



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO VIII - Nº 313

Santa Fe de Bogotá, D. C., miércoles 15 de septiembre de 1999

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 05 DE 1999 SENADO

por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución.

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 9 de 1999

Doctora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

Presidente de la Comisión Primera

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Acto Legislativo número 05 de 1999 Senado, *por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución.*

Honorable Senadora:

En atención al mandato recibido de esa célula legislativa tengo el agrado de rendir ponencia positiva para primer debate al proyecto de la referencia, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

El proyecto tiene dos objetivos claramente definidos:

Obligar a los partidos y movimientos políticos a sujetarse a principios democráticos en su estructura interna y en su funcionamiento, para hacerlo concordante con la Constitución Política colombiana, en su esencialidad democrática.

El segundo está ligado con el principio constitucional denominado discriminación positiva, que busca hacer real y efectiva la igualdad y no un mero y efímero enunciado; por tal razón y teniendo en cuenta que las mujeres colombianas están cada día participando con mayor compromiso en la vida pública colombiana, se hace necesario posibilitar en términos verídicos su participación en las corporaciones públicas en igualdad de oportunidades que los hombres.

Para incorporar estas dos nuevas propuestas es necesario modificar el artículo 108 en su inciso 2 y adicionar el inciso 3, eliminando en el primer caso la prohibición constitucional que impide a la ley intervenir en la organización de los partidos, plasmado en la Constitución de 1991, como rezago de las viejas costumbres políticas.

La propuesta es muy buena y ha sido presentada en diferentes ocasiones para estudio del Congreso de la República, entre las cuales cabe destacar el interés que han tenido los gobiernos de la administración Samper y más recientemente Pastrana.

El primero lo incluyo en el Proyecto de acto legislativo número 71 de 1996, Cámara, *por el cual se reforma la Constitución Política*, presen-

tado por el Gobierno Nacional, en su artículo 7º se planteó: Los partidos y movimientos políticos deberán tener organizaciones y funcionamiento democráticos, sus organismos directivos y la escogencia de sus candidatos a las elecciones se harán por votación interna.

La motivación continúa siendo válida y necesaria hoy en día, en ese entonces se planteó: "Los partidos antidemocráticos no pueden jugar un papel importante en un proceso de consolidación democrática, ya que un partido no puede hacer por un país lo que no puede hacer por sí mismo"... y termina diciendo "la ausencia de una norma que exija democracia interna en los partidos puede considerarse como una falta del actual ordenamiento, pues contradice el espíritu dominante en la Asamblea Nacional Constituyente y el ansia democratizadora que hizo posible esa ruptura con la norma decimonónica anteriormente vigente". (Gaceta 329 del 15 de agosto de 1996).

Igualmente el Proyecto de acto legislativo número 88 de 1998 de la actual administración, planteó la necesidad de reformar los partidos además de su modernización y planteó en su capítulo II modificar el artículo 108 y manifestaba:

"Artículo 3º. *Reglas para la constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.* Con el objeto de garantizar la constitución y el funcionamiento democrático de los partidos y movimientos políticos el artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 108. La constitución y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos se regirá por las siguientes normas:

Numeral 4. Los estatutos de los partidos y movimientos políticos determinarán su estructura interna, su funcionamiento y los procesos de selección de sus directivas y de sus candidatos, con arreglo a principios democráticos, garantizando los derechos de las minorías..."

En ese entonces manifesté al respecto:

"Es buena la iniciativa porque establece la democratización de los partidos y movimientos políticos, fortalece el Estado social de derecho pues reproduce la democracia que existe en el sistema de partidos a nivel del sistema político del país. Esto lleva a que personas afiliadas a un partido sean responsables de las decisiones y del curso que tome la colectividad, lo que implica un cuidado más consciente y maduro, pues el derecho a opinar genera una educación, sobre todo si se tienen en cuenta que el partido debe entonces tener una comunicación más directa y abierta con sus afiliados. La universalización de la participación genera mayor tolerancia, mayor respeto por la opinión del otro y mayor democracia".

Los parlamentarios no se han quedado atrás y en varias oportunidades también han intentado democratizar los partidos, por citar un ejemplo, la autora del presente proyecto ya había puesto a consideración del congreso el tema, en el proyecto de Acto legislativo número 25 de 1996 Senado, en el que se planteó:

“Artículo 1º. El artículo 108 de la Constitución quedará así:

Artículo 108. Inciso 2. La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos se ajustarán al orden legal y a los principios democráticos”.

Al respecto se enfatizó en la exposición de motivos: Finalmente vale la pena preguntarse ¿por qué se hace necesario adoptar una norma de cupos mediante acto legislativo, si la discriminación positiva está contemplada en la Constitución?

La respuesta es sencilla, nuestra Carta, tan rigurosa en exigirles a organismos y entidades relacionadas con el bienestar general que sujeten su organización interna a la ley y a los principios democráticos (por ejemplo, Colegios profesionales—artículo 26—los sindicatos y asociaciones de empleados y trabajadores—artículo 39— las organizaciones de consumidores y usuarios—artículo 78—) precisamente quitó a la ley la posibilidad de intervenir en la organización interna de los partidos políticos, que son una de las expresiones más grandes de la democracia. El inciso 2º del artículo 108 es perentorio: “En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos”.

Cerró así la puerta a la renovación democrática de los partidos en franca contradicción con el principio de la participación ciudadana que impregnó todas sus disposiciones y termina diciendo: Si los partidos políticos son el principal instrumento para acceder a las instancias de toma de decisiones, deben ser los primeros llamados a cumplir con rigor los principios democráticos en su organización interna; se impone por lo tanto, remover ese obstáculo para bien de la sociedad entera”.

Comparto todos estos argumentos, que en buena hora han vuelto a poner a consideración de la comisión y vemos con optimismo cómo sectores diferentes y partidos políticos aparentemente contradictorios, tienen el mismo punto de vista en este tema y por lo tanto espero que sea muy ágil y rápido su trámite como lo exige la aprobación de un acto legislativo.

En relación con el segundo caso, la autora busca que la igualdad de participación de las mujeres sea una realidad para lo cual propone: “La autoridad electoral no podrá inscribir ninguna lista de partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos que no contenga una proporción del 50% de candidatos hombres y 50% de candidatos mujeres, alternados desde el primer lugar de la lista.

Se argumenta en defensa de la propuesta que la participación de las mujeres en la vida política ha ido en aumento hasta lograr el 49% de la votación en las elecciones presidenciales. Las mujeres cada día participan más y más en la vida nacional, al punto de ser casi la mitad de la votación de las elecciones presidenciales de 1994 y que en contraste con esto su participación en las corporaciones públicas nunca ha superado el 10%, por lo tanto se hace necesario crear una norma como esta con el fin de lograr garantizar la efectividad de la aplicación del artículo 13 de la Constitución Nacional.

No es la primera vez que el Congreso estudia esta norma, la honorable Senadora Piedad Córdoba, como anteriormente expresé, ya lo había promovido, con el Proyecto de acto legislativo número 25 de 1996 Senado artículo 1º inciso 6, que tenía igual texto al presentado en este proyecto, en la exposición de motivos de aquel entonces, tenemos los mismos argumentos de mucha participación al elegir, pero no elegidas para ser elegidas, es decir eligen sin opción de ser elegidas.

Esta situación se da en todo el mundo y se debe en parte a más de dos mil años de subyugación del hombre hacia la mujer, la cual solo hasta este siglo ha tenido posibilidad de prepararse, elegir y de participar en cargos de administración pública, pero en una pequeña proporción, que evidencia la desigualdad de género.

