano de Colombia" se hace una descripción antropológica que proporciona la prueba fehaciente de carácter de grupo étnico de las comunidades negras de reconocerlas como sujeto de los derechos que aquí se reivindican.

Al propio tiempo Orlando Fals Borda y Lorenzo Muelas Hurtado, presentaron informe-ponencia sobre pueblos indígenas y grupos étnicos, reconociendo y garantizando a estos grupos el derecho a sus resguardos y territorios, que constituyen entidades territoriales autónomas dentro de la organización político-administrativa de la República, las cuales serán reglamentadas por la ley. Elaboraron un inciso especial para San Andrés y Providencia y Santa Catalina, dándole a su población el carácter de grupo étnico isleño raizal, con excepción de la ciudad de North End.

En síntesis, desde las primeras sesiones se propendió por reconocer el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación colombiana en las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Voceros de la proposición que hoy está materializada en el artículo 55 transitorio de la Constitución Política, fueron los indígenas Francisco Rojas Birry, Lorenzo Muelas Hurtado y Alfonso Peña Chepe, quienes además de actuar en nombre de las comunidades indígenas, se constituyeron en representantes de las negritudes, las cuales no habían obtenido delegación ante la Asamblea.

Estas proposiciones sumadas a otras de diferentes miembros de la Asamblea, que en general como ya se dijo buscaban que las minorías étnicas gozaran de los mismos derechos y oportunidades del resto de la población y no fueran sujeto de discriminación alguna. Se tuvieron en cuenta y se analizaron en la Comisión Segunda, la cual finalmente elaboró un texto que en la plenaria de la Asamblea fue negado por adolecer de complejidades dudas e incongruencias sobre su extensión e interpretación. Esto hizo que se integrara una subcomisión que recogiera las diversas tendencias de opinión sobre la problemática de las comunidades negras a fin de aportar un nuevo artículo constituida por los doctores: Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Orlando Fals Borda y Francisco Rojas Birry.

3.2. La Constitución Política de 1991.

Luego de múltiples análisis tal subcomisión elaboró el que vino luego a ser el artículo transitorio 55, que dice:

"Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una Comisión Especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que le reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la Comisión Especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerán mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

Parágrafo 1º Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previo estudio y concepto favorable de la Comisión Especial aquí prevista.

Parágrafo 2º Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante una norma con fuerza de ley.

4. Interpretación del artículo 55 transitorio.

El artículo que hoy nos convoca y el cual pretendemos reglamentar con el propósito esencial de hacerlo viviente entre los colom-

bianos tiene la intención de configurar amplias garantías, para las comunidades negras, circunscritas a reconocerles derechos territoriales colectivos, a aquellas que han venido ocupando tierras baldías en zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Este reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva quedó sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

Expresamente el constituyente tuvo en cuenta también a aquellas comunidades negras que están asentadas en otras regiones del país y que tienen prácticas tradicionales de producción en tierras para su uso colectivo. Estas por lo general se han desplazado a otras regiones, como consecuencia de la colonización y de otros factores conservando sus usos, maneras de actuar y pensar, lo que siempre los identifica como una cultura singular en el marco de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana tal como lo prescribe el artículo 7º de la Constitución Política de 1991.

Quiso pues el legislador extraordinario proteger y propender por el desarrollo de las comunidades negras, que como tal tienen una cultura propia que las identifica, caracteriza y a la vez las distingue de otros grupos étnicos. Son comunidades que han convivido transmitiendo de generación en generación su forma de vida y de producción, en armonía con la naturaleza.

Este artículo transitorio, incluye mecanismos y procedimientos que buscan lograr no únicamente el reconocimiento de derechos territoriales, sino también y fundamentalmente la protección de la identidad cultural y los demás derechos de estas comunidades para el fomento de su desarrollo económico y social.

Previo el supramencionado artículo, la creación de una Comisión Especial, con participación de representantes elegidos por las comunidades involucradas, y con la misión de estudiar el tema objeto de la norma constitucional y elaborar el proyecto, para desarrollar este precepto transitorio y de orden constitucional.

En efecto, la Comisión Especial, deliberó durante aproximadamente nueve meses y fruto de ese arduo e intenso trabajo lo constituyó su informe materializado en el proyecto de ley objeto de esta ponencia para segundo debate.

Es en este marco constitucional, en el que fue analizado el Proyecto de ley 329 de 1993 Senado.

4.1. Comisión Especial.

Es de trascendental importancia mencionar el proyecto que presentara la Comisionada y parlamentaria Piedad Córdoba de Castro a consideración del Congreso Nacional, por sus aportes, particularmente en los mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos de la identidad cultural, los cuales fueron incluidos en mi ponencia para primer debate y felizmente aprobados por las Comisiones Conjuntas Primeras de Senado y Cámara.

Vale la pena recordar que el Gobierno creó la Comisión Especial a través del Decreto 1332 de 1992, integrada por los propios interesados miembros de las comunidades negras y por funcionarios de algunas entidades públicas, quienes estudiaron el proyecto de ley y dieron recomendaciones para su expedición.

Formaron parte de la Comisión Especial el Ministerio de Gobierno, El Gerente General del Incora, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Inderena, el Director del ICAN, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los señores Gustavo de Roux, Jaime Arocha, Otilia Dueñas de Pérez, Ulises Terres, Omar Torres, Jesús Rosero R., Piedad Córdoba de Castro, Silvio

Garcés, Luis Jaime Perea R., Guillermo Panchano y los siguientes representantes de las

Comisiones Consultivas: Saturnino Moreno, Rudesindo Castro, Zulia Mena, Jorge Isaac A., Trifilo Viveros, Carlos Rosero, Hernán Cortés A., Luz M. Angulo, Nelson Montaña, Elver Montaña, Manuel Carabali, Arnulfo Cuero.

Las Comisiones Consultivas fueron conformadas en los Departamentos del Chocó, Valle, Cauca y Nariño por organizaciones locales de las comunidades, y han presentado útiles y puntuales sugerencias a la Comisión Especial relativas a cada uno de los Departamentos.

Del trabajo de la Comisión especial, la cual a su vez se orientó con las recomendaciones de las consultivas surgió el proyecto, repito que presentó el Gobierno Nacional a decisión del Congreso de la República que expresa la propuesta del consenso logrado entre los representantes del Gobierno y los demás miembros de la Comisión.

5. El contenido del proyecto de ley.

En sus dos primeros capítulos, el proyecto de ley establece, el objeto, las definiciones y los principios que lo inspiran para determinar sus alcances.

El objeto plantea la adopción de reglas en su doble sentido, por una parte, reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva. Por otra parte, establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social. Adicionalmente, y de conformidad con lo establecido en el párrafo transitorio del artículo 55 de la Constitución, prevé el proyecto que la ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas colectivamente por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país.

Al comparar los alcances del objeto con el citado artículo transitorio 55, se observa que el mismo se ciñe al texto constitucional, en lo relacionado con el reconocimiento a la propiedad colectiva. No habrá entonces reconocimiento de propiedad colectiva cuando no se cumplan los parámetros indicados, por cuanto ello excederá tanto la ley como el texto constitucional.

En lo que toca con los mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras, y para el fomento de su desarrollo económico y social, se observa que lo aprobado hace referencia a las comunidades negras de Colombia, como grupo étnico, lo cual supone su aplicación independientemente del lugar o los lugares en que se encuentran ubicadas.

Conviene al respecto resaltar tres aspectos de importancia para la comprensión de lo aprobado por las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara. En primer término, el reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico, no previsto expresamente en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, abre la puerta para que las mismas accedan a todos los derechos y obligaciones que la Carta reconoce a los distintos grupos, dentro de una Nación pluriétnica y pluricultural. Constituye ello un avance importantísimo para el desarrollo de las comunidades negras y la preservación de sus valores, por cuanto automáticamente quedan amparadas por todas las disposiciones constitucionales que reconocen y protegen la diversidad étnica y cultural del país.

En segundo término y como consecuencia obligada del reconocimiento de que trata el párrafo anterior, el proyecto de ley hace extensivas a todas las comunidades negras de

Colombia, los mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos, y para el desarrollo económico y social, no obs-

tante, que, se reitera, que el reconocimiento a la propiedad colectiva recaiga necesariamente sobre aquellas comunidades que han venido ocupando tierras baldías, rurales y ribereñas, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Se trata entonces de la conformación de una ley asimétrica, que se estructura en tales términos con el propósito de conocer la identidad cultural de un grupo étnico.

En último término, y como consecuencia de la asimetría indicada, adquiere importancia la definición de comunidad negra, en la medida en que ella contiene sus características que identifican al grupo étnico, para hacer extensivos mecanismos y derechos a todas las comunidades negras.

5.1. Principios.

En cuanto a los principios del proyecto de ley, aprobados en Comisiones Conjuntas, se consolida el reconocimiento de las comunidades negras como grupo étnico. Bajo este precepto, que compartí en su integridad, se fundamenta en el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana. El respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que les afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad de lo establecido en la ley y en la protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.

5.2. Reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva.

En esta materia, lo aprobado en las Comisiones ya referidas, apunta al reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva, estableciendo los procedimientos para la adjudicación, describiendo las excepciones que se derivan de normas constitucionales, finando las condiciones de enajenación y los derechos y obligaciones de los adjudicatarios, e imponiendo reglas para garantizar el derecho señalado a las comunidades negras.

En cuanto a los procedimientos cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Incora, claro quedó que éste puede iniciarla de oficio. Esta fue una inclusión del ponente, la cual se aprobó en el debate de las Comisiones. El Incora realizará conjuntamente con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Inderena, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada y expedirá los respectivos actos de adjudicación. En punto a este procedimiento el ponente con el fin de hacer efectiva la adjudicación incluyó en el pliego modificatorio el cual también fue aprobado por las Comisiones Conjuntas lo siguiente: La orden por parte del Gerente Regional del Incora de realizar una visita a la comunidad, la cual no podrá exceder de sesenta días contados a partir de la radicación de la solicitud. Igualmente, se le incluyó un término improrrogable de sesenta (60) días para la expedición del acto administrativo por medio del cual se adjudica la propiedad colectiva a las comunidades negras, se excluye, la adjudicación de los bienes de uso público, los recursos naturales renovables, con excepción de los suelos y los bosques, los recursos naturales no renovables, el subsuelo, los terrenos reservados para la seguridad y la defensa nacional, los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936, y las áreas del sistema de parques nacionales. El ponente incluyó, además, las áreas urbanas de los municipios y las tierras de

resguardos indígenas legalmente constituidos. Este artículo también fue aprobado tal y como lo presentó el ponente.

A fin de proteger los derechos de las comunidades negras sobre los territorios a adjudicar y los adjudicados, prevé el proyecto que las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro sobre las tierras adjudicadas no darán derecho para obtener la titulación o el reconocimiento de mejoras. Tampoco podrán hacerse adjudicaciones de las tierras de las comunidades negras, sino con destino a éstas, y que, hasta tanto no se haya adjudicado en debida forma la propiedad colectiva a una comunidad negra que ocupe un terreno, no se adjudicarán las tierras ocupadas por dicha comunidad ni se otorgarán autorizaciones para explotar recursos sin concepto previo de una comisión gubernamental que verifique la viabilidad de la adjudicación, sin detrimento de los derechos de las comunidades negras.

5.3. Uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente.

Aquí se buscan preservar los recursos naturales, en especial teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la región del Pacífico. Conviene resaltar que las disposiciones adoptadas concuerdan con el tratamiento que las comunidades negras han dado a la naturaleza, bajo la modalidad de un aprovechamiento persistente que ha evitado su deterioro, para beneficio del país. Por esta razón el ponente modificó el tiempo de la redacción del artículo, quedando en futuro inmediato.

El aprovechamiento de recursos naturales para su uso doméstico no requiere de permiso alguno, no obstante deben cumplir las comunidades destinatarias deben cumplir las obligaciones de protección del ambiente y recursos naturales.

5.4. Recursos mineros.

En lo relativo a la explotación de los recursos mineros y zonas de influencia de las comunidades negras, se han otorgado derechos preferenciales, en especial sobre recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por las comunidades.

El proyecto establece la posibilidad de explotaciones conjuntas entre comunidades negras e indígenas en áreas comunes en los cuales el desarrollo de las actividades debe realizarse de común acuerdo entre los grupos étnicos.

5.5. Mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos de la identidad cultural.

Aquí se parte del reconocimiento y la garantía y del derecho a su proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales, y de la sanción a todo acto de intimidación, discriminación o racismo contra las comunidades, en los distintos espacios sociales. El ponente incluyó la posibilidad en la administración pública en sus altos niveles decisorios. Esta propuesta incorporada en el pliego de modificaciones fue aprobada por las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara.

Para el cumplimiento de los presupuestos indicados se debe tener en cuenta para la educación de las comunidades negras el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de estas comunidades.