Considero que la propuesta tiene además del respaldo constitucional del artículo 13, normas internacionales que como es costumbre en Colombia, se aprueban y no se aplican, es más, se olvidan, pero con ocasión de este proyecto y en concordancia con el mismo quiero recordar.

Las Naciones Unidas en 1948 emitieron la declaración Universal de Derechos Humanos, en donde se consagró el derecho a la igualdad de los géneros (hombres y mujeres) a participar en la vida pública de su país, para ello promulgó en el artículo 21, “Derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes y el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad”.

Dos años después, en 1952, Naciones Unidas aprueban la Convención de Derechos Políticos de la Mujer, en cuyos artículos 1, 2, y 3, se establece el derecho a votar en todas las elecciones, a ser elegibles en elecciones públicas, a ocupar cargos públicos y a ejercer funciones públicas.

En 1966, nuevamente las Naciones Unidas emiten el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigencia en 1976, y establece en el artículo 25, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidas y el acceso a las funciones públicas de su país.

Posteriormente, en 1969 la Organización de Estados Americanos, OEA, promulga la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigencia en 1978, estableció en el artículo 23 que todas las personas tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidas en elecciones periódicas y acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

En 1978 las Naciones Unidas aprueban la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la cual establece en su artículo 4º “la adopción por los Estados parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el Hombre y la Mujer no se considerarán discriminación en la forma definida en la presente convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas, estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato, y en su artículo 7º expresa los siguientes derechos: Votar en todas las elecciones y referéndum públicos, ser elegibles para todos los organismos de elección pública, participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, participar en organizaciones y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país.

Naciones Unidas ha dicho recientemente que las normas internacionales como las internas de cada Estado no se deben quedar en “simple fachada o cosmética”, “por lo tanto: para entrar en el ámbito político con éxito, las mujeres necesitan medidas de ayuda para contrarrestar la discriminación sutil y no tan sutil de los políticos” además afirmó “en el frente de la acción afirmativa puede hacerse mucho más para establecer objetivos y cuotas de representación femenina, asegurar la igual representación de los sexos en todos los órganos políticos y atraer a la mujer hacia las filas de partidos y sindicatos”.

El ofrecer a las mujeres participación en las listas y hacer posible su elección no es novedoso, ni folklórico, como muchos podrían creer, es una tendencia mundial, denominado ley de cuotas o cupos, que en varios países ya existe, por citar varios ejemplos: En Argentina en 1991; donde debe haber un mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos para cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas, Paraguay en 1996, fijó un 30% de porcentaje obligatorio de mujeres en las listas electorales; Nepal en 1990 dispone un 50% de los candidatos a la Cámara de Representantes deben ser mujeres; Angola donde el 15% de la asamblea del pueblo debe ser para mujeres, calificados como lugares reservados; En la antigua Unión Soviética en 1988 se reconoció el derecho a las mujeres a designar 75 diputadas al Congreso; Filipinas en 1987 reconoció el derecho de las minorías, entre ellas las mujeres a designar o elegir el 20% de los miembros de la Cámara de Representantes, porcentaje que se incrementará al 50% en las 3 legislaturas posteriores.

Un caso de apreciar es Noruega, país de sólida experiencia en materia de representación de grupos y de negociación en política, en donde se ha aceptado que la mujer tiene interés de grupo, por lo tanto se hace necesaria su presencia para que represente sus propios intereses.

La reivindicación de la mujer de compartir equitativamente el poder ha permitido concertar alianzas entre organizaciones y grupos al margen de los partidos políticos y de las facciones femeninas dentro de los partidos con el fin de aumentar la representación de la mujer. En 1988 se revisó la ley sobre igualdad de condiciones de 1981, quedando en las

comisiones y órganos públicos con una representación mínima de un 40% de los miembros y en los comités integrados por menos de 4 miembros ambos sexos estarán representados, gracias a ello, actualmente las mujeres constituyen un 35% de los miembros de los órganos y comisiones y ocupan la mitad de los cargos ministeriales en el Gobierno de la Primera Ministra Gro Harlem Brundtlan.

La Conferencia Interamericana sobre Democracia de las Américas; la mujer y el proceso de toma de decisiones, realizada por la Comisión Interamericana de Mujeres (Organismo Especializado de la OEA) en Argentina en 1992, concluyó que no habría democracia hasta tanto se logre efectivamente una participación igualitaria de la mujer, y por lo tanto recomendó: Impulsar la profundización de la democracia interna de los partidos políticos y otras instituciones intermedias de la sociedad incluidas las organizaciones no gubernamentales, para ello, favorecer una participación más activa de la mujer y a un mayor nivel en el proceso de toma de decisiones y perfeccionar los instrumentos jurídicos para lograr la efectividad plena del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

Se concluye entonces que para fortalecer la democracia, es necesario, primero que todo, que los partidos políticos sean verdaderos ejemplos democráticos y que sin una verdadera política de respeto a la mitad de la población (las mujeres), tampoco es posible concebir un verdadero Estado democrático, participativo y justo.

Constitucionalidad del proyecto

En el caso del presente proyecto, *por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución*, presentado por la honorable Senadora Piedad Córdoba y otros colegas a consideración de esta célula legislativa, los artículos 374 y 375 de la Carta Política otorgan al Congreso la facultad de reformar la Constitución.

El artículo 375 de la Constitución Política establece que diez miembros del Congreso de la República pueden presentar proyectos de acto legislativo, en este caso particular firman la proposición los colegas: Piedad Córdoba, Piedad Zuccardi, Idayris Yolima Carrillo, Juanita Bazán, Leonor González Mina, Darío Córdoba, Emith Montilla, María del Socorro Bustamante, Edgar Perea, Clementina Vélez y Jaime Dussán. Con lo que se cumple con todos los requisitos exigidos.

Proposición final

Por lo anterior y atendiendo a la importancia del proyecto en comento para el fortalecimiento de la democracia, la participación y la igualdad, considero pertinente dar curso al proyecto y por lo tanto me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de acto legislativo, *por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución*, con el siguiente pliego de modificaciones que pongo a su consideración.

Atentamente,

Jesús Enrique Piñacué Achicué,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de Acto legislativo número 05 de 1999 Senado, *por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución.*

Teniendo en cuenta la gran importancia de este proyecto, es necesario hacer claridad y especificidad en el título del proyecto, por lo que propongo el siguiente:

por el cual se reforman y modifican los incisos 2º y 3º del artículo 108 de la Constitución.

El artículo 1º, quedará así:

Los incisos 2º y 3º del artículo 108, quedarán así:

El inciso 1º del proyecto quedará igual.

Es necesario incorporar un nuevo inciso relacionado con la pertenencia y la militancia a los partidos políticos, pieza fundamental para su verdadera democratización de los mismos. Por lo tanto si el partido es democrático, sus miembros adquieren derechos y deberes con su organización, que los vincula estrechamente al mismo y por lo tanto lo más justo es que los ciudadanos pertenezcan únicamente a una agrupación política.

Actualmente en Colombia los partidos tradicionales, se han dividido en "pequeñas microempresas", como las denominó Néstor Humberto

Martínez, Ministro del Interior. También muchos políticos regionales con el fin de conseguir dineros del Consejo Nacional Electoral y con el objetivo de mantener el dominio y la hegemonía de un grupo de ciudadanos crean su propio movimiento político, el cual no deja de ser una expresión regional de un partido nacional, afectando de esta manera las verdaderas expresiones de independencia política en el país.

En este orden de ideas, debe la Constitución Nacional rescatar la seriedad de la pertenencia a un movimiento político, y por lo tanto prohibir que las personas estén vinculadas a varios de ellos, por eso proponemos crear un nuevo inciso, el tercero, el cual dirá:

Ningún ciudadano podrá pertenecer a más de un partido o movimiento político

Al inciso 2º del proyecto consideramos necesario hacerle una modificación semántica, con el fin de hacer más claro el texto, por lo que proponemos quede así:

La autoridad electoral no podrá inscribir ninguna lista de partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos **que no contenga candidatos en igual proporción numérica por género**, alternados desde el primer lugar de la lista.

El motivo es que, como estaba antes, se podría malinterpretar y entenderse que las listas irían encabezadas por hombres, cuando en realidad el espíritu de la propuesta quiere que haya igualdad de posibilidades de ser elegidos a Mujeres y Hombres, sin importar o determinar el género de quien encabeza, esperamos que con la nueva redacción se logre transmitir el espíritu de la propuesta.

El artículo 2º queda de la siguiente manera, con el fin de hacerlo concordante:

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

TEXTO DEFINITIVO

del Proyecto de Acto legislativo número 05 de 1999 Senado, por el cual se reforman y modifican los incisos 2º y 3º del artículo 108 de la Constitución.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. **Los incisos 2º y 3º del artículo 108, quedarán así:**

Artículo 108. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos se sujetarán a los principios democráticos, conforme a la ley. En todo caso, la elección de sus órganos directivos y la escogencia de sus candidatos a cargos de elección popular se harán por consulta interna.

Ningún ciudadano podrá pertenecer a más de un partido o movimiento político.

La autoridad electoral no podrá inscribir ninguna lista de partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos **que no contenga candidatos en igual proporción numérica por género**, alternados desde el primer lugar de la lista.

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

Atentamente,

Jesús Enrique Piñacué Achicué,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 10 SENADO DE 1999

por la cual se modifica la Ley 7ª de febrero 14 de 1984.

Honorable Senador

GABRIEL CAMARGO SALAMANCA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

E. S. D.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Tercera del honorable Senado de la República, me complace rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 10 Senado de 1999, *por la cual se modifica la Ley 7ª de febrero 14 de 1984*, en los siguientes términos:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Artículo 67 Constitución Política de Colombia “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalan la Constitución y la ley” (la negrilla es nuestra).

El mandato constitucional es taxativo, claro y no admite interpretaciones, la Nación debe participar en la financiación de la educación.

Antecedentes

La Ley 7ª de febrero 14 de 1984 creó la Estampilla Pro-Universidad Popular del Cesar con el exclusivo propósito de construir la sede, en la ciudad de Valledupar, de la ciudadela universitaria de la Universidad Popular de Cesar, autorizando una emisión por valor de seiscientos millones de pesos (\$600.000.000), cifra calculada con base en los estudios de costos de 1984, pero que fue insuficiente para cumplir su objetivo.

Dos factores fundamentales incidieron en el incumplimiento de la programación de los recaudos, a saber:

1. **Desajustes en los costos estimados:** En una economía como la colombiana donde se han presentado niveles de inflación anual por encima del 22% en la década 1985-1995, es obvio que cualquier estimación de costos tiene que reajustarse de conformidad con la variable inflacionaria.

De otra parte, no debe olvidarse que el “boom” de la construcción en el país, acentuado en el período 1985-1995, disparó los costos de los materiales y de la mano de obra por encima de los niveles de inflación.

2. **Bajos recaudos en el monto estimado de la emisión:** De una parte, como consecuencia de la tradicional evasión reinante en Colombia en materia de impuestos, tasas y contribuciones, y de otro lado, en atención a la poca cobertura, que estuvo limitada al ámbito de las entidades departamentales y municipales del Cesar.

La nueva propuesta

Ajustes y nuevas estimaciones determinan el costo actual de la obra en una cifra cercana a los diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) ya que los \$600.000.000 iniciales representan cerca de \$9.103.304.000 a precios del 31 de agosto de 1997 teniendo como base el índice de precios al por mayor del comercio en general, reemplazado por el índice de precios del productor a partir del 1º de enero de 1991.

Es justo destacar que, en tanto el monto de los recaudos desde la vigencia de la Ley 7ª de febrero 14 de 1984 hasta el 31 de agosto de 1997, asciende a quinientos doce millones de pesos (\$512.000.000), la Universidad Popular del Cesar ha invertido tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000), teniendo que hacer ingentes esfuerzos en materia de recursos propios, dada la urgencia de utilizar parte de las instalaciones para atender la creciente demanda de cupos y para evitar sobrecostos mayores.

En consecuencia, el proyecto de modificación de la mencionada ley pretende subsanar los inconvenientes y desajustes anotados y se fundamenta en tres opciones importantes:

– Ampliación del monto de la emisión de la Estampilla Pro-Universidad Popular del Cesar hasta un tope de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) a fin de cubrir, en gran parte, los costos actuales de la obra, hoy inconclusa.

– Mejorar los controles fiscales y administrativos para evitar la evasión en el recaudo y pago de la estampilla.

– Ampliar la cobertura de la estampilla, extendiendo su campo de aplicación a las entidades e institutos descentralizados del orden nacional que operan y funcionan en el departamento del Cesar.

El proyecto en estudio contempla adicionalmente dos aspectos igualmente importantes para lograr el dinamismo administrativo y financiero y para garantizar el adecuado uso y distribución de los recaudos, en aras de la transparencia:

a) La conformación de una junta especial denominada “Junta Proconstrucción de la Ciudadela Universitaria del Cesar”, encargada de administrar los fondos que origine el recaudo de la estampilla, a fin de asegurar su destinación. Y que estará conformada por los más representativos estamentos gubernamentales y universitarios;

b) Descentralizar la ordenación del gasto en cabeza del Rector de la Universidad Popular del Cesar a fin de lograr agilizar los trámites administrativos, financieros, presupuestales y fiscales que son necesarios en relación con los ingresos recaudados y proyectados.

En igual sentido, se propone dar autorización al señor Rector o Representante Legal para “pignorar” la renta o producto de los recaudos, para agilizar y garantizar los empréstitos que se requieran en la ejecución de las obras.

Estas determinaciones están en concordancia con la Ley Marco del Presupuesto General de la Nación, al señalar que el ordenador del gasto es el Representante Legal de la entidad, en este caso, el Rector de la Universidad Popular del Cesar. Desde luego, bajo la vigilancia y control del Consejo Superior de la Universidad y de la Junta Proconstrucción de la Ciudadela Universitaria del Cesar.

Por último, vale la pena destacar tres elementos que impulsan la necesidad de sacar adelante el Proyecto de ley que nos ocupa:

1. La crisis fiscal del país y la política del gobierno hacia la Universidad Pública, que ha hecho imperativa una menor asignación presupuestal a la misma, en perjuicio de sus programas de inversión.

2. La prioridad de terminar las obras de la ciudadela universitaria para atender el gran potencial de jóvenes estudiantes, que cada día incrementan la demanda de cupos en la única Universidad Pública de la región.

3. Evitar el aumento en los inventarios de las “obras inconclusas” que existen en el país y que, en el presente caso, tendrían un altísimo costo social y económico, en una zona que como el departamento del Cesar está muy deprimida y con graves problemas de orden público.