Desde otra perspectiva prevé también el proyecto que el Estado debe velar para que en el sistema nacional educativo se conozca y se difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de las comunidades negras, sus aportes a la historia y a la cultura colombiana. Igualmente, se establece que el Gobierno debe garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras destinando las partidas presupuestales, y debe diseñar mecanismos de fomento para su capacitación

técnica, tecnológica y superior, creando entre otros, un fondo de becas administradas por el Icetex.

Queda la obligación para el Ministerio de Educación de formular y ejecutar una política de etnoeducación para las comunidades negras con la asesoría de una Comisión Pedagógica con participación de representantes de las comunidades.

El ponente teniendo en cuenta el proyecto de origen parlamentario incorporó al pliego de modificaciones la creación del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas, INAC, como un establecimiento público del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Educación Nacional. De la misma manera, se establecen funciones para este Instituto que apuntan a investigar aspectos económicos, sociales, culturales, territoriales e históricos de las comunidades.

Entre los mecanismos, también se establece que la Comisión Especial creada mediante el Decreto 1332 de 1992, tendrá el carácter de permanente y será un organismo consultivo del Gobierno y de veeduría de las políticas que se adelanten con las comunidades negras del país. Esta propuesta fue incluida por el ponente en el pliego de modificaciones y así mismo, aprobada por las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara.

Sin duda, los mecanismos que establece el proyecto de ley han sido adecuados para proteger los derechos y la identidad cultural de las comunidades negras, por cuanto parten de esquemas de educación que abarcan la población de comunidades y de la Nación en general, para promover el respeto interno y la comprensión de la diversidad de las culturas nacionales, y rescatar los valores propios de las comunidades negras para su beneficio particular y en beneficio social en general.

5.6. Planeación y fomento del desarrollo económico y social.

En este aparte, se crean los mecanismos para el desarrollo económico y social de las comunidades negras, atendiendo los elementos de su cultura autónoma.

Desde la perspectiva institucional, prevé el proyecto que tendrán participación en el Consejo Nacional de Participación de que trata el artículo 340 de la Carta y en los consejos territoriales de planeación, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la respectiva ley orgánica que, así mismo, las comunidades negras tendrán un representante en los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción sobre las áreas donde se adjudiquen las propiedades colectivas.

Adicionalmente se establece una Comisión de Estudios para la formulación de un Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras, y que en los fondos estatales de inversión nacional habrá una unidad de gestión de proyectos para apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos en lo relacionado con los planes y programas, prevé en proyecto que su diseño, ejecución y coordinación para beneficio de las comunidades negras deberá hacerse con la participación de los representantes de la misma; que el Gobierno fomentará y financiará actividades de investigación orientados a la promoción de los recursos humanos y el estudio de las realidades y potencialidades de las comunidades negras, y propiciará su participación en los procesos de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de dichas investigaciones; que las entidades del Estado en concertación con las comunidades negras, adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnología apropiada para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales; que el Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios para

beneficio de las comunidades negras, y que las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva se constituirán en comunidades para efectos de la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales entre otros mecanismos.

En su conjunto, y sumando los mecanismos aportados en el debate de las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara como la Consejería Presidencial, previstos en el proyecto de ley para promover el desarrollo económico y social de las comunidades negras son adecuados y se compatibilizan con la necesidad de proteger los recursos naturales y el ambiente, y desarrollar la identidad cultural y los derechos de las comunidades.

5.7. Disposiciones finales.

Bajo este título se incorporan en este proyecto de ley varios artículos que tienen que ver con la reglamentación y con los instrumentos para hacer viviente la ley entre los colombianos.

La reglamentación se hará en concertación con las comunidades negras a través del Consejo Comunitario. El Gobierno apenas tenía en cuenta las recomendaciones de estas comunidades y el ponente modificó la norma propuesta en el sentido ya aludido, por cuanto pensamos que la base de la democracia participativa está en que los ciudadanos formulen desde sus propias comunidades su propio proyecto de vida. Además, de esta forma si que se preserva la identidad cultural y la autonomía de las comunidades negras.

En cuanto a los recursos para la ejecución de la ley el proyecto decía que el Gobierno los apropiará a partir de la fecha de su promulgación. Con el propósito de hacer efectiva la futura ley, el ponente incluyó los siguientes artículos:

1. El Ministerio de Minas y Energía en concertación con las comunidades beneficiarias de esta ley revisará las licencias, contratos y concesiones de explotación minera otorgados con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991. Los que encontrare incompatibles con los objetivos de la presente ley los revocará.

2. Facúltase al Gobierno Nacional, para que en cumplimiento de esta ley, proceda a iniciar el trámite de expropiación conforme al artículo 58 de la Constitución Política contra las personas naturales o jurídicas que con anterioridad hayan sido beneficiarios de adjudicaciones o concesiones y hayan incumplido con la finalidad preexistente.

3. Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico creada mediante la Ley 65 del 14 de diciembre de 1988.

4. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la carretera que une a los Departamentos del Valle del Cauca y el Huila, entre los Municipios de Palmira y Palermo. Así mismo, se destinarán los recursos necesarios para la terminación de la carretera Panamericana en su último tramo en el Departamento del Chocó.

5. Facúltase al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales necesarios y para negociar empréstitos que hagan efectiva esta iniciativa. A partir de la vigencia de esta ley el Gobierno Nacional, incluirá una partida en el presupuesto anual de rentas y gastos para su desarrollo.

Estas propuestas fueron aprobadas por las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara.

6. Aportes en el debate de las Comisiones Conjuntas.

La Representante a la Cámara Piedad Córdoba de Castro propuso los siguientes artículos, de acuerdo con el Reglamento del

Congreso y avalados por 35 parlamentarios, y fundamentalmente por los señores Ministros de Gobierno, doctor Faibo Villegas Ramírez y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Rudolf Hommes Rodríguez:

1. Créase la Consejería para las comunidades negras como un organismo adscrito a la Presidencia de la República.

Parágrafo 1º El Consejero Presidencial para las comunidades negras tendrá asiento en el Consejo de Política Económica y Social y su función será la de coordinar todas las acciones que adelanten entidades nacionales en foros de las comunidades negras del país.

Parágrafo 2º El Consejero Presidencial deberá pertenecer a esta etnia y será designado por el Presidente de la República de terna enviada por la Comisión Nacional Especial prevista en esta ley.

2. Las comunidades negras a través de sus organizaciones representativas tienen el derecho de objeción cultural frente a los proyectos, planes de desarrollo, permisos de aprovechamiento forestal o explotaciones mineras del subsuelo que ponga en peligro su identidad cultural o su bienestar social.

El derecho de objeción cultural se invocará debidamente sustentado ante el Tribunal Administrativo de su jurisdicción el cual decidirá en un término improrrogable de 20 días. En estos casos la decisión consistirá en la suspensión inmediata del plan o proyecto mientras decide la justicia administrativa.

3. Los representantes de las comisiones consultivas departamentales ante la Comisión Nacional, serán elegidos para el periodo de dos años y podrán ser reelegidos.

4. En todos los planteles de educación primaria, secundaria y superior en las facultades de Sociales habrá una cátedra de estudios afrocolombianos de conformidad con el currículum y la metodología elaborada por el Instituto de Investigaciones Afrocolombianas.

Estas propuestas, fueron aprobadas por las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara en primer debate, avaladas y respaldadas como ya dije por los Ministros de Gobierno y Hacienda.

El Representante a la Cámara, doctor Jaime Perea propuso los siguientes artículos:

1. Propuso como parágrafo lo siguiente: El Gobierno Nacional destinará las partidas necesarias para que la comunidad pueda cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

2. Propuso como último inciso del artículo 21 del proyecto gubernamental lo siguiente: Para todos los efectos de explotación de los recursos forestales que contempla este artículo se priorizará las propuestas de las gentes, comunidades negras de conformidad con el artículo 13 de la Constitución.

3. Propuso como último inciso del artículo 50 del proyecto gubernamental lo siguiente: Esta Comisión tendrá asiento en el Consejo Nacional de Planeación en concordancia con el artículo 340 de la Constitución, en los Consejos de Planeación de las entidades territoriales, también tendrán representantes de las comunidades negras.

4. Dentro de los dos años siguientes a la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la vía fluvial del Baudó hasta Pizarro, la vía fluvial de Buenaventura hasta Tumaco pasando por Puerto Merizalde y Guapi de acuerdo con los proyectos presentados por el Pladecorp.

Finalmente los parlamentarios Julio Gallardo y Rodrigo Villalba, junto con el ponente en el Senado de la República, propusieron el siguiente artículo:

1. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécense la Circunscripción Especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país, asegurando así su participación en la Cámara de Representantes.

7. Conclusión.

Por lo expuesto, y gracias a las deliberaciones surtidas en el seno de la Comisión Especial creada por el Decreto 1332 de 1992 y por el trabajo conjunto realizado por algunos sectores de las comunidades negras, varios comisionados especiales y el ponente en el Senado de la República, considero que el proyecto de ley número 329 de 1993 Senado, y que igualmente sufrió debates en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara, se ajusta a los preceptos constitucionales y singularmente al artículo transitorio 55 de la Carta y que por lo tanto es conveniente para las comunidades negras de Colombia y debe servir como instrumento de reivindicación de esta importante población del país. En conclusión solicito a la plenaria del honorable Senado de la República otorgarle segundo debate al citado proyecto de ley.

Honorables Senadores,

José Renán Trujillo García
Senador de la República.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente,

Darío Londoño Cardona.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

TEXTO DEFINITIVO

al Proyecto de ley número 329 de 1993; "por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política".

(Aprobado por las Comisiones conjuntas Primeras Senado y Cámara).

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Objeto y definiciones.

Artículo 1º La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los Ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el parágrafo 1º del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por las comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

Artículo 2º Para los efectos de la presente ley se entiende por:

1. **Cuenca del Pacífico.** Es la región definida por los siguientes límites geográficos: desde la cima del volcán de Chiles en límites con la República del Ecuador, se sigue por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental pasando por el volcán Cumbal y el volcán Azufral, hasta la Hoz de Minamá; se atraviesa ésta, un poco más abajo de la desembocadura del Río Guaitara y se continúa por la divisoria de aguas de la Cordillera Occidental,

pasando por el cerro Munchique, los Farallones de Cali, los cerros Tatamá, Caramanta y Concordia; de este cerro se continúa por la divisoria de aguas hasta el Nudo de Paramillo; se sigue en dirección hacia el Noroeste hasta el Alto de Carrizal, para continuar por la divisoria de las aguas que van al Río Suño y al Caño Tumarandó con las que van al Río León hasta un punto de Bahía Colombia por la margen izquierda de la desembocadura del Río Surinque en el Golfo. Se continúa por la línea que define la Costa del Golfo de Urabá hasta el hito internacional en Cabo Tiburón, desde este punto se sigue por la línea del límite internacional entre la República de Panamá y Colombia, hasta el hito equidistante entre Punta Arditá (Colombia), y Cocalito (Panamá), sobre la Costa del Océano Pacífico, se continúa por la costa, hasta llegar a la desembocadura del Río Mataje, continuando por el límite internacional con la República de Ecuador, hasta la cima del volcán de Chiles, punto de partida.

Ríos de la Cuenca del Pacífico. Son los ríos de la región Pacífica, que comprende:

a) La vertiente del Pacífico conformada por las aguas superficiales de los ríos y quebradas que drenan directamente al Océano Pacífico y de sus afluentes; cuencas de los Ríos Mira, Rosario, Chagui, Patia, Curay, Sañquianga, Tola, Tapaje, Iscuandé, Guapi, Timbiquí, Bubuey, Saija, Micay, Naya, Yurumanguí, Tumba Grande, Tumbita, Cajambre, Mayorquin, Reposó, Anchicayá, Dagua, Bongo, San Juan, Ijuá, Docampadó, Capiro, Ordó, Siriví, Dotendó, Usaraga, Baudó, Piliza, Catrippe, Virudo, Coqui, Nuquí, Tribuga, Chori, el Valle, Huaca, Abega, Cupica, Changuera, Borjón, Curiche, Putumia, Juradó y demás cauces menores que drenan directamente al Océano Pacífico;

b) Las Cuencas de los Ríos Atrato, Acandí y Tolo que pertenecen en la vertiente del Caribe.

3. **Zonas rurales ribereñas.** Son los terrenos aledaños a las riberas de los ríos señalados en el numeral anterior que están por fuera de los perímetros urbanos definidos por los Concejos Municipales de los municipios del área en consideración, de acuerdo con lo dispuesto en el Código del Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986), y en las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen, y en las cuales se encuentre asentada la respectiva comunidad.

4. **Tierras baldías.** Son los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al Estado y que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver a dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56 de la Ley 110 de 1913, y las normas que lo adicionen, desarrollen o reformen.

5. **Comunidad negra.** Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.

6. **Ocupación colectiva.** Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.

7. **Prácticas tradicionales de producción.** Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza, pesca y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.

CAPITULO II

Principios.

Artículo 3º La presente ley se fundamenta en los siguientes principios:

1. El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana.

2. El respeto a la integridad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras.

3. La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad.

4. La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.

CAPITULO III

Reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva.

Artículo 4º El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los Ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1º de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales "Tierras de las Comunidades Negras".

Artículo 5º Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios; delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

Artículo 6º Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden:

- El dominio sobre los bienes de uso público;
- Las áreas urbanas de los municipios;
- Los recursos naturales renovables y no renovables;
- Las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos;
- El subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936;
- Áreas del sistema de Parques Nacionales.

Con respecto a los suelos y los bosques incluidos en la titulación colectiva, la propiedad se ejercerá en función social y le es inherente una función ecológica. En consecuencia, para el uso de estos recursos se tendrá en cuenta lo siguiente:

a) Tanto el uso de los bosques que se ejerza por ministerio de ley, como los aprovechamientos forestales con fines comerciales deberán garantizar la persistencia del recurso, para adelantar estos últimos se requiere de autorización de la entidad competente para el manejo del recurso forestal;

b) El uso de los suelos se hará teniendo en cuenta la fragilidad ecológica de la Cuenca del Pacífico. En consecuencia los adjudicatarios desarrollarán prácticas de conservación y manejo compatibles con las condiciones ecológicas. Para tal efecto se desarrollarán modelos apropiados de producción como la agrosilvicultura, la agroforestería u otros similares, diseñando los mecanismos idóneos para estimularlos y para desestimular las prácticas ambientalmente insostenibles.

Artículo 7º En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable.

Sólo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a un grupo familiar, por la disolución de aquel u otras causas que señale el reglamento, pero el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición únicamente podrá recaer en otros miembros de la comunidad y en su defecto en otro miembro del grupo étnico, con el propósito de preservar la integridad de las tierras de las comunidades negras y la identidad cultural de las mismas.

Artículo 8º Para los efectos de la adjudicación de que trata el artículo 4º, cada comunidad presentará la respectiva solicitud al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. Este podrá iniciar de oficio la adjudicación.

Una comisión integrada por el Incora, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y el Inderena o la entidad que haga sus veces realizará, previo informe del Consejo Comunitario, una evaluación técnica de las solicitudes y determinará los límites del área que será otorgada mediante el título de propiedad privada colectiva.

Artículo 9º A la solicitud se acompañará la siguiente información:

- Descripción física del territorio que se pretende titular;
- Antecedentes etnohistóricos;
- Descripción demográfica del territorio;
- Prácticas tradicionales de producción.

Artículo 10. Radicada la solicitud el Gerente Regional respectivo ordenará una visita a la comunidad negra interesada, la cual no podrá exceder de sesenta días contados a partir de la radicación de la solicitud. La resolución que ordena la visita se le notificará al grupo negro, interesado, a la organización respectiva y al procurador delegado para asuntos agrarios.

De la visita practicada se levantará un acta que contenga los siguientes puntos:

- Ubicación del terreno;
- Extensión aproximada del terreno;
- Linderos generales del terreno;
- Número de habitantes negros que vivan en el terreno;
- Nombre y número de personas extrañas que no pertenezcan a la comunidad establecida, indicando el área proximada que ocupan;
- Levantamiento planimétrico del territorio a ser titulado.

Artículo 11. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en un término improrrogable de sesenta (60) días, expedirá los actos administrativos por medio de los cuales se adjudique la propiedad colectiva a las comunidades de que trata la presente ley.

El correspondiente acto administrativo se notificará al representante de la respectiva comunidad y, una vez inscrito en el competente registro, constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.

Artículo 12. En el procedimiento administrativo de la titulación de las tierras que determine el Gobierno mediante reglamento especial se dará preferente aplicación a los principios de eficacia, economía y celeridad, con el objeto de lograr la oportuna efectividad de los derechos reconocidos en la presente ley.

En los aspectos no contemplados en esta ley o en el reglamento, se aplicará la legislación general sobre tierras baldías de la Nación en lo que sea compatible con la naturaleza y finalidades del reconocimiento a la propiedad de las comunidades negras de que trata esta ley.

Artículo 13. Las tierras adjudicables se someterán a todas las servidumbres que sean necesarias para el desarrollo de los terrenos adyacentes.

Recíprocamente, las tierras aledañas que continúen siendo del dominio del Estado se someterán a las servidumbres indispensables para el beneficio de los terrenos de las comunidades, de acuerdo con la legislación vigente.

Artículo 14. En el acto administrativo mediante el cual se adjudique la propiedad colectiva de la tierra se consignará la obligación de observar las normas sobre conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y el ambiente.

Artículo 15. Las ocupaciones que se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro sobre las tierras adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras de que trata esta ley no darán derecho al interesado para obtener la titulación ni el reconocimiento de mejoras y para todos los efectos legales se considerará como poseedor de mala fe.

Artículo 16. Los servicios de titulación colectiva en favor de las comunidades negras de que trata la presente ley serán gratuitos y por la inscripción y publicación de las resoluciones de adjudicación que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no se cobrará derecho alguno.

Artículo 17. A partir de la vigencia de la presente ley, hasta tanto no se haya adjudicado en debida forma la propiedad colectiva a una comunidad negra que ocupe un terreno en los términos que esta ley establece, no se adjudicarán las tierras ocupadas por dicha comunidad ni se otorgarán autorizaciones para explotar en ella recursos naturales sin concepto previo de la Comisión de que trata el artículo 8º.

Artículo 18. No podrán hacerse adjudicaciones de las tierras de las comunidades negras de que trata esta ley, sino con destino a las mismas.

Don nulas las adjudicaciones de tierras que se hagan con violación de lo previsto en el inciso anterior. La acción de nulidad contra la respectiva resolución podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los procuradores agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el **Diario Oficial**, según el caso.

Sin perjuicio de la anterior, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación que dicte con violación de lo establecido en el presente artículo. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a lo que dispone el Código de lo Contencioso Administrativo.

CAPITULO IV

Uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente.

Artículo 19. Las prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o ribeñas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestres y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas u otros elementos domésticos para uso de los

Integrantes de la respectiva comunidad negra se consideran usos por ministerio de la ley y en consecuencia no requieren permiso.

Estos usos deberán ejercerse de tal manera que se garantice la persistencia de los recursos, tanto en cantidad como en calidad.

El ejercicio de la caza, pesca o recolección de productos, para la subsistencia, tendrá prelación sobre cualquier aprovechamiento comercial, semi-industrial, industrial o deportivo.

Artículo 20. Conforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe de ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio.

Artículo 21. De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los integrantes de las comunidades negras, titulares del derecho de propiedad colectiva, continuarán conservando, manteniendo o propiciando la regeneración de la vegetación protectora de aguas y garantizando mediante un uso adecuado la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles, como los manglares y humedades, y protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre amenazadas o en peligro de extinción.

Parágrafo. El Gobierno Nacional destinará las partidas necesarias para que la comunidad pueda cumplir con lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 22. Cuando en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales ubicados en las zonas se encuentren familias o personas de comunidades negras que se hubieran establecido en ellas antes de la declaratoria del área-parque, el Inderena o la entidad que haga sus veces definirá, en el plan de manejo que se debe expedir, las prácticas tradicionales de dichas comunidades que son compatibles con la naturaleza, objetivos y funciones del área de que se trate. Para tal efecto, la entidad administradora del Sistema de Parques Nacionales promoverá mecanismos de consulta y participación con estas comunidades.

Si las personas a que se refiere el presente artículo no se allanan a cumplir el plan de manejo expedido por la entidad, se convenirá con ellas y con el Incora su reubicación a otros sectores en los cuales se pueda practicar la titulación colectiva.

Artículo 23. El Inderena o la entidad que haga sus veces diseñará mecanismos que permitan involucrar a integrantes de las comunidades negras del sector en actividades propias de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, tales como educación, recreación, guías de parques, así como en las actividades de turismo ecológico que se permita desarrollar dentro de tales áreas.

Artículo 24. La entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de áreas del bosque a que se refiere la presente ley, para el aprovechamiento forestal persistente.

Para efectos del aprovechamiento, el procesamiento o la comercialización de los productos forestales que se obtengan en desarrollo de la concesión forestal, la comunidad concesionaria podrá entrar en asociación con entidades públicas o privadas.

El Estado garantizará y facilitará la capacitación de los integrantes de las comunidades concesionarias en las prácticas y técnicas adecuadas para cada etapa del proceso de producción para asegurar el éxito económico y el desarrollo sustentable de los integrantes y de la región.

Para todos los efectos de explotación de los recursos forestales que contempla este ar-

tículo se priorizará las propuestas de las gentes comunidades negras de conformidad con el artículo 13 de la Constitución.

Artículo 25. En áreas adjudicadas colectivamente a las comunidades negras, en las cuales en el futuro la autoridad ambiental considere necesaria la protección de especies, ecosistemas o biomas, por su significación ecológica, se constituirán reservas naturales especiales en cuya delimitación, conservación y manejo participarán las comunidades y las autoridades locales. Además, se aplicará lo dispuesto en el artículo 54 de esta ley. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

CAPITULO V

Recursos mineros.

Artículo 26. El Ministerio de Minas y Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros.

Artículo 27. Las comunidades negras de que la presente ley gozarán del derecho de prelación para que el Gobierno, a través del Ministerio de Minas y Energía, les otorgue licencia especial de exploración y explotación en zonas mineras de comunidades negras sobre los recursos naturales no renovables tradicionalmente aprovechados por tales comunidades. Sin embargo, la licencia especial, podrá comprender otros minerales con excepción del carbón, minerales radioactivos, sales e hidrocarburos.

Artículo 28. Si existieren áreas susceptibles de ser declaradas zonas mineras indígenas y a su vez zonas mineras de comunidades negras, el Ministerio de Minas y Energía podrá declarar dichas zonas como Zonas Mineras Conjuntas, en las cuales el desarrollo de actividades se realizará de común acuerdo entre los dos grupos étnicos y gozarán de los mismos derechos y obligaciones.

Artículo 29. Los usos mineros se ejercerán previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental que puedan derivarse de esa actividad sobre la salud humana, los recursos hidrobiológicos, la fauna y demás recursos naturales renovables relacionados.

Artículo 30. El Ministerio de Minas y Energía en concertación con las comunidades beneficiarias de esta ley revisará las licencias, contratos y concesiones de explotación minera otorgados con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991. Los que encontrare incompatibles con los objetivos de la presente ley los revocará.

CAPITULO VI

Mecanismo para la protección y desarrollo de la identidad cultural.

Artículo 31. Para efecto de lo consagrado en los artículos anteriores, el Gobierno reglamentará los requisitos y demás condiciones necesarias para su efectiva aplicación, de acuerdo con las normas mineras vigentes.

Artículo 32. El Estado Colombiano reconoce y garantiza a las comunidades negras el derecho a un proceso educativo acorde con sus necesidades y aspiraciones etnoculturales.

La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que en cada uno de los niveles educativos, los currículos se adapten a esta disposición.

Artículo 33. El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, dis-

crimación o recismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales, de la administración pública en sus altos niveles decisorios y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo, y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural.

Para estos propósitos, las autoridades Competentes aplicarán las sanciones que le corresponden de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que le sean aplicables.

Artículo 34. La educación para las comunidades negras debe tener en cuenta el medio ambiente, el proceso productivo y toda la vida social y cultural de estas comunidades. En consecuencia, los programas curriculares asegurarán y reflejarán el respeto y el fomento de su patrimonio económico, natural, cultural y social, sus valores artísticos, sus medios de expresión y sus creencias religiosas.

Los currículos deben partir de la cultura de las comunidades negras para desarrollar las diferentes actividades y destrezas en los individuos y en el grupo, necesarios para desenvolverse en su medio social.

Artículo 35. Los programas y los servicios de educación destinados por el Estado a las comunidades negras deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con ellas, a fin de responder a sus necesidades particulares y deben abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores, sus formas lingüísticas y dialectales y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

El Estado debe reconocer y garantizar el derecho de las comunidades negras a crear sus propias instituciones de educación y comunicación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas establecidas por la autoridad competente.

Artículo 36. La educación para las comunidades negras debe desarrollar conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Artículo 37. El Estado debe adoptar medidas que permitan a las comunidades negras conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y la salud, a los servicios sociales y a los derechos que surjan de la Constitución y las leyes.

A tal fin, se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación en las lenguas de las comunidades negras.

Artículo 38. Los miembros de las comunidades negras deben disponer de medio de formación técnica, tecnológica y profesional que los ubiquen en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos.

El Estado debe tomar medidas para permitir el acceso y promover la participación de las comunidades negras, en programas de formación técnica, tecnológica y profesional de aplicación general.

Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de las comunidades negras. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con las comunidades negras las cuales serán consultadas sobre la organización y funcionamiento de tales programas. Estas comunidades asumirán progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación.