Sólo con la ampliación del monto de la emisión de la Estampilla Pro-Universidad Popular del Cesar será posible financiar la construcción de la ciudadela universitaria, ya que las condiciones socioeconómicas de la región no permiten generar recursos propios suficientes a la universidad, más aún si tenemos en cuenta que su objetivo está dirigido a suministrar educación superior a las clases sociales de menores ingresos, dando cumplimiento, de paso, al artículo 67 de la Constitución Nacional enunciado en la introducción de la exposición de motivos.

Por tanto propongo a los honorables Senadores: **Dar primer debate** al Proyecto de ley número 10 Senado 1999, por la cual se modifica la Ley 7ª de febrero 14 de 1984”, modificando la conformación de la “Junta Proconstrucción de la Ciudadela Universitaria del Cesar”, para ampliar la participación del Gobierno Nacional por medio de un delegado ante la Junta, que debe ser por el actual miembro del Consejo Superior de la Universidad Popular del Cesar que representa al Presidente de la República, en reemplazo del delegado del Ministerio de Educación, y adicionando un párrafo al artículo 1º. Por lo demás, acogemos el articulado aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

TEXTO DEL ARTICULADO

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Amplíese hasta por la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) la emisión de la Estampilla Pro-Universidad Popular del Cesar, creada por la Ley 7ª de 1984.

Parágrafo: (nuevo) La estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley.

Artículo 2º. Establécese como obligatorio el uso de la estampilla de la que trata el artículo 1º, en los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionan en el Departamento del Cesar.

Parágrafo. Queda a cargo de los servidores públicos del orden nacional, departamental y municipal que intervengan en el acto, el cumplimiento de la obligación establecida en este artículo.

Artículo 3º. El artículo 6º de la Ley 7ª de 1984 quedará así: Créase una Junta especial denominada “Junta Proconstrucción de la Ciudadela Universitaria del Cesar”, encargada de administrar los fondos que produzca la estampilla de que trata el artículo 1º de esta ley, a fin de asegurar su destinación.

Parágrafo 1º. **(modificado)** La Junta creada mediante este artículo estará conformada por:

- El Gobernador del Departamento del Cesar, quien la presidirá;
- El Rector de la Universidad Popular del Cesar;

c) El representante del señor Presidente de la República ante el Consejo Superior de la Universidad Popular del Cesar;

d) El representante de los docentes ante el Consejo Superior Universitario;

e) El representante de los estudiantes ante el Consejo Superior Universitario.

Parágrafo 2°. El Rector de la Universidad Popular del Cesar, actuará como Representante Legal de la Junta y en tal calidad, será el ordenador del gasto previa autorización de la misma Junta.

Parágrafo 3°. Actuará como Secretario de la Junta, el Secretario General de la Universidad Popular del Cesar.

Artículo 4°. El artículo 7° de la Ley 7A de 1984 quedará así: La totalidad del producido de la estampilla a la que se refiere esta ley, se destinará exclusivamente a la financiación de la construcción y dotación de la Ciudadela Universitaria del Cesar.

Artículo 5°. El artículo 8° de la Ley 7° de 1984 quedará así: "El Representante Legal de la Junta, previa autorización de ésta, podrá pignorar las rentas que produzca la estampilla a fin de garantizar los empréstitos que se adquieran con destino a la financiación de la construcción y dotación de la Ciudadela Universitaria del Cesar".

Artículo 6°. El artículo 9° de la Ley 7° de 1984 quedará así: "La Contraloría General de la República, la Contraloría Departamental del Cesar y las Contralorías municipales del departamento del Cesar vigilarán y controlarán el recaudo e inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y modifica los artículos 2°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° de la Ley 7° de 1984.

De los honorables Senadores, con toda atención,

Isabel Celis Yáñez,
Senadora de la República
Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

Santa Fe de Bogotá, D. C., ocho (8) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999). En la fecha se recibió en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 10 Senado 1999, por la cual se modifica la Ley 7° de febrero 14 de 1984. Con pliego de modificaciones. Consta de siete (7) folios.

Rubén Darío Henao Orozco,
Secretario General Comisión Tercera
Senado de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 1998 CAMARA, 20 DE 1999 SENADO

por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionaliza la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones.

Santa Fe de Bogotá D. C., 31 de agosto de 1999

Doctor

GUILLERMO CHAVEZ CRISTANCHO

Presidente Comisión Sexta

Senado de la República

Despacho

He sido designada para rendir ponencia en primer debate al Proyecto de ley número 117 de 1998 Cámara, 20 de 1999 Senado, por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994, Institucionaliza la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones.

En consecuencia, me he permitido revisar dicho proyecto con el objeto de cumplir con el encargo que al respecto el reglamento me impone y analizar cuidadosamente la buena intención de su autor e interpretar los motivos que los ponentes de la honorable Cámara tuvieron para darle trámite en los debates correspondientes, procedo a manifestar los siguientes criterios:

De su contenido

El texto definitivo del citado proyecto consta de 15 artículos, en los cuales se define la educación comunitaria; se cita su cumplimiento al interior de los artículos 1°, 68, 103, 318, 340 y 341 de la Constitución Nacional; obliga crear la cátedra de educación comunitaria en los niveles de preescolar, básica primaria y media en todos los establecimientos estatales y privados de educación formal y no formal; implementa esta área donde los aspectos curriculares sean de extensión a la comunidad, adiciona la exigencia de que los programas de aprovechamiento del tiempo libre, fomento de las diversas culturas, prácticas de la educación física, recreación y deporte formativo, programas de beneficio común de la comunidad, deben ser presentados ante las secretarías de Educación, para su financiación con cargo a la participación de los ingresos corrientes de la Nación destinados por la ley para tales áreas de inversión social; fomento de la educación comunitaria como recurso vital del desarrollo humano; forjar a la comprensión y asimilación de los principios y valores de la educación comunitaria: compromiso de los educandos con su realidad social en programas de desarrollo comunitario; fomento de educación para grupos sociales con carencias y necesidades de formación básica, por parte del Gobierno Nacional con recursos de sus respectivos presupuestos y a través de contrataciones; reglamentación por parte del Gobierno Nacional para las validaciones de los anteriores grupos; especifica la elaboración individual por parte de estudiantes o docentes del Proyecto Educativo Institucional, evaluados por las Secretarías de Educación, y según su naturaleza se les harán seguimientos, para efectos de estímulos institucionales se remitirán al FER o ICFES; la participación de los estudiantes en los PEI se acumulará su calificación a los resultados de las pruebas ICFES; y a los docentes se les disminuirá el tiempo para ascenso en el escalafón, proporcional a la calificación obtenida; establece una política de educación comunitaria emergente por parte del Ministerio de Educación Nacional, integrando una comisión pedagógica dentro del término de tres meses a la promulgación de la presente ley; estipula el fomento de la Educación Abierta y a Distancia y Semipresencial Básica y Media para adultos.

Si se mira con detenimiento el fondo sustancial del contenido anteriormente condensado, su intención es crear como área obligatoria la Educación Comunitaria, dentro del currículo de la Educación Básica en los ciclos de primaria y secundaria, y nivel preescolar dentro de la modalidad formal, ampliándolo a la modalidad no formal.

Además, individualiza la autonomía de presentar los proyectos educativos institucionales en el docente y el estudiante, creando estímulos al interior del ascenso en el escalafón y pruebas del Icfes.