Artículo 39. El Estado velará para que en el sistema nacional educativo se conozca y se difunda el conocimiento de las prácticas cul-

turales propias de las comunidades negras y sus aportes a la historia y a la cultura colombiana, a fin de que ofrezcan una información equitativa y formativa de las sociedades y culturas de estas comunidades.

Artículo 40. El Gobierno destinará las partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras.

Así mismo, diseñará mecanismos de fomento para la capacitación técnica, tecnológica y superior, con destino a las comunidades negras en los distintos niveles de capacitación. Para este efecto, se creará, entre otros, un fondo especial de becas para educación superior, administrado por el Icetex, destinado a estudiantes en las comunidades negras de escasos recursos y que se destaquen por su desempeño académico.

Artículo 41. El Estado apoyará mediante la destinación de los recursos necesarios, los procesos organizativos de las comunidades negras con el fin de recuperar, preservar y desarrollar su identidad cultural.

Artículo 42. El Ministerio de Educación formulará y ejecutará una política de etnoeducación para las comunidades negras y creará una comisión pedagógica, que asesorará dicha política con representantes de las comunidades.

Artículo 43. Las comunidades negras a través de sus organizaciones representativas tienen el derecho de objeción cultural frente a los proyectos, planes de desarrollos, permisos de aprovechamiento forestal o explotación minera del subsuelo que ponga en peligro su identidad cultural o bienestar social.

El derecho de objeción cultural se invocará debidamente sustentando ante el Tribunal Administrativo de Jurisdicción el cual decidirá en un término improrrogable de 20 días. En estos casos la decisión consistirá en la suspensión inmediata del plan o proyecto mientras decide la jurisdicción administrativa.

Artículo 44. Créase el Instituto de Investigaciones Afrocolombianas "INAC", como un establecimiento público del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 45. El Instituto de Investigaciones Afrocolombianas tendrá las siguientes funciones:

a) Elaborar y ejecutar proyectos de investigación sobre los aspectos históricos, territoriales, económicos, sociales, culturales y políticos de las comunidades negras colombianas.

b) Diseñar mecanismos para la reafirmación y promoción de la identidad cultural de las comunidades negras del país.

c) Diseñar los currículos sobre cátedras de estudios afrocolombianos y presentarlos para su aprobación al Ministerio de Educación.

d) Mantener y profundizar los vínculos con las entidades académicas nacionales e internacionales afines y promover los intercambios necesarios.

Artículo 46. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional determinará la estructura, composición y funciones del Instituto de Investigaciones Afrocolombianas.

Artículo 47. En todos los planteles de educación primaria, secundaria y superior habrá una cátedra de estudios afrocolombianos de conformidad con el currículo y la metodología elaborada por el Instituto de Investigación Afrocolombianas.

Artículo 48. Como un mecanismo de protección de la entidad cultural, las comunidades negras participarán en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socio-económico y cultural, que se realicen sobre los proyectos que

se pretendan adelantar en las áreas a que se refiere esta ley.

Artículo 49. La Comisión Nacional especial para las comunidades negras creada mediante el Decreto 1332 de agosto de 1992, tendrá el carácter de Comisión Permanente, como un organismo consultivo y de veeduría de las políticas que se adelanten con las comunidades negras del país. Se integrará de la siguiente manera:

— El Ministro de Gobierno o el Vicepresidente, quien la presidirá.

— El Ministro de Hacienda o el Viceministro.

— El Director de Planeación Nacional.

— El Gerente General del Incora.

— El Gerente General del Inderena o quien haga sus veces.

— Dos representantes de cada una de las Comisiones Consultivas del Chocó, Valle, Cauca, Nariño, Antioquia y Costa Atlántica.

— Dos representantes de las comunidades negras del resto del país.

— Y un representante de la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Los representantes de las Comisiones Consultivas Departamentales ante la Comisión Nacional, serán elegidos por las Comisiones Consultivas para un periodo de dos (2) años y podrán ser reelegidos.

Artículo 50. La Comisión Nacional Especial para las Comunidades Negras tendrá las siguientes funciones:

a) Darse su propio reglamento;

b) Velar por el cumplimiento de lo establecido en esta ley;

c) Elaborar y presentar al Gobierno Nacional proyectos de ley referidos a las comunidades negras del país;

d) Presentar al Gobierno Nacional, planes, programas y proyectos para el desarrollo territorial, económico, social, cultural y político para las comunidades negras del país.

Parágrafo. Esta Comisión estará adscrita al Ministerio de Gobierno quien dispondrá de los recursos necesarios para el funcionamiento de la misma.

Artículo 51. Los Consejos Comunitarios podrán designar por consenso los representantes de los beneficiarios de esta ley para los efectos que se requiera.

CAPITULO VII

Planeación y fomento del desarrollo económico y social.

Artículo 52. El Estado adoptará medidas para garantizarle a las comunidades negras de que trata esta ley el derecho a desarrollarse económica y socialmente atendiendo los elementos de su cultura autónoma.

Artículo 53. Las comunidades negras de que trata la presente ley participarán mediante un representante nombrado por el Gobierno de una terna que ellas presenten, en el Consejo Nacional de Planeación creado por el artículo 340 de la Constitución Nacional. Igualmente, se dará representación equitativa a las comunidades negras a que se refiere la presente ley en los correspondientes Consejos Territoriales de Planeación, de acuerdo a los procedimientos definidos en la Ley Orgánica de Planeación.

Artículo 54. El diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que adelante el Gobierno y la Cooperación Técnica Internacional para beneficio de las comunidades negras de que trata esta ley, deberá hacerse con la participación de los representantes de tales comunidades, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, a la preservación del medio ambiente a la conservación y cualificación de sus prácticas tradicionales de producción, a la erradicación de la pobreza y al respeto y reconocimiento de su vida social y cultural. Estos planes, programas y proyectos deberán reflejar las aspira-

ciones de las comunidades negras en materia de desarrollo.

Parágrafo. Las inversiones que adelanten el sector privado en áreas que afecten a las comunidades negras de que trata esta ley deberán respetar el ambiente, el interés social y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 55. El Gobierno fomentará y financiará actividades de investigación orientada a la promoción de los recursos humanos y al estudio de las realidades y potencialidades de las comunidades negras, de manera que se facilite su desarrollo económico y social. Así mismo, propiciará la participación de estas comunidades en los procesos de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de dichas investigaciones.

Artículo 56. Las entidades del Estado en concertación con las comunidades negras, adelantarán actividades de investigación, capacitación, fomento, extensión y transferencia de tecnologías apropiadas para el aprovechamiento ecológico, cultural, social y económicamente sustentable de los recursos naturales, a fin de fortalecer su patrimonio económico y cultural.

Artículo 57. El Gobierno Nacional diseñará mecanismos especiales financieros y crediticios que permitan a las comunidades negras la creación de formas asociativas y solidarias de producción para el aprovechamiento sostenido de sus recursos y para que participen en condiciones de equidad en las asociaciones empresariales que con particulares puedan conformar dichas comunidades. Para efectos del estimativo de este aporte y para garantizar los créditos, se podrá tener en cuenta el valor de los bienes que se autoriza aprovechar.

Artículo 58. En las áreas de amortiguación del Sistema de Parques Nacionales ubicados en las zonas objeto de esta ley se desarrollarán, conjuntamente con las comunidades negras, modelos apropiados de producción, estableciendo estímulos económicos y condiciones especiales para acceder al crédito y capacitación.

Igualmente en coordinación con las comunidades locales y sus organizaciones, se desarrollarán mecanismo para desestimular la adopción o prosecución de prácticas ambientalmente insostenibles.

Artículo 59. El Gobierno Nacional diseñará mecanismos adecuados para las comunidades negras o integrantes de ellas que hayan desarrollado variedades vegetales o conocimientos con respecto al uso medicinal, alimenticio, artesanal o industrial de animales o plantas de su medio natural, sean reconocidos como obtenedores, en el primer caso, y obtengan, en el segundo, beneficios económicos, en cuanto otras personas naturales o jurídicas desarrollen productos para el mercado nacional o internacional.

Artículo 60. El Gobierno adecuará los programas de crédito y asistencia técnica a las particulares condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades negras objeto de esta ley.

Artículo 61. Las Corporaciones Autónomas áreas donde se adjudiquen las propiedades Regionales que tengan jurisdicción sobre las colectivas a las comunidades negras de que trata el artículo transitorio 55 de la Constitución, tendrán un (1) representante de esas comunidades en sus Consejos Directivos en los términos que defina el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Esta Comisión tendrá asiento en el Consejo Nacional de Planeación en concordancia con el artículo 340 de la Constitución, en los Consejos de Planeación de las entidades territoriales también tendrán representantes en las mismas comunidades negras.

Artículo 62. Créase la Consejería Presidencial para las comunidades negras como un organismo adscrito a la Presidencia de la República.

Parágrafo 1º El Consejero Presidencial para las comunidades negras tendrá asiento en el Consejo de Política Económica y Social y su función será la de coordinar todas las acciones que adelanten entidades nacionales en foros de las comunidades negras del país.

Parágrafo 2º El Consejero Presidencial deberá pertenecer a esta etnia y será designado por el Presidente de la República de terna enviada por la Comisión Nacional especial prevista en esta ley.

Artículo 63. El Gobierno Nacional creará una comisión de estudios para la formulación de un plan de desarrollo de las comunidades negras. Esta comisión comenzará a operar una vez sea elegido el Presidente de la República y hasta la aprobación del plan nacional de desarrollo en el Conpes. Este plan propondrá las políticas de largo plazo y será el marco de referencia para que las políticas del Plan Nacional de Desarrollo respeten la diversidad étnica de la Nación y promuevan el desarrollo sostenible de esas comunidades de acuerdo a la visión que ellas tengan del mismo.

Esta será una comisión técnica con amplio conocimiento de las realidades de las comunidades negras y para su conformación se tendrá en cuenta las propuestas de las comunidades negras. El Departamento Nacional de Planeación será responsable de financiar los gastos para su cabal funcionamiento.

Artículo 64. En los fondos estatales de inversión social habrá una unidad de gestión de proyectos para apoyar a las comunidades negras en los procesos de capacitación, identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Para su conformación se consultará a las comunidades beneficiarias de esta ley.

Artículo 65. Las cuencas hidrográficas en que se asienten las comunidades negras beneficiarias de la titulación colectiva se constituirán en unidades para efectos de la planificación del uso y aprovechamientos de los recursos naturales conforme a reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

CAPITULO VIII

Disposiciones finales.

Artículo 66. La reglamentación de la presente ley se hará previa concertación con las comunidades beneficiarias de ella a través del Consejo Comunitario.

Artículo 67. El Gobierno apropiará los recursos necesarios para la ejecución de la presente ley.

Artículo 68. Facúltase al Gobierno Nacional, para que en cumplimiento de esta ley, proceda a iniciar el trámite de expropiación conforme al artículo 58 de la Constitución Política contra las personas naturales o jurídicas que con anterioridad hayan sido beneficiarios de adjudicaciones o concesiones y hayan incumplido con la finalidad preexistente.

Artículo 69. Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la puesta en marcha de la Universidad del Pacífico creada mediante la Ley 65 del 14 de diciembre de 1988.

Artículo 70. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la carretera que une los Departamentos del Valle del Cauca y el Huila, entre los Municipios de Palmira y Palermo. Así mismo se destinarán los recursos necesarios para la terminación de la Carretera Panamericana en su último tramo en el Departamento del Chocó.

Artículo 71. Facúltase al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales necesarios y para negociar empréstitos que hagan efectiva esta iniciativa. A partir de la vigencia de esta ley el Gobierno Nacional,

incluirla una partida en el presupuesto anual de rentas y gastos para su desarrollo.

Artículo 72. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios para la construcción de la vía fluvial del Baudó hasta Pizarro, la vía fluvial de Buenaventura hasta Tumaco pasando por Puerto Merizalde y Guapi de acuerdo a los proyectos presentados por el Pladecorp.

Artículo 73. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional, establécense la circunscripción especial para elegir dos (2) miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes.

Artículo 74. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de ley por las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, según consta en el Acta número 6 de 1993.

El Presidente,

Darío Londoño Cardona.

El Vicepresidente,

Rodrigo Villalba.

Los Secretarios,

Eduardo López Villa, Alvaro Godoy.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 153 de 1992,
Senado.

Honorables Senadores:

Tengo la delicada responsabilidad de rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley por el cual se propone la reforma a la Ley 12 de 1984 (ver anexo), referente a los Símbolos Patrios de la República de Colombia: La Bandera, el Himno y el Escudo. En su bien estructurada exposición de motivos, el honorable Senador Gustavo Rodríguez conserva sin modificación los dos primeros y reanuda el debate sobre la conveniencia de modificar el Escudo Nacional por considerar que su contenido no refleja los actuales anhelos de la Nación. Al argüir en favor de un cambio aduce consideraciones de Ciencia Heráldica ya que nuestro Escudo se ciñe muy defectuosamente a las rígidas normas de esa disciplina artística y científica. También señala que "casi nada tiene que pertenezca a la República de Colombia de hoy" y agrega que la coyuntura que atraviesa el país "impone que los símbolos que identifican a la nacionalidad encarnen más sus aspiraciones que su pasado...". En resumen, podría decirse que la exposición de motivos cuestiona la vigencia del actual Escudo por pertenecer a un acartonado país formal, cuando la nueva república exige otras insignias.