Consideración al texto original

En la redacción total que el texto originalmente presenta, su esencia no es más que la interpretación del artículo 5° de la Ley 115 de 1994, conocida como la Ley General de la Educación, con algunas modificaciones que el demás articulado de esta ley. Sus modificaciones posteriores y decretos reglamentarios asimilan la intención de este proyecto, que a pesar de estar acertadamente intencionado se convierte en instrumento repetitivo de lo que ya está reglado. Por lo cual me permito instruir con las siguientes consideraciones:

Tratar de establecer un área específica de Educación Comunitaria, estaríamos limitando la universalidad del término que semánticamente se interpreta como todo aquello que tiene referencia a la comunidad integralmente, y si complementariamente la circunscribimos al plano netamente pedagógico los niveles preescolar hasta básica secundaria, modalidades formal, no formal e informal, está contemplada en su misión imprescindible de formar comunitariamente al individuo y los grupos sin distinción categórica alguna. Pero también si consultamos las áreas obligatorias y fundamentales de la Educación Básica (Ley 115, art. 23): Constitución Política y democracia, educación ética y valores humanos, educación ambiental, humanidades, Recreación y deportes; encontramos que su predominio es lo social, la democracia, la convivencia y la solidaridad.

Si interpretamos la finalidad con que fue concebido el Proyecto Educativo Institucional, PEI, (art. 73 Ley 115) vemos de que exige responder a situaciones y necesidades de los educandos de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable. En el Decreto 1860/94, artículo 14 expresa la obligación para todo establecimiento educativo elaborar y

poner en práctica con la comunidad educativa (estudiantes, padres de familia, docentes, directivos, egresados y comunidad del área de influencia), un PEI que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio; es decir que debe estar acorde con toda la comunidad que lo rodea, aplicando el principio constitucional de la equidad, buscando el desarrollo socioeconómico de sus integrantes, hacer conocer los derechos y deberes ciudadanos, etc.

Este mismo decreto contempla en su artículo 33 que el currículo debe tener unos planes de estudio, programas, metodologías y procesos que contribuyan a la formación integral y a la identidad cultural nacional en los establecimientos educativos. En su artículo 39, "crea el servicio social que deben prestar los estudiantes de educación media, integrándose a la comunidad para contribuir a su mejoramiento social, cultural y económico, colaborando en los proyectos y trabajos que lleve a cabo y desarrollar valores de solidaridad y conocimientos del educando respecto a su entorno social". Ejemplo de lo anterior: La alfabetización, la recreación, orientación vial, difusión de los derechos ciudadanos y del niño, capacitación microempresarial, etc., además la Ley 115 en su artículo 66 dice: "los estudiantes de establecimientos de educación formal en programas de carácter agropecuario, agroindustrial o ecológico prestarán el servicio social obligatorio, capacitando y asesorando a la población campesina de la región".

Adicionalmente el aprovechamiento del tiempo libre por parte de los estudiantes ya está reglamentado en la ampliación de las jornadas con la orientación de materias lúdicas de infinitos contenidos, tales como música, danza, teatro, pintura, artesanías, deporte, concursos literarios, etc.

Con lo que respecta a la educación de grupos sociales ya la Ley 115 en su Cap. 2, define la educación para adultos y facilita las condiciones para su promoción por medio de la educación a distancia y semipresencial, ofrece la posibilidad de la validación en todos los niveles, lo mismo que la promoción a través del curso flexible. También fomenta la educación no formal para adultos en coordinación con diferentes entidades estatales y privadas, en particular los dirigidos al sector rural y a las zonas marginadas o de difícil acceso, lo mismo que para grupos sociales con carencias y necesidades de formación básica".

El hecho de dar autonomía y además con estímulos que entraban más las formas preestablecidas, para los estudiantes y docentes que elaboren PEI contradice la filosofía que los creó y mucho más el principio universal de lo comunitario, pues la misma Ley 115 habla de que deben ser elaborados por toda la comunidad educativa.

Criterios sobre los argumentos motivantes

El autor del proyecto manifiesta: "para que las fuentes del desarrollo tengan más articulación es necesario que exista una cultura colectiva, que contribuya con el desarrollo integral de la persona y su entorno, para obtener personas más sólidas en lo social, participativas, comunitarias y comprometidas en sus propias soluciones junto con las de su comunidad", criterios que comparto perfectamente y que a su vez son elementos consustanciales del Proyecto Educativo Institucional.

También es importante destacar las siguientes citas normativas que da como soporte para institucionalizar una cátedra de educación comunitaria, cuando si ya está reglamentada es de obligatoria difusión en las áreas del proceso enseñanza - aprendizaje:

"En la expedición de nuestra Constitución Nacional se habla y se está legislando mucho sobre el tema, como es la Ley 134/94 de participación ciudadana, Ley 70 de 1993, artículos 5 y 46, Decreto 1745 de 1995, artículo 3°, Ley 10 de 1996, artículo 155 por medio del cual se crean los comités de participación comunitarios, Ley 128 de 1994 sobre áreas metropolitanas, Ley 136 de 1994 por medio de la cual se crean mecanismos de participación ciudadana y juntas de vigilancia, Ley 152 de 1994 del plan de desarrollo, las Leyes 135/61, 41/94 y 101/93 sobre aspectos comunitarios en la reglamentación de obtención de tierras, Ley 30 de 1992, artículos 23, 24 y 28, Ley 100 de 1993, artículos 200 y 231, Ley 99 de 1993, artículos numerales 10, 12 y 13, artículos 69 al 76, 109 y 110, Decreto 1216 de 1989 por medio del cual se crean los comités de participación comunitaria y se regula la participación de la comunidad en el cuidado de la salud, Ley 80/93, Ley 142/94 de servicios públicos domiciliarios y demás leyes, donde se hace referencia a aspectos de orden participativo y comunitario como son los temas referentes de radiodifusión, telefonía social comunitaria, el cooperativismo, empresas de

economía solidaria, y la forma de intervenir en los planes y programas de desarrollo territorial, control y vigilancia de la gestión pública, etc., todo esto en desarrollo de los artículos 1°, 68, 103, 318, 340 y 341 de la Constitución Nacional".

En conclusión es mucho lo que se ha legislado sobre educación comunitaria.

En la ponencia para segundo debate se habla de que "inexplicablemente la Ley 115 de 1994 la Ley General de Educación omitió incluir dentro de los niveles educativos la Educación Comunitaria, situación que riñe con los fines esenciales del sistema educativo imperante en el país, plasmados en el artículo 67 de la Constitución Política...".

No se entiende la intención de los ponentes, si es la de interpretar el criterio del autor, que es el de crear dentro del currículo y Proyecto Educativo Institucional una nueva área obligatoria que se denomine Educación Comunitaria, o es la de crear un nuevo nivel educativo sobre los ya establecidos por la Ley 115 de 1994, que son: preescolar, básico y medio.

Apreciaciones del Ministro de Educación Nacional

En respuesta a consultar que le envié sobre este Proyecto de ley al MEN. La Dirección General de Investigaciones y Desarrollo Pedagógico, textualmente responde:

"La propuesta de cátedra de educación comunitaria está en franca y abierta contradicción con las diferentes expresiones, especialmente de los educadores, así como de los especialistas en educación, por las siguientes razones:

1. Se ha creído que frente a cada problema o necesidad específica debe anteponerse como solución una nueva cátedra.
2. Los planes de estudio han venido afectando con la acumulación desmedida de más y nuevos temas contenidos y actividades, prevaleciendo la cantidad de información sobre la calidad.
3. Estos tipos de propuestas están en contradicción con los principios y avances que propenden por la integración y la transversalidad de las diferentes áreas y disciplinas del conocimiento y favorecer por el contrario la parcelación y la fragmentación.
4. El proyecto desconoce conceptos y desarrollos que ya se encuentran en la Ley 115 de 1994, con mayor transcendencia, como proponer la participación de docentes y estudiantes en la construcción del PEI, cuando en esa construcción participa toda la comunidad educativa.