Si bien las reflexiones del honorable Senador Rodríguez pueden no ser compartidas por muchos compatriotas, es sano sin duda, que de tiempo en tiempo que se reabra el debate sobre el Escudo de Colombia, así sea para... sus bondades, escudriñar sus orígenes y recordarle al país, que, como en tantas otras cosas, la virtud no siempre está en el cambio sino que, por el contrario, se refresca con la permanencia. Cabe añadir que la temática del Escudo se ha cuestionado de manera recurrente. Ilustres aunque escasos académicos y congresistas del pasado han propuesto modificaciones y ello ha servido para que, al rechazar las propuestas, se haya profundizado en la historia, la significación y la interpretación de los emblemas. El Boletín de Historia y Antigüedades de la benemérita Academia Colombiana de Historia ha recogido muchos de esos estudios; se cuentan por lo menos quince en los últimos sesenta años. No hay, por lo tanto, nada reprochable en presentar iniciativas tendientes a revisar los símbolos patrios.

El asunto se debatió por última vez en la honorable Cámara de Representantes con proyecto del doctor Jorge Gerlein y ponencia de la doctora Pilar Villegas de Hoyos. La iniciativa se archivó en ese entonces luego que el gobierno, las Fuerzas Armadas y la Academia Colombiana de Historia se opusieran. En el seno de esta última se solicitó concepto a los académicos Luis Duque Gómez, Rafael Serrano Camargo y Roberto Velandía, quienes rindieron un enjundioso informe que conserva toda su actualidad.

El propio Presidente de la Academia opinó para la prensa que "el Escudo de Colombia debía conservar intactos los símbolos escogidos y aprobados por el legislador en 1834".

Propuesta para un nuevo Escudo.

Recientemente, en 1992, la doctora María Victoria Liévano del Centro de Estudios de Genealogía y Heráldica, elaboró una monografía sobre el Escudo de Colombia donde señala sus incongruencias desde el punto de vista heráldico. El honorable Senador Rodríguez acoge esos argumentos. Puntualiza la doctora Liévano, entre otras cosas, que la granada, a pesar de ser símbolo de unión, ha dejado de tener significación en un país que ahora se llama Colombia y no la Nueva Granada; explica que las cornucopias no hacen parte de nuestra tradición cultural y que, por el contrario, aún teniendo en cuenta que significan abundancia "nadie utiliza los cuernos como símbolo positivo"; recuerda que el gorro frigio como símbolo de la libertad es un afrancesamiento que duplica el muy claro **Libertad** y **Orden** de la cinta que ondea en el timbre del Escudo; y en cuanto a la presencia del ítem de Panamá en la tercera faja de nuestro emblema, piensa que podría interpretarse como la "pretensión de recuperar su dominio". Los conceptos de la doctora Liévano no son aislados, aunque evidentemente los de ella poseen el invaluable acompañamiento de sus profundos conocimientos de la ciencia-arte de la heráldica. Con frecuencia colombianos de buena voluntad ofrecen sugerencias sobre la modernización del Escudo.

El honorable Senador Rodríguez interpreta un segmento de la opinión colombiana cuando propone reunir en el Escudo "primordiales elementos de identificación que... se acerquen más al esfuerzo aperturista y lleno de vitalidad que busca constantemente la superación histórica". Al efecto y a manera de ejemplo, sin que pueda interpretarse su propuesta como cosa distinta que una posibilidad susceptible de mejoras, ha querido simplificarlo y acercarlo a los cánones de la heráldica. Sugiere un Escudo de forma española, o sea, un rectángulo de cinco tantos de ancho por seis de alto (5x6), redondeado en una punta. Esta configuración es universalmente aceptada y mucho más clásica que la forma "suiza" de nuestro emblema. El de Colombia es, además, casi único en sus proporciones: mide seis tantos de ancho por ocho de alto (6 x 8). Esta configuración viola una tradición heráldica que asemeja el escudo de la cara del hombre y, evidentemente, una faz de 5 x 6 es más común que una de 6 x 8.

El Escudo sugerido por el honorable Senador Rodríguez continúa como el actual terciado en faja pero con la faja superior, o jefe, en oro dos veces más alto que las fajas inferiores. Lo dota de los colores patrios que son los mismos que portara Francisco de Miranda en su fallida expedición contra Coro en 1806, y los mismos (en campo de oro, una banda de azul y el jefe de gules) que otorgaran los Reyes Católicos a Cristóbal Colón al ennoblecerlo en 1493. Sobre el tricolor implanta a manera de ecusón la estilización... el bravo jefe de los Muzos, cuya tenaz resistencia a la Conquista llenó de admiración a sus propios adversarios. La figura..., como corresponde al país del Dorado,

conserva el cóndor en la empuñadura del bastón de mando que porta el cacique, con la lanza en la siniestra, que representa "vencer con rendimiento de otro", como despliegue de poder y libertad. La noble esmeralda que todos identificamos como la piedra preciosa de Colombia, campea verde en el ombligo de Itoco.

La génesis del actual Escudo de Colombia.

El Escudo de Colombai, casi en su forma actual, quedó ordenado por la Ley del 9 de mayo de 1834. El Congreso de la República de la Nueva Granada en pleno votó su articulado, después de un agitado debate con múltiples propuestas donde sobresalió, por ejemplo, un boceto que cambiaba el gorro frigio por un caballo de plata sobre campo de gules (rojo) y donde los colores nacionales pasaban a ser el rojo, el amarillo y el verde. Sin que sea necesario aquí transcribir el texto de la Ley del 9 de mayo de 1834, debe recordarse que los decretos y leyes posteriores a ella siempre hicieron referencia a su texto seminal. Con el correr del tiempo sólo se introdujeron cambios menores y se aclararon imprecisiones que podían inducir a errores en la representación pictórica del Escudo. La legislación vigente hoy es la Ley 12 del 29 de febrero de 1984.

La permanencia del Escudo de 1834, en medio de frecuentes cambios institucionales durante el siglo XIX, se debe en parte a que no nació por generación espontánea. Todos sus elementos constitutivos tienen antecedentes en los numerosos blazones y banderas que enarbolaron las repúblicas de nuestra caótica organización política de los albores de soberanía. Perdida toda esperanza de reconstituir la Gran Colombia, y además sin mucho deseo de hacerlo, los legisladores de la Nueva Granada en 1834 concentraron sus sesudos esfuerzos en encontrar un Escudo que compendiará los símbolos de la lucha emancipadora. El estudio detallado de esos escudos precursores revela hasta qué punto los congresistas de 1834 les fueron fieles.

Venezuela 1810 (Figura 1).



El primer Escudo independiente nos viene de Venezuela en 1810. Alberga su abigarrado Popoure heráldico en la forma suiza quizá para significar la ruptura con las armas rectangulares del emblema de los Reyes de España. Contiene el gorro frigio en una lanza, símbolo de la libertad que popularizó la Revolución Francesa y que era odiado por los monarquistas en toda Europa. En el cantón diestro del jefe (esquina superior derecha), aparece, discretamente, el Tricolor de Francisco de Miranda. Se destacan ya en este primitivo escu-

do dos elementos que adoptarán los legisladores de 1834: la forma suiza y el gorro frigio en una lanza.

Cundinamarca 1812.

En 1812 aparece el Escudo de la Cundinamarca y la Nueva Granada. Un rectángulo enmarca, en posición correctamente heráldica mirando hacia la diestra, un águila. En cada una de sus garras lleva granadas entreabiertas. El águila es una clásica figura de la heráldica que señala la valentía y que aparece en muchos escudos de las ciudades colombianas, como Santafé de Bogotá y Tunja, donde toma forma bicéfala. Para efectos neogranadinos, el águila prefigura al cóndor que por ser más nuestro se adoptó como el ave del timbre del Escudo colombiano. En la granada está la obvia referencia al Nuevo Reino de Granada, nombre que debemos a nuestro adelantado Gonzalo Jiménez de Quesada y que cobijó a las provincias centrales de Colombia durante trescientos años. El Congreso de 1834 la incluyó en el Escudo porque es, además, símbolo de unidad.



Cundinamarca 1813 (Figura 2).

En julio de 1813, al proclamarse la absoluta ruptura con España, el Escudo de Cundinamarca adquiere el gorro frigio y repite la granada en su garra siniestra, que viene ya con ramaje. El decreto que ordena su adopción lleva la firma de Nariño, lo que explica la presencia del gorro frigio, contribución del francófilo traductor de los Derechos del Hombre.

Provincias Unidas de la Nueva Granada 1814 (Fig. 3).



En este Escudo de 1814 campea nuevamente el gorro frigio ¡portado por una lanza al revés!, y se añaden por primera vez los cuernos de la abundancia, pletóricos de monedas de oro y frutas tropicales.

Provincias Unidas de la Nueva Granada 1815 (Figura 4).



El 14 de noviembre de 1815, apenas tres semanas antes que Morillo ingresara triunfalmente a Cartagena, el Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada sancionó las Leyes II y III que fijaban cuáles debían ser los símbolos de la nacionalidad. A más de las granadas, el ... en su segundo cuartel, contenía, en un campo de gules (rojo), un buitre cóndor, y en el cuarto, en un campo de plata, el istmo de Panamá acompañado por barcos negros (sable), uno de cada lado. Heráldicamente, es el mejor acabado de los escudos de la Independencia.

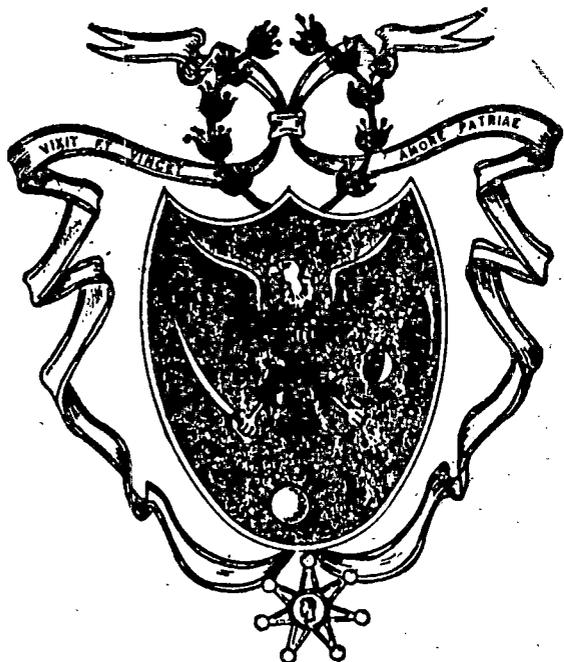
Colombia 1819 (Figura 5).



Después de la Batalla de Boyacá, Simón Bolívar optó, mientras se decretaban las nuevas armas y pabellón de la República de Colombia por el Congreso Nacional, por las armas de la primera república venezolana, aquel de 1810 "por ser el más conocido". Se le modifica, sin embargo, para dar cabida al ubi-

cuo gorro frigio y las banderas colombianas, que desde entonces comienzan a acompañar a los escudos. Además, detalle significativo sobre la importancia que ha adquirido el océano para la nueva nación, un barco en sable (negro) ... un mar azul.

Departamento de Cundinamarca 1820 (Figura 6).



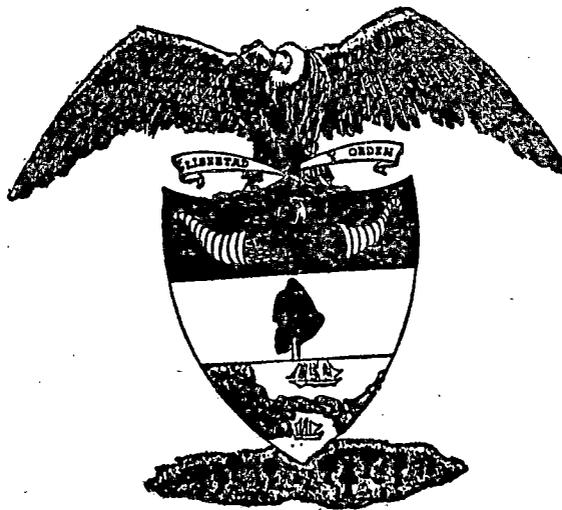
Por su parte, Santander le decreta provisionalmente armas al Departamento de Cundinamarca que él gobierna. Reproduce el escudo con que el Precursor proclama la independencia absoluta de España y le añade, entre otros elementos, la guirnalda de laurel, elemento heráldico que se asocia con el triunfo.

República de Colombia (Figura 7).



En el Congreso de Cúcuta regresan los cuernos de la abundancia, esta vez repletos de los frutos y flores de los países fríos, templados y cálidos que componían la inmensa diversidad de la Gran Colombia. La doble cornucopia nos fue propicia; bajo esa insignia los ejércitos de Simón Bolívar liberaron medio continente.