En términos generales el proyecto no tiene una fundamentación que justifique la modificación de la Ley 115, se observa es un desconocimiento de la misma y de sus normas reglamentarias".

Conclusiones

Por ser un proyecto repetitivo de la Ley 115, sus decretos reglamentarios, normas reglamentarias y demás leyes homólogas que identifican la misma temática, es inconveniente para el proceso de enseñanza y el Ministerio de Educación debe reglamentar las leyes de su materia, lo mismo que para la Comisión Sexta del Senado que desgaste un debate en torno a legislar con expectativas poco acertadas al interior de la plenaria, del presidente quien sanciona o la Corte Constitucional, quien en última instancia determina su vida legal.

Además debemos tratar de no sobrecargar al país de muchas leyes, para justificar un trabajo legislativo, creó más bien que nuestra función es la de descartar aquellas normas, que aunque tienen un muy bien intencionado propósito connatural al colectivo nacional y sus autoridades ejecutoras.

Finalmente el citado proyecto contiene sugerencias de orden económico, soportadas en aplicación al gasto público que deben contar con el visto bueno del Ejecutivo.

Proposición

En consideración a lo anterior, propongo: Archívese el Proyecto de ley número 117/98 Cámara, 20/99 Senado, *por medio del la cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionaliza la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República.

Atentamente,

Carlina Rodríguez Rodríguez,
Senadora.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 1° de septiembre de 1999

Doctor

GUILLERMO CHAVEZ CRISTANCHO

Presidente Comisión Sexta Senado de la República

Ciudad

Atendiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva de esta Comisión, presento ponencia al Proyecto de ley número 20 de 1999 Senado, 117 de 1998 Cámara, *por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionaliza la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones.*

1. Antecedentes del proyecto de ley

Este proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 4 de noviembre de 1998 por su autor el honorable Representante a la Cámara Carlos Arturo Ramos Maldonado.

En su exposición de motivos, el Representante manifiesta: "... su intención para que de convertirse en ley de la República este proyecto, contribuya con el desarrollo integral de la persona y su entorno, para obtener personas más solidarias en lo social, participativas, comunitarias y comprometidas en sus propias soluciones junto con las de su comunidad. Por ello es indispensable implementación de procesos educativos comunitarios emergentes que formen a las personas autodependientes o autogestoras".

Igualmente, define a la educación comunitaria, como aquella cuya finalidad es educar a los individuos como eje de desarrollo de la comunidad a la cual pertenecen.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, les correspondió a los honorables Representantes Armando Amaya Alvarez, Luis Carlos Ordosgoitia Santana y Ernesto Mesa Arango, presentar ponencia para primer debate en Cámara a este proyecto, la cual está publicada en la *Gaceta* número 325 de 1998.

En ella, los Representantes ponentes consideran que "... la educación comunitaria permite ir colectivizando y afianzando los valores de la democracia participativa y se constituye en el vehículo fundamental de construcción de una ciudadanía capaz de enfrentar los desafíos de la era actual, con los correspondientes valores, conocimientos y competencias que le permitan garantizar la estabilidad y permanencia de las instituciones democráticas y la participación política, económica, social y cultural, especialmente para los grupos más desposeídos".

Esta ponencia fue aprobada en primer debate en la sesión del 2 de diciembre de 1998 de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, sin sufrir modificación alguna en su articulado.

Los mismos Representantes a la Cámara fueron designados para presentar ponencia en segundo debate Cámara al proyecto, la cual está publicada en la *Gaceta* número 129 de 1999.

En ella, los ponentes hacen referencia sobre "...el vacío que presenta la Ley 115 de 1994 llamada Ley General de Educación" que omitió incluir dentro de los niveles educativos la Educación Comunitaria, situación que riñe con los fines esenciales del sistema educativo imperante en el país, plasmados en el artículo 67 de la Constitución Política, puesto que dentro de ellos se encuentra la igualdad de oportunidades educativas en la que cada cual tenga la posibilidad de satisfacer los deseos de recibir una educación compatible con sus capacidades a fin de lograr la preparación más adecuada para alcanzar las metas que cada ser humano se proponga en una sociedad determinada por la competencia creciente -y a veces despiadada- en la cual el éxito material y deslumbrante termina por desplazar elementales exigencias de solidaridad, como la búsqueda de un sentido en el afrontamiento para vivir una existencia digna del hombre".

Esta ponencia fue presentada en sesión plenaria de la Cámara de Representantes del día 15 de junio de 1999, siendo aprobado el articulado original del proyecto con la adición de un nuevo artículo producto de proposición aprobada presentada por los honorables Representantes a la Cámara Jorge Carmelo Pérez Alvarado, Omar Armando Baquero S. y Agustín Gutiérrez Garavito.

Este nuevo artículo modifica el párrafo 2° del artículo 50 de la Ley 115 de 1994, de la siguiente forma:

Párrafo actual:

- "El Estado fomentará, facilitará las condiciones y promoverá especialmente la educación básica y media para adultos, directamente y/o con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad".

Párrafo aprobado:

- "El Estado fomentará, facilitará las condiciones y promoverá especialmente la educación abierta y a distancia y semipresencial básica y media para adultos, directamente y/o con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad".

Los honorables Representantes autores, motivan su proposición en el hecho de pretender aclarar y precisar algunos conceptos ya consignados en el actual artículo 50 de la Ley 115 de 1994, a fin de que el Estado, ya sea directamente o con entidades sin ánimo de lucro, promueva, fomente y facilite la educación abierta y a distancia y semipresencial, no solamente para el nivel superior sino para los niveles básico y medio para adultos, con lo cual se estará garantizando el derecho a la formación, educación y rehabilitación de personas y grupos sociales que por carencia de recursos, marginamiento social o desplazamiento originado por la violencia, no tienen (sic) acceso a la educación presencial.

El texto definitivo del proyecto aprobado en la Cámara de Representantes está publicado en la *Gaceta* número 192 de 1999.

2. Fundamento constitucional

Aunque este proyecto de ley se puede enmarcar en varios artículos de nuestra Constitución Política, consideramos que quien le da verdadero principio Constitucional ya que incluye a la educación en el capítulo de los "Derechos Sociales, Económicos y Culturales" de todos los colombianos, es el 67 porque la contempla como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social.

Estos derechos son básicos en todo Estado Social de Derecho como es el nuestro, de ahí que tengan carácter constitucional.

El Legislativo, a través de la Ley 115 de 1994 llamada "Ley General de Educación", la cual pretendemos modificar con el presente proyecto de ley, quiso desarrollar este mismo artículo constitucional.

3. Estructura del articulado

El proyecto consta de 15 artículos, los cuales podemos agrupar de la siguiente forma:

El primer grupo de artículos define lo que es la educación comunitaria y determina sus alcances.

El segundo grupo comprende las adiciones a varios artículos de la Ley 115 de 1994 respecto de objetivos, fines y obligaciones.

El tercer grupo contempla la participación de estudiantes y profesores en la elaboración y ejecución de proyectos y los estímulos por ello.

A continuación hago una descripción de cada uno de los artículos:

El artículo 1° define la educación comunitaria enmarcándola constitucionalmente.