El Escudo de 1834 (Figura 8).



En los escudos de la gesta emancipadora están incluidos casi todos los símbolos del actual Escudo Nacional. En cuatro de ellos aparece la granada y en tres el gorro frigio. Dos llevan los cuernos de la abundancia y no falta el cóndor que desplaza al águila o la presencia de dos océanos con sus barcos, a pesar de que sólo hasta 1821 la provincia de Panamá pasó a formar parte de la Patria. El período de experimentación concluye para Colombia con la Ley de 1834, cuando el Escudo de la República de la Nueva Granada (Figura 8) recoge todos esos elementos dispersos e introduce algunos nuevos.

La innovación más significativa es sin duda la cinta ondeante en color oro y letras negras con el inmortal mote: Libertad y Orden. Se abren nuevos rumbos también en materia de colores heráldicos al introducir el campo de platino "que es propio del país" en la faja central del Escudo de 1834. Este pecado puede considerarse venial dado que si bien el platino no es uno de los cinco colores y dos metales de la heráldica clásica, los ingleses por su parte han adicionado el anaranjado, el leonado y el sanguíneo, mientras que los alemanes han añadido el hierro. El Escudo debía descansar sobre un "campo verde, adornado de algunas plantas menudas" pero el uso de las banderas para encuadrarlo fue casi inmediato y ello obtuvo sanción legal por ley del 27 de abril de 1847. El campo y las plantas menudas desaparecieron muy pronto.

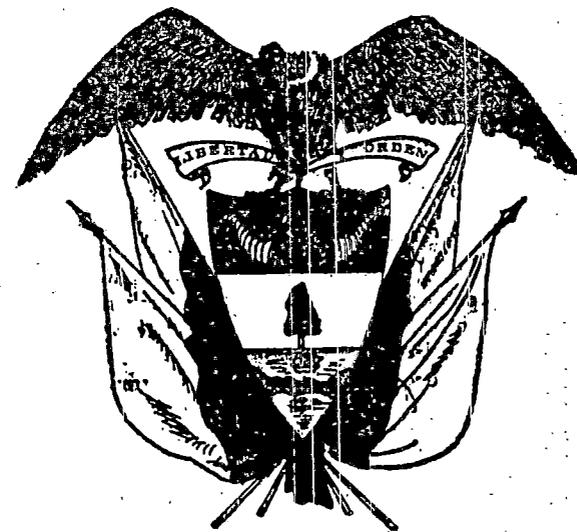
Con algunas adiciones que luego se desvanecen, la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia respetaron el Escudo y así llega a la República de Colombia y al Siglo XX. En nuestros días los esfuerzos legislativos más importantes son:

a) El Decreto de 1949 que reglamenta a la ley del 9 de mayo de 1834 para oficializar el inusual 6x8, y que, al mismo tiempo, establece que los dos pabellones inferiores sobre los que reposa el escudo deben formar un ángulo de 90 grados y los dos superiores uno de 60 grados (irán separados "de los primeros [pabellones] en ángulos de 15 grados") y,

b) La Ley 12 de 1984 que recopila y ordena la legislación desde la desmembración de la Gran Colombia y subsana vacíos legales. Esta ley etermina, de una vez por todas, que el cóndor, como corresponde a las figuras heráldicas nobles, mira a diestra. Omite, sin embargo, pronunciarse sobre el gorro frigio que suponemos debe tener la misma orientación.

La Ley 12 de 1984 (Fig. 9), nos deja ignorantes sobre las frutas tropicales que deben llenar el cuerno de la abundancia siniestro del jefe (izquierda en la primera faja). En Colombia hay tanto de donde escoger que bien podrían el tamarindo, el níspero y la pitaya sustituir al café, al banano y a la uchuva si estos últimos fuesen los frutos preferidos de los dibujantes. Tampoco dice la ley nada sobre el número de mástiles que deben portar los

barcos en sable (tradicionalmente se dibujan tres palos) que surcan a uno y otro lado del itismo. Se recomienda que ambos aspectos sean materia de reglamentación por parte del Gobierno.



Conclusión.

Hasta aquí el recuento histórico de la evolución del Escudo de Colombia. La iniciativa de alterarlo se explica porque estamos poseídos por el síndrome de la crisálida. Lo incontestable, sin embargo, es que los símbolos patrios son expresiones de su grandeza pasada y de la epopeya heroica de obtener la libertad y conservarla. El Escudo de Colombia, ciento cincuenta años después de confeccionado, es un patrimonio del pueblo consagrado por el paso del tiempo. Su validez está en su permanencia. Podríamos inventarnos uno nuevo, pero no debe aducirse, entre otros argumentos, la redacción de una nueva Constitución como excusa para descartar el actual. El Escudo que tenemos ha resistido incólumne cuatro constituciones e infinidad de enmiendas.

Por último; si se desechase el actual Escudo nacional, ¿estaríamos en capacidad de ponernos de acuerdo sobre el contenido del que lo reemplace? Me temo que esa discusión podría prolongarse hasta bien entrado el siglo XXI. Cuando seamos, algún día una nación unida, sin fisuras en el pacto social, podremos quizá reabrir un tema donde es segura la desavenencia. Para entonces cabría pensar que hasta en un referéndum. Mientras tanto, dejemos que el Escudo de las glorias de Colombia descansa en paz.

Por las anteriores consideraciones solicito de la honorable Comisión Segunda del Senado de la República que se archive el Proyecto de ley número 69 de 1992.

Senador de la República.
Rodolfo Segovia

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 249 de 1992 Senado, "por la cual se establece el régimen aplicable al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

Honorables Senadores:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992 y en concordancia con el artículo 150, numeral 1 de la Constitución Nacional, me permito rendir ponencia para primer debate de esta iniciativa presentada por los Ministros de Hacienda y Gobierno, con la cual el Ejecutivo permite lograr importantes avances en el desarrollo de las disposiciones constitucionales referidas al reordenamiento territorial como lo es el proyecto presentado a consideración de esta célula congresional.

Debido a mi traslado de la Comisión Segunda a la Primera, al concluir la actual legislatura, me fue asignado por el señor Presidente de la Comisión este importante proyecto, que inicialmente había sido asignado al Senador a quien reemplacé. Como quiera que debido al escaso tiempo que he tenido para el estudio del proyecto y ante la necesidad de garantizar que el mismo haga tránsito a la próxima legislatura sin paralizar su trámite, procedo a rendir esta ponencia reservándome la posibilidad de auscultar las diversas opiniones existentes sobre el tema para lo cual será menester realizar consultas con los estamentos políticos, económicos y sociales de estas ciudades. Ello implicará introducir, para su trámite en la plenaria, otras disposiciones o iniciativas que permitan dotar verdaderamente a los distritos de un estatuto adecuado a sus características específicas.

Hecha esta aclaración, procedo a entrar en materia.

I. Desde hace muchísimos años estas históricas localidades han venido luchando por obtener el estatus de Distritos, propósito alcanzado mediante la expedición de los Actos legislativos número 1 de 1987 y número 3 de 1989.

Quiso el legislador entonces que la ciudad de Cartagena de Indias y posteriormente la de Santa Marta, se organizaran bajo un régimen especial de acuerdo con sus tradiciones culturales, históricas y turísticas, fin para el cual se previó un estatuto especial en cuanto tiene que ver con su régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social y cultural.

Se dispuso que tanto para Cartagena como para Santa Marta, a la ley correspondía determinar el porcentaje de las rentas departamentales (de Bolívar y Magdalena respectivamente) que corresponderían a los nuevos Distritos. Con posterioridad a los citados actos legislativos, la Asamblea Nacional Constituyente, luego de intensas deliberaciones y recogiendo el clamor de los habitantes de estas 2 ilustres ciudades, ratificó la existencia de ambos distritos, plasmados en el artículo 328 de la Constitución, cuyos estatutos especiales debían ser desarrollados por la ley.

En este sentido y en desarrollo de este precepto constitucional, el Gobierno Nacional en uso de sus facultades, ha presentado a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley que reglamenta entre otros los siguientes aspectos:

1. La definición y especificación territorial de los Distritos Turísticos tanto de Cartagena como de Santa Marta, sus áreas geográficas y administrativas adicionadas con los municipios circunvecinos, que se podrían constituir en áreas metropolitanas, previo cumplimiento de las normas legales existentes.

2. La organización y estructura administrativa, cuya composición estará armonizada de tal forma que, para el caso de Cartagena, con el nuevo régimen especial, según el artículo 3º, sería la sede alterna de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores en lo concerniente a la recepción de invitados especiales del exterior y eventos protocolarios.

3. Según dispone el artículo 4º, los Concejos Distritales de Cartagena de Indias y Santa Marta, estarán integrados por 19 ediles cada uno.

4. También se otorgan atribuciones especiales, en el artículo 5º, para que los Concejos Distritales planteen acuerdos tendientes al desarrollo de estos nuevos entes administrativos territoriales. Además, tanto el Concejo como el Alcalde estarán sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades existentes en general para unos y otros.

5. Se establece la posibilidad de adoptar un régimen especial para empresas turísticas o culturales (artículo 8º), el funcionamiento de los cuales se regirán de acuerdo al registro que se realice ante el Alcalde Mayor de los

Distritos de Cartagena de Indias y Santa Marta.

6. En el artículo 9º se contempla la expedición de certificados de desarrollo para que los establecimientos hoteleros que se constituyan, remodelen o ensanchen dentro de los 10 años siguientes a la vigencia de esta ley, tengan derecho al valor del 18% como incentivos por la inversión respectiva. También dentro del ámbito de los incentivos fiscales quedan incluidos los proyectos de desarrollos turísticos, culturales y deportivos.

7. En cuanto al régimen portuario, aéreo y marítimo, el artículo 11 otorga facultades al Gobierno Nacional para que expida el régimen especial y preferencial que podrá adoptarse en ellos.

8. El artículo 12 se refiere a la organización del catastro en los Distritos, haciendo posible su elaboración en forma autónoma, estableciendo con base en el avalúo las tarifas ordinarias de impuesto predial de acuerdo con la zonificación señalada. Los Distritos podrán establecer sobretasas con destino al saneamiento ambiental y a la tecnificación de programas distritales.

9. Tanto el régimen tributario como el situado fiscal se regirán conforme a las normas que en materia tributaria se aplican en los municipios del país y al porcentaje que destine la ley respectiva. Este es uno de los aspectos que deberá ser cuidadosamente revisado.

De otro lado se otorgan a las Asambleas Departamentales facultades para determinar la participación que tendrán los Distritos en las rentas de sus respectivos departamentos.

10. Por último, la iniciativa contempla la conservación del régimen vigente para la Lotería La Cartagenera creada mediante Ley 89 de 1989, incrementando la periodicidad de sus sorteos. Así mismo, se crea en igualdad de condiciones la Lotería La Samaria, ambas destinadas a satisfacer cometidos de interés general en sus respectivos Distritos.

En este orden de ideas, el proyecto de ley cumple con los deberes del desarrollo constitucional de estas figuras y si bien no satisfacen plenamente las exigencias de tales entes territoriales de carácter especial, muchos de cuyos aspectos deberán ser complementados, sin duda reflejan el interés del Gobierno Nacional por dotar a estas ciudades de un marco legal acorde con sus características, especialísimas.

La iniciativa es noble en la medida en que impulsa ciudades que como Cartagena y Santa Marta han venido reclamando atención para sus justas aspiraciones. Además, es un reconocimiento a estas localidades de Colombia que por su importancia histórica, cultural y turística representan para el país desde todo punto de vista un valioso e insustituible patrimonio que encarna la noción misma de la nacionalidad.

Por estos motivos y hechas todas las anteriores consideraciones, me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 249 de 1992, "por la cual se establece el régimen aplicable al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Cultural e Histórico de Santa Marta".

Atentamente,

Carlos Espinosa Faccio-Lince.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 137 Senado de 1992, "por la cual se decretan normas sobre jubilación en beneficio de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial".

El Proyecto de ley número 137 (Senado), fue presentado por el Senador Elias Matus Torres y entregado por la honorable Presidencia de la Comisión Séptima del Senado de la

República para elaborar el informe de ponencia para primer debate.

El proyecto de ley contiene tres artículos, en el primero de los cuales se establece el derecho a la pensión de jubilación, para los jueces, magistrados y demás funcionarios y empleados de la Rama Judicial, cuando cumplan veinte años de trabajo, exclusivamente en actividades judiciales, cualquiera que sea la edad.

En el artículo 2º, se faculta al Gobierno Nacional para crear un fondo de previsión social de la Rama Judicial del Poder Público, adscrito al Ministerio de Justicia, y con amplias funciones en lo relacionado con los aspectos provisionales y de salud.