El artículo 2° determina la obligación que tendrán todos los establecimientos de enseñanza del país de incluir en los niveles de sus respectivos proyectos educativos, la cátedra de educación comunitaria.

El artículo 3° adiciona al artículo 13 de la Ley 115 de 1994 un literal a los objetivos comunes de todos los niveles de educación formal referente a la implementación y fomento del aprendizaje de la educación comunitaria.

El artículo 4° adiciona al artículo 14 de la Ley 115 de 1994 un literal a las obligaciones de los establecimientos oficiales y privados de educación formal, de enseñar la educación comunitaria como eje de articulación social.

Igualmente, adiciona un párrafo al cual se le asigna el número tres, disponiendo los mecanismos para la financiación de los programas de la educación comunitaria.

El artículo 5° adiciona al artículo 20 de la Ley 115 de 1994 un literal a los objetivos generales de la educación básica, referente al fomento de la educación comunitaria como recurso vital del desarrollo humano.

El artículo 6° adiciona al artículo 21 de la Ley 115 de 1994 un literal a los objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de primaria, referente a forjar a la comprensión y asimilación de los principios y valores de la educación comunitaria.

El artículo 7° adiciona al artículo 22 de la Ley 115 de 1994 un literal a los objetivos específicos de la educación básica en el ciclo de secundaria, en el sentido de establecer estrategias tendientes a valorar los planteamientos propuestos por los educandos en relación con su realidad social, y comprometerlo con programas de desarrollo comunitario.

El artículo 8° adiciona el numeral 2 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994 con la expresión "educación comunitaria".

El artículo 9° modifica el inciso segundo del artículo 54 de la Ley 115 de 1994 en el sentido de implementar el funcionamiento de los Centros Pedagógicos Integrales (CPI) para satisfacer las necesidades de educación para grupos sociales con carencias y necesidades de formación básica.

El artículo 10 adiciona al artículo 73 de la Ley 115 de 1994 el párrafo segundo en el sentido que los proyectos educativos institucionales también podrán ser elaborados por docentes y estudiantes en aspectos de trabajos comunitarios.

El artículo 11 contempla estímulos para los estudiantes que participen o registren proyectos sobre educación comunitaria.

El artículo 12 contempla estímulos para los docentes que registren proyectos sobre educación comunitaria.

El artículo 13 responsabiliza al Ministerio de Educación Nacional la formulación y ejecución de una política de la educación comunitaria emergente.

El artículo 14 modifica el párrafo 2° del artículo 50 de la Ley 115 de 1994 en el sentido que el Estado también fomentará la educación abierta, básica y media para adultos directamente y/o con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.

4. Concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley

El Ministerio de Educación Nacional a través de la doctora Ana Patricia Franco Luque, Secretaria General, remitió los conceptos emitidos por las doctoras María Eugenia Méndez Munar, Jefe de la Oficina Jurídica, y María Eugenia Escobar de Sierra, Directora General de Investigación y Desarrollo Pedagógico de ese Ministerio. En ellos, hacen un análisis desde el punto de vista legal y pedagógico, presupuestal y de conveniencia sobre el contenido del proyecto, y formulan una serie de recomendaciones, las cuales hemos acogido en su mayoría por considerarlas ajustadas en derecho.

En el desarrollo del pliego de modificaciones propuestas al articulado, se incluye a cada uno de ellos el concepto respectivo.

Anexamos a la presente ponencia los conceptos mencionados.

5. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el proyecto de ley

El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar, mediante Oficio número 001002 del 25 de agosto de 1999, suministró concepto sobre el proyecto en estudio, del cual hace un exhaustivo y serio estudio tanto desde el punto de vista presupuestal como constitucional, del cual se hará referencia en los artículos pertinentes.

Anexamos a la presente ponencia el concepto mencionado.

6. Apreciaciones del ponente sobre el proyecto de ley

Indiscutiblemente este proyecto reviste especial importancia para el momento por el que atraviesa nuestro país.

A través de los años, múltiples estudios de organismos oficiales y privados, han logrado determinar que la problemática de nuestro sistema educativo actual, radica en la falta de cobertura, equidad y calidad.

Es un hecho real y cierto, que el Estado no está en capacidad, por lo menos en un corto o mediano plazo, de solucionar en forma eficiente esta problemática. Por el contrario, pareciese que día a día se agravan más las condiciones y aparecen otros factores que también inciden en forma directa.

Por ello, es indispensable que el Gobierno Nacional utilice todas las herramientas que nuestra Constitución Política le proporciona, para buscar nuevas alternativas que contribuyan al mejoramiento de nuestro sistema educativo, pero sobre todo, a darle a la educación la función social consagrada en nuestra Carta Magna.

La integración del educando con su entorno contemplado en esta propuesta, generará todo un proceso social que redundará en beneficio de

las comunidades y servirá de escuela excepcional para el estudiante en el desarrollo de sus actividades escolares.

A su vez, esto redundará en beneficio de la sociedad y del país, pues, será una forma indirecta de hacer presencia del Estado en apartados lugares, de ahí, que el Legislador tenga la obligación de facilitar los medios jurídicos para el desarrollo de esta importante iniciativa que indiscutiblemente ayudará al sistema educativo colombiano.

Aunque el concepto de la doctora María Eugenia Escobar de Sierra, Directora General de Investigaciones y Desarrollo Pedagógico del Ministerio de Educación Nacional, considera que en términos generales el proyecto no tiene una fundamentación que justifique la modificación de la Ley 115 de 1994, lo que implicaría el archivo de esta iniciativa, el ponente considera que es deber del legislativo, aprobar el articulado de este proyecto que se ajuste a la normatividad legal vigente, pues aunque la llamada Ley General de Educación contemple mecanismos para desarrollar la educación comunitaria, hasta la fecha, no ha existido voluntad política de los diferentes Ministros de Educación para ello, obligando al Legislativo a generar este tipo de propuestas.

El articulado llegado a esta Comisión procedente de la honorable Cámara de Representantes objeto de esta ponencia, ha sufrido una serie de modificaciones las cuales obedecen exclusivamente a su ajuste al marco constitucional y legal vigente en el país, y no al simple capricho del ponente.

Al articulado presentado en esta ponencia a consideración de la Comisión, se le ha dado un tratamiento eminentemente técnico para garantizar un exitoso recorrido por el Senado y su no objeción por inconstitucional o inconveniente por parte del señor Presidente de la República.

7. Modificaciones propuestas al articulado del proyecto de ley

Al título del proyecto: Título original: "Por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionaliza la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones".

Comentario: De acuerdo con el pliego de modificaciones propuesto al articulado, el título del proyecto debe limitarse únicamente a institucionalizar la enseñanza del área de la educación comunitaria. Se elimina la palabra obligatoria, pues si es de ley, obliga en todo el territorio nacional.

Título propuesto.

• "Por medio de la cual se institucionaliza la enseñanza del área de educación comunitaria".

Al artículo 1°. Artículo original. La educación comunitaria es aquella que tiene como fin educar a los individuos como agente de desarrollo de la comunidad a la cual pertenecen, atendiendo lo señalado en los artículos 1°, 68, 103, 318, 340 y 341 de la Constitución Nacional.

Comentario. Este artículo contiene la definición de la educación comunitaria. Únicamente debe limitarse a ello, sin incluir artículos de la Constitución Política como fundamento, pues para ello, una vez convertido en ley de la República, tendrá el control constitucional por parte del Ejecutivo o de la corte respectiva.