En el artículo 3º, se establece a favor del fondo que se crea en el artículo 2º, el reconocimiento y pago del 50% de los intereses bancarios generados por los depósitos de las cauciones judiciales ordenadas por fiscales, jueces y magistrados en cumplimiento de normas legales.

Es por todos conocido, el estado de desventaja en que se encuentran los funcionarios de la Rama Judicial del sector público, tanto en los aspectos relacionados con su seguridad personal, como en aquellos que se relacionan con su remuneración y seguridad social. Las condiciones de las locaciones físicas en que laboran estos funcionarios se distinguen, desafortunadamente, por el estado de deterioro en que se encuentran y, especialmente si se les compara con las de las otras ramas del sector público.

Para tener una justicia digna, es necesario crear las condiciones para que las personas que la ejercen tengan los incentivos y estímulos para que su labor sea ejercida en igual forma.

Otros sectores de la actividad nacional, con base en las especiales condiciones en que prestan su trabajo, han obtenido el reconocimiento de su pensión con tiempo de servicio menor al aquí propuesto. Es necesario por lo tanto, crear estímulos necesarios para que los funcionarios de la Rama Judicial del sector público se beneficien, después de prestar durante veinte años sus servicios a la misma, de una pensión sin importar la edad por las especiales condiciones de riesgo en que desempeñan sus labores.

Consecuentemente con lo anterior, así como con otros sectores de la actividad pública gozan de los beneficios que presta la entidad de previsión social relacionada con su sector, nada más justo que la Rama Judicial del Poder Público tenga su propia entidad. El tamaño del poder judicial colombiano, así como su cobertura, justifica la existencia de la entidad que se propone crear en el artículo 2º del Proyecto de ley 137.

Respecto al destino que se le debe dar a los rendimientos financieros de los depósitos judiciales, el ponente considera, a pesar de estar de acuerdo con que el Fondo de Previsión Social tenga recursos distintos a los aportes de los afiliados, que el tema no debe ser considerado en este proyecto de ley, toda vez que en la Comisión Tercera del honorable Senado fue aprobado con algunas modificaciones el Proyecto de ley 313/93, relacionado con el tema y modificadorio de la Ley 11 de 1987 que regula la materia.

De otro lado, es importante tener en cuenta que en materia salarial y prestacional, el personal de la Rama Jurisdiccional y el de la Procuraduría General de la Nación han estado cobijados por los mismos derechos y normatividad prestacional. Las consideraciones que he efectuado en las anteriores líneas, tienen la misma validez para los funcionarios de la Procuraduría, por lo que me permito incluirlos en los beneficios del reconocimiento de la pensión de jubilación, los cuales se señalan en el artículo 1º del pliego de modificaciones a este proyecto de ley.

Por las anteriores consideraciones, me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley 137 de 1992, "por la cual se decretan normas sobre jubilación en beneficio de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial", y al pliego de modificaciones que se anexa.

Cordialmente,

Everth Bustamante G.
Senador Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 137/92, "por la cual se decretan normas sobre jubilación en beneficio de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Procuraduría General de la Nación".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Los jueces, magistrados y demás empleados subalternos de la Rama Judicial del Poder Público, y los empleados de la Procuraduría General de la Nación que cumplan veinte (20) años de trabajo en actividades judiciales exclusivamente; para los primeros, y en forma exclusiva en la Procuraduría, para los segundos, en forma continua o discontinua, tienen derecho a la pensión de jubilación establecida por la ley, cualquiera que sea su edad.

Artículo 2º Facúltase al Gobierno Nacional, por el término de seis (6) meses a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, para crear el Fondo de Previsión Social de la Rama Judicial del Poder Público, adscrito al Ministerio de Justicia, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, con el fin de atender el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas, seguros e indemnizaciones de la Rama Judicial del sector público. Este fondo prestará asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica, odontología, y demás servicios relacionados con la salud para todos sus afiliados, aparte de financiar programas de vivienda para los mismos. El Gobierno Nacional, fijará sus funciones, su dirección y administración, la integración y funciones de la Junta Directiva, determinará el patrimonio de la institución, el control fiscal y señalará quién lo dirigirá y cómo será designado, siguiendo los lineamientos de la Ley 86 de 1988, para el Fondo de Previsión Social del Notariado y Registro.

Artículo 4º Esta ley rige desde su promulgación.

Everth Bustamante García
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 78 Senado de 1992, "por la cual el Estado garantiza los servicios de seguridad social integral a los indigentes de Colombia".

El proyecto de ley fue presentado por la Senadora Regina Betancourt de Liska, y entregado por la honorable Presidencia de la Comisión Séptima del Senado de la República para elaborar el informe de ponencia para primer debate.

El proyecto de ley, se encuentra dividido en cinco capítulos, en el primero de los cuales se señalan los objetivos del mismo; en el segundo, se establece la conformación de juntas departamentales, distritales y metropolitanas para garantizar la operatividad y funcionamiento de la ley, aparte de crear granjas

multiactivas y casas de rehabilitación donde serían reclusos los indigentes; en el tercero se establece un servicio obligatorio por parte de los graduandos en educación superior, media y vocacional encaminando a la rehabilitación de los indigentes; el cuarto versa sobre asuntos presupuestales y, el quinto, sobre la definición de las casas de rehabilitación y las granjas multiactivas.

El proyecto busca dar respuesta a los parágrafos segundo y tercero del artículo 13 de la Constitución Nacional donde se plantea que el Estado "...adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados". Y, "el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...".

En el proyecto de ley, se denominan indigentes a los ancianos abandonados, a los por-dioseros, al menor desprotegido (niño de la calle o contraventor) a los mendigos y a los enfermos mentales. Es así como, bajo la denominación de indigentes, el proyecto agrupa sectores sociales que no deben agruparse bajo tal categoría porque generaliza la caracterización de realidades tan particulares y diferentes como menores desprotegidos, enfermos mentales y ancianos abandonados. La denominación indigentes, comúnmente aceptada, se remite a mendigos y dementes en la calle. De otro lado, el ICBF es el organismo del Estado, rector de la política social orientada hacia los menores de 18 años con especial atención a la protección preventiva dentro de la cual está implícita la atención al menor cualquiera que sea su situación.

De los artículos 8º y 14, que hacen referencia a la creación de granjas multiactivas y casas especiales para rehabilitar, resocializar y reeducar a los indigentes: se propone recoger a los indigentes y llevarlos a las granjas multiactivas que estarán situadas en los Departamentos del Meta, Vichada y Casanare, y prestarles un tratamiento terapéutico para aquellos que han sido diagnósticos de difícil rehabilitación o que por circunstancias psicológicas y socioeconómicas así lo ameriten.

Lo anterior es ampliamente violatorio de los artículos 13, 24 y 34 de la Constitución Nacional, pues los indigentes no pueden ser objeto de concentración o reclusión obligatoria, por bondadosas que puedan ser las medidas en favor de las personas que se encuentran en esas circunstancias, pues pierden con ello la libertad individual que garantiza la Constitución Nacional.

Si la nueva dinámica social va en el sentido de ganar consensos, el encuentro entre los pobladores de la calle y el Estado no se da en el desconocimiento de sus responsabilidades sociales, pues ampliaría considerablemente la brecha entre la población y la sociedad que es representada por el Estado, sino en el mejoramiento de su papel social.

Es posible agilizar la prestación de servicios de salud, educación, cultura, etc., a través de instancias más cercanas a la dinámica cotidiana, como las juntas administradoras locales, las alcaldías, los concejos, y los ministerios correspondientes.

En conclusión, encuentro que la propuesta no logra desarrollar los objetivos propuestos en la exposición de motivos, y que a nivel jurídico posee vicios formales y las argumentaciones de fondo no tocan los asuntos materia de la misma.

Por lo anterior, propongo a los señores Senadores que integran la Comisión Séptima del Senado: Archívese el Proyecto de ley número 78 de 1992, "por medio de la cual el Estado garantiza los servicios de la seguridad social integral a los indigentes de Colombia".

Atentamente,

Everth Bustamante García
Senador de la República.

TEXTO DEFINITIVO

aprobado por el Congreso de la República al Proyecto de ley número 313/93 Senado, número 301/93 Cámara, "por la cual se reglamenta el manejo y aprovechamiento de los depósitos judiciales y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Las cantidades de dinero que, de conformidad con las disposiciones legales y vigentes deben consignarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial, se depositarán en la sucursal del Banco Popular de la localidad del depositante.

Artículo 2º A los promedios trimestrales de los depósitos judiciales definidos en este artículo, se les aplicará la más alta de las tasas de interés trimestral que se paguen en las secciones de ahorro del Banco Popular o de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero.

Para establecer la base de liquidación se tomará el saldo trimestral promedio de los depósitos, después de descontar el diferencial entre el encaje para los depósitos judiciales y el encaje para los depósitos de las secciones de ahorro ordinario, mientras este diferencial subsista. Se exceptúan de esta obligación los depósitos que encajen el ciento por ciento (100%) de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia, que se descontarán en su totalidad.

El Banco Popular y la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, girarán a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el producto trimestral de los depósitos judiciales. Los giros se realizarán durante el mes siguiente al respectivo trimestre.

Artículo 3º Las multas que a partir de la vigencia de la presente ley impongan las autoridades judiciales con base en el Código Penal, el Código de Procedimiento Civil o las disposiciones que los complementan, serán canceladas a órdenes de la Nación en las oficinas del Banco Popular o de la Caja Agraria del respectivo municipio, dentro del plazo fijado por el funcionario judicial competente.

Artículo 4º Cuando en un proceso penal deba hacerse efectiva una caución prendaria por incumplimiento de las obligaciones impuestas, el funcionario judicial competente dispondrá que su valor sea girado a la Nación en las oficinas del Banco Popular o de la Caja Agraria del respectivo municipio y comunicará esa orden a la entidad en la cual se halle depositada la caución, para que ésta proceda a cumplirla dentro de los diez días siguientes.

Artículo 5º Los pagos a que hace referencia el artículo 7º de la Ley 11 de 1987, se pagarán con destino a la Nación.

Artículo 6º Los dineros que se reciban con base en lo dispuesto en los artículos anteriores se distribuirán, en un setenta por ciento (70%) para financiar los planes, programas y proyectos de inversión prioritariamente, y los de capacitación que se establezcan en el plan nacional de desarrollo para la Rama Judicial, y en un treinta por ciento (30%) para los planes, programas y proyectos de rehabilitación y de construcción, mejoras, adecuación y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios.

Mientras se expidan las normas y leyes pertinentes sobre la materia, y dado el actual período de transición constitucional, estos recursos se invertirán en los planes, programas y proyectos de inversión de la Rama Judicial, en los planes, programas y proyectos de construcción, mejora, adecuación y consecución de los centros carcelarios penitenciarios.

Artículo 7º El Consejo Superior de la Judicatura ejercerá el debido control sobre las autoridades judiciales con el fin de que se

constituyan y decreten en debida forma los depósitos judiciales, multas y demás recursos a que se refiere la presente ley, y así mismo, para que se realicen las consignaciones correspondientes.

Parágrafo. Los mecanismos para la efectiva realización del control descrito en este artículo, serán consagrados mediante reglamentación que expida el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 8º En los lugares donde el Banco Popular no tenga oficina, el depósito de que trata esta ley, se hará en la sucursal de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero.

Artículo 9º Conforme al procedimiento que establezca el Consejo Superior de la Judicatura, el valor de los depósitos judiciales prescribirá en favor del Tesoro Nacional si transcurridos cinco (5) años, contados desde la terminación definitiva del correspondiente proceso, no hubieren sido reclamados por sus beneficiarios. Los dineros así adquiridos financiarán los planes, proyectos y programas de inversión y capacitación de la Rama Judicial.

Artículo 10. Los dineros que se recauden según lo previsto en esta ley, deberán ser destinados prioritariamente a la inversión y capacitación en los departamentos donde los mismos se capten.

Artículo 11. Esta ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a ...

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de acto legislativo número 309 Cámara, y número 52 Senado de 1993, "por el cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia", presentado por el señor Ministro de Gobierno.

Señor Presidente,
Señores Senadores
En sesión

Honorables Senadores:

Cumplimos el honroso encargo de presentar ponencia, para segundo debate, al Proyecto de acto legislativo número 309 Cámara, y número 52 Senado de 1993, "por el cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia", presentado por el señor Ministro de Gobierno.

El señor Presidente de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, doctor Darío Londoño C., convocadas en sesiones conjuntas para el trámite del proyecto en mención, tuvo a bien designarnos ponentes para el primero y segundo debate. Para ello fueron consideradas, además, otras iniciativas contenidas en los Proyectos números 48 y 48 Senado de 1993, de autoría, entre otros, de los Senadores Andrés Pastrana A. y Carlos Eduardo Corsi O., respectivamente.

La urgencia en la rendición de la ponencia para primer debate, nos impidió cumplir el encargo el mismo día de la designación, dado el angustioso término de esta legislatura que expira el próximo 20 de junio. Ello condujo a la consideración única de la ponencia elaborada por el honorable Representante Juan Carlos Vives Menotti, al proyecto gubernamental, el día 9 de junio. En razón de esa urgencia en el trámite para dar la más rápida solución a una problemática creada, de la cual era ajeno el Congreso de la República, aceptamos el inicio de la discusión y su posterior decisión que facilitara el tránsito, en los términos constitucionales y legales reglamentarios, a esta plenaria.

ANÁLISIS DEL TEXTO

La reciente determinación del Consejo de Estado declarando inexecutable el artículo 3º del Decreto 777 de 1992, pone una vez más de manifiesto la ausencia de planificación y previsión estatal en el cumplimiento de los fines esenciales que le están asignados y que constituyen para el ciudadano importantísimos derechos fundamentales que hoy no le son completamente garantizados.

Sin entrar a discernir sobre el espíritu de la determinación adoptada por el honorable Consejo de Estado, sobra recalcar el obligado y respetuoso acatamiento con que debe ser acogido el fallo del alto tribunal de la justicia administrativa.

Sin embargo, es necesario transitar sobre los nuevos principios filosóficos y políticos que inspiran la nueva Carta Política que consagró la vigencia para la nueva Colombia de un Estado Social de Derecho, como fundamento de la convivencia pacífica y civilizada de todos los ciudadanos.

El respeto por la dignidad humana, la vigencia de los Derechos Humanos, la primacía de los derechos inalienables de la persona, la prevalencia del interés general, etc., son los elementos consustanciales al carácter democrático, participativo y pluralista que fundamentan la esencia del Estado Social de Derecho que nos rige y que encuentra su razón de ser en el cumplimiento permanente de los fines esenciales que le fueron asignados por la voluntad popular y que no pueden ser diferentes ni inferior o la que señala el artículo 2º de la Constitución Nacional, como son: servir a la comunidad; promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Quienes suscribimos esta ponencia somos conscientes de la crisis generada por la incapacidad que históricamente ha evidenciado el Estado colombiano para atender los servicios públicos esenciales a que está obligado, y en tal sentido nos hacemos partícipes de la angustia y desesperanza que hoy embarga a la inmensa mayoría de la población marginada de la acción eficaz del Estado para garantizar sus derechos esenciales, tal como sucede en el caso presente con la salud y la educación.

Pero, somos conscientes también que sólo la observancia y el desarrollo democrático de los nuevos preceptos constitucionales son el camino irrenunciable para la construcción de las nuevas formas y relaciones de convivencia civilizada. Y ello solo es posible en el acatamiento respetuoso del ordenamiento legal vigente.

Formulemos respecto del texto aprobado nuestras personales observaciones:

El texto de la iniciativa aprobada en primer debate involucra la frase "para todos los efectos presupuestales", determinando un ámbito de exagerada amplitud sobre aspectos innecesarios que no guardan relación específica y concreta con la crisis planteada en los órdenes de salud y educación, y que serviría más bien para legitimar situaciones ya sucedidas, al tiempo que levantaría una muralla impenetrable para que la Corte Constitucional pueda proveer de fondo sentencias sobre presuntos vicios de inconstitucionalidad respecto de temas presupuestales.

De otra parte, resulta contrario al espíritu de la Constitución Nacional pretender, como lo hace el proyecto en discusión, redefinir, así sea transitoriamente, lo que debe constituir el Plan Nacional de Desarrollo de que trata el

artículo 339 y siguientes de la Carta Política, asimilando, ante una omisión del constituyente, al no proveer la transitoriedad que resultaba necesario, dado el tenor y la perentoriedad de los términos para la presentación del Plan Nacional de Desarrollo y consecuente aprobación del Plan Nacional de Inversiones. Pretender que dicho plan esté conformado por el "conjunto de programas, proyectos y planes aprobados por el Conpes", disimulándolos con un presunto e impracticable control político por parte del Congreso, sería suficiente para plantear especiales consideraciones.

Igualmente, la transitoriedad de las disposiciones de la iniciativa aprobada en primer debate, cuya discusión nos ocupa, plantea otras consideraciones. Veamos:

Al tenor del artículo 341 el Gobierno debe presentar el Plan Nacional de Desarrollo a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo, el que, en concordancia con el 339, está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Ahora bien, según el artículo 341, párrafo 3º lo que debe ser expedido por el Congreso mediante una ley que tendría prelación, es el Plan Nacional de Inversiones, no el Plan Nacional de Desarrollo, previéndose incluso que si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley. Resulta, pues, inocua o por lo menos confusa la disposición que comentamos y que fuera aprobada en primer debate por las Comisiones Primeras de las dos Cámaras.

Las demás disposiciones contenidas en el texto en discusión, resultan igualmente viciadas al tomar como base de su implementación las fallas de que adolece la disposición ya comentada.

El artículo 355 de la Constitución Nacional previó los procedimientos para sanear la adquisición de los dineros públicos destinados a entidades privadas sin ánimo de lucro, lo cual se constituyó en la adecuada solución a una de las más graves formas de desviación, corrupción y tráfico de influencias existentes hasta antes de la Constitución, razón suficiente para predicar del citado artículo sus bondades.

Lo que no previó la norma citada fue la transitoriedad que se requería para procurar el correcto funcionamiento de la contratación y la obvia supervivencia de las importantes entidades privadas, lo cual se trató de remediar luego mediante dos reglamentaciones gubernamentales, las que ahondaron más en el problema que en las soluciones.

Por lo tanto, una propuesta sustitutiva que pudiera formularse apuntaría en su integridad. Esto si, agregando el elemento transitorio que sirva de enlace entre la anterior y la actual normatividad constitucional y legal.

La propuesta indicaría que mientras el Plan Nacional de Desarrollo sea adoptado por el Congreso de la República y expida la ley que aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas, de conformidad con los preceptos constitucionales, podrá el Gobierno impartirle vigencia continua a los contratos que a la fecha de entrar a regir este acto legislativo hayan sido celebrados con entidades privadas que prestan sus servicios en las importantes áreas de la salud y la educación. En la práctica ello no ofrece dificultad alguna por cuanto se mantienen unas políticas sociales y económicas que habían sido adoptadas hasta el momento actual.

Sería de resaltar en esta propuesta el no conferirse al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) el que sirva de ente planificador, ni siquiera excepcional pa-

ra la totalidad o parte del país, pues sería tanto como retornar al superado sistema de la planeación centralizada, desplegada desde el centro hasta la periferia; ello, en contravía de los mandatos de la actual Constitución donde se afirma reiteradamente la necesidad de expedir una planeación ajustada a criterios de consulta, concertación, coordinación, integración y armonización, lo cual equivale a decir que la planeación debe ser el resultado de los intereses comunes de las entidades intermedias con la nacional, de tal suerte que la planeación del municipio respete la de los corregimientos y veredas, la de los departamentos respetando la de los municipios y la de la Nación recogiendo la de los departamentos, hasta hacer de nuestra planeación nacional la suma armonizada de todas las planeaciones del país.

No es posible desconocer los principios de la actual Constitución sobre la planeación aduciendo que sea para solucionar excepcional y transitoriamente problemas como los creados al día de hoy para los Organismos no Gubernamentales (ONG).

Por lo expuesto, y en concordancia con el postulado de la autonomía constitucionalmente establecida, las corporaciones públicas de las entidades territoriales deben ser las que expidan los planes de sus respectivas jurisdicciones. Quiere ello decir que las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y Distritales tendrán bajo su responsabilidad la elaboración y promulgación de sus propios planes, dentro de un marco temporal que no podrá ser superior al periodo ordinario de sesiones inmediatamente siguiente al de la aprobación de este acto legislativo, periodo establecido por las normas legales vigentes, dado que la aguda crisis social que se presagia, amerita pronta y eficaz solución (meses de noviembre y octubre, según el caso, del presente año).

La tardía e inexistente labor de las corporaciones públicas para efectos de lo expuesto, sería suplido por el respectivo Gobernador o Alcalde quien, por medio de decreto, pondrían en vigencia el Proyecto de Plan de Inversiones Públicas por él presentado.

En conclusión, la apremiante situación de los Organismos no Gubernamentales (ONG) del país; los novísimos principios constitucionales de nuestro Estado Social de Derecho, y la misión del órgano legislativo consecuente con el mandato delegado por nuestros electores, llevan a plantear unas medidas urgentes pero no desproporcionadas.

En virtud de lo expuesto, nos permitimos proponer al pleno de la Corporación Legislativa:

Dése segundo debate al Proyecto de acto legislativo número 309 Cámara número 52 Senado, de 1993.

Los ponentes,

Orlando Vásquez Velásquez, Vera Grabe.

Santafé de Bogotá, D. C., 17 de junio de 1993.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los suscritos Senadores, autorizados por las disposiciones constitucionales y legales reglamentarias, nos permitimos presentar el siguiente artículo sustitutivo del artículo 19 del Proyecto del acto legislativo número 309 Cámara y 52 Senado de 1993.

Artículo 19 En tanto se da trámite al Plan Nacional de Desarrollo que corresponde al próximo Gobierno presentar en los términos del artículo 341 de la Constitución Nacional, el Gobierno podrá mantener vigentes los contratos celebrados a la fecha con las entidades privadas que prestan servicios en las áreas de salud y educación.

En ningún caso el Gobierno podrá celebrar nuevos contratos ni continuar con la ejecución de los mismos una vez haya sido expedido por el Congreso de la República el Plan Nacional de Desarrollo. En tratándose de la necesidad de celebrar nuevos contratos al entrar en vigencia este acto legislativo, se requerirá de autorización previa en la Ley anual de Presupuesto de Ingresos y Gastos o, en su defecto, de las Comisiones de Asuntos Económicos del Congreso, en sesión conjunta.

Tratándose de planes de desarrollo departamental, distrital y municipal serán considerados los aprobados por la respectiva corporación pública territorial.

Si presentado el proyecto de Plan de Desarrollo por el respectivo jefe de la administración en la entidad territorial, no fuere expedido por la corporación pública en el término de por lo menos el siguiente periodo de sesiones ordinarias a la vigencia de este acto legislativo, aquel por medio de decreto le impartirá su validez legal. Dicho plan regirá por el término establecido en la ley.

De los honorables Senadores,
Orlando Vásquez Velásquez, Vera Grabe.

Santafé de Bogotá, D. C., 17 de junio de 1993.

TEXTO APROBADO
por las Comisiones Primeras de Senado
y Cámara
(Sesiones conjuntas).

Proyecto de acto legislativo 309 de 1993 Cámara, "por el cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia".

El Congreso de Colombia,

D E C R E T A :

Artículo 19 Adiciónase el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia:

Para todos los efectos presupuestales y aquellos que tiene que ver con la aplicación del artículo 355 de la Carta, el Plan Nacional de Desarrollo de que trata el capítulo segundo del Título XII de la Constitución Política será el conjunto de programas, proyectos y planes aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y presentados al Congreso Nacional para el ejercicio del control político, hasta tanto se apruebe con el lleno de los requisitos constitucionales

y legales, el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional elegido para el periodo 1994-1998. Todo gasto debe estar sujeto a la apropiación en la Ley Anual de Presupuesto.

Para la vigencia fiscal de 1993, en donde no existan, los planes y programas de desarrollo de las entidades territoriales, podrán ser adoptados por los respectivos consejos de gobierno y no requerirán de la previa existencia de las leyes orgánicas del plan ni del Plan Nacional de Desarrollo.

Para la vigencia fiscal de 1994, los planes y programas de desarrollo de que trata el segundo inciso del presente acto legislativo, deberán ser adoptados por las respectivas asambleas departamentales y Concejos Municipales, distritales o indígenas, y no requerirán de la previa existencia de las leyes orgánicas del plan ni del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 20 El presente Acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación:

En los términos anteriores fue aprobado el presente proyecto de acto legislativo, según consta en el Acta número 6 de 1993.

Santafé de Bogotá, D. C., 9 de junio de 1993.

El Presidente,

Darío Londoño Cardona.

El Vicepresidente,

Rodrigo Villalba.

Los Secretarios,

Eduardo López Villa, Alvaro Godoy.

CONTENIDO

GACETA número 225 - Sábado 19 de junio de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

Ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 329, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política	1
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 153 de 1992, por la cual se propone la reforma de la Ley 12 de 1984	10
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 249 de 1992, por la cual se establece el régimen aplicable al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta	12
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 137 de 1992, por la cual se decretan normas sobre jubilación en beneficio de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial	13
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 78 de 1992, por la cual el Estado garantiza los servicios de seguridad social integral a los indigentes de Colombia	14
Texto definitivo aprobado por el Congreso de la República al Proyecto de ley número 313 de 1993 Senado, número 301 de 1993 Cámara, por la cual se reglamenta el manejo y aprovechamiento de los depósitos judiciales y se dictan otras disposiciones	14
Ponencia para segundo debate al Proyecto de acto legislativo número 309 Cámara y número 52 Senado de 1993, por el cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia, presentado por el señor Ministro de Gobierno	15