Concepto del Ministerio de Educación Nacional. Revisados los artículos de la Constitución Política que se citan en éste, como fundamento para institucionalizar la educación comunitaria, se encuentra que estos no guardan armonía con lo expresado en el texto del mismo. Veamos: el artículo 1° de la Constitución Política consagra el principio fundamental sobre el cual está constituido el Estado Social de Derecho Colombiano, el artículo 68 desarrolla el derecho a la educación; el artículo 103 señala los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía; el artículo 318 la división territorial de los municipios en comunas y corregimientos; el artículo 340 sobre el Consejo Profesional de Planeación y la integración del mismo y el artículo 341 sobre la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo propuesto:

• Artículo 1°. Definición. La educación comunitaria es aquella que tiene como fin educar a los individuos como agentes de desarrollo integral de la comunidad a la cual pertenecen.

Al artículo 2°. Artículo original. Todos los establecimientos estatales y privados de educación formal y no formal, que ofrezcan los niveles de preescolar, básica y media, incluirán en sus respectivos proyectos educativos la cátedra de la educación comunitaria, implementada como está

establecido en los literales i) y f) de los artículos 3° y 4° de la presente ley, para que se propicie un espacio de reflexión y debate sobre la pedagogía de los intereses colectivos que mejoren las condiciones de vida.

Comentario. Artículo demasiado recargado de expresiones que lo hace denso y le resta claridad. Si esta ley modifica la 115 de 1994, su articulado le será incorporado y por lo tanto, los literales i) y f) citados, no corresponderán a los artículos 3° y 4°, esta ley si no a los 13 y 14 de la 115 de 1994. La cita tal como está hecha es incorrecta; además, es repetitivo en sus conceptos y carente de definiciones.

Concepto del Ministerio de Educación Nacional. Es conveniente complementarlo en el sentido de que el artículo 23 de la Ley General de Educación cuando señala las áreas obligatorias y fundamentales, estipula que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el proyecto educativo institucional, esto para significar que debe incluirse lo relativo al currículo y adicionar la palabra institucional.

De otra parte debe definirse desde el punto de vista técnico pedagógico el término "Pedagogía de los intereses colectivos".

Artículo propuesto:

• Artículo 2°. Todos los establecimientos estatales y privados de educación formal y no formal, que ofrezcan los niveles de preescolar, básica y media, incluirán en sus respectivos currículos y proyectos educativos institucionales el área de la educación comunitaria, implementada como está establecido en la presente ley.

Al artículo 3°. Artículo original. Adiciónese el artículo 13 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente literal:

i) Implementar y fomentar el aprendizaje de la educación comunitaria, donde los aspectos curriculares sean de extensión a la comunidad, (la matemática debe cuantificar la realidad económica del entorno), sus principios, fundamentos y estrategias tiendan a desarrollar una cultura colectiva que contribuya con el desarrollo integral de las personas y su entorno.

Comentario. Literal demasiado extenso y redundante en algunos términos. Es necesario mejorar su redacción para su mejor y claro entendimiento.

Concepto del Ministerio de Educación Nacional: Al pretender adicionar un objetivo común para todos los niveles de la educación formal se está plasmando un concepto mas no un objetivo.

Artículo propuesto.

• Artículo 3°. Adiciónese al artículo 13 de la Ley 115 de 1994, el siguiente literal:

i) *Implementar y fomentar el aprendizaje de la educación comunitaria, para que sus principios, fundamentos y estrategias, tiendan a una cultura colectiva que contribuya con el desarrollo integral de las personas y su entorno.*

Al artículo 4°. Artículo original. Adiciónese el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, con el siguiente literal y otro párrafo, el cual quedará así:

f) La educación comunitaria como eje de articulación social, para que el estudiante identifique la relación que existe entre él y su realidad social y además se auspicien ideas que generen nuevos paradigmas en la realización de los programas de beneficio común de la comunidad.

Parágrafo 3°. Los programas a que hacen referencia los literales b) y f), del presente artículo serán presentados por los establecimientos educativos, estatales, privados o por sus gestores que hagan parte de la comunidad educativa, ante las secretarías de educación del respectivo ente territorial o ante el organismo que haga sus veces, para financiación con cargo a la participación de los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

Comentario. Artículo con serias redundancias y fallas en la redacción. En mi concepto, el párrafo propuesto por tocar aspectos financieros del Presupuesto Nacional y de las transferencias a los municipios, es de iniciativa del Gobierno Nacional, por lo tanto, como está concebido es inconstitucional.

Concepto del Ministerio de Educación Nacional. Respecto de los artículos 4°, 5°, 6°, 7° y 8° del proyecto de ley, se consagran principios axiológicos, que ya están contemplados en la Constitución Política, artículos 67 y 68, desarrollados en la Ley 115 de 1994, al concebir la educación como un proceso de formación permanente cultural y social

(educación comunitaria) acorde con la concepción integral de la persona. Así mismo regula la prestación del servicio público de la educación; acorde con ello, la misma ley previó la organización curricular, dando al Ministerio de Educación Nacional la facultad de impartir las orientaciones curriculares para que los establecimientos educativos ejerzan su autonomía.

Significa lo anterior, que desde el punto de vista legal, esta oficina estima que la educación comunitaria, puede válidamente regularse a través de la modificación del reglamento, las resoluciones y lineamientos curriculares, que le compete expedir al Ministerio, como son el Decreto 1860 del 23 de junio de 1995, la Resolución 2343 de junio 5 de 1996 y concretamente la Resolución 1600 del 8 de marzo de 1994, por la cual se establece el proyecto de educación para la democracia en todos los niveles de educación formal.

De otro lado el párrafo 3 del artículo 4° que se pretende adicionar al artículo 14 de la Ley 115 supone, según su texto que se destinen recursos de manera específica para la financiación del desarrollo de programas de unas áreas obligatorias y fundamentales, lo cual constituye una carga presupuestal para la administración pública, involucrando a su vez recursos destinados por la ley para áreas de inversión social.

El proyecto de ley en estudio es de iniciativa parlamentaria, sin embargo por tratarse en este punto específico, de un asunto que fija gastos a la administración, de acuerdo con los artículos 150 numeral 11 y 154 inciso primero de la Constitución Política, este tipo de ley sólo puede ser dictada por iniciativa del gobierno. Por lo tanto el proyecto de ley en estudio es de aquellos que requieren iniciativa gubernamental par ser tramitado por el Congreso, si en su articulado se contemplan gasto a cargo de la administración.

Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sobre el artículo 4° del proyecto y la adición de un nuevo párrafo, se tiene que analizar las disposiciones que la Constitución Política trae respecto de las especialidades legislativas que ostentan las normas sobre participación de rentas nacionales.

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

"Artículo 357. Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esa participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios".

Con estos preceptos constitucionales, la determinación de las áreas de inversión social que se financiarán con recursos de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios debe contar con la iniciativa del Ejecutivo.

Bajo este entendido, es necesario considerar que la Ley 115 dispone, textualmente en el párrafo del artículo 14, lo siguiente:

"Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán prestados por los establecimientos educativos estatales a las secretarías de educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social".

El literal b) aludido en la norma transcrita, se refiere al "aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de diversas culturas, la práctica de la educación física y el deporte formativo". Mientras la adición del proyecto de ley incluye al literal f) se refiere a la educación comunitaria, por lo cual, se estarían incluyendo nuevas actividades destinatarias de parte de recursos de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios, evento que, como se dijo anteriormente, deberá

contar con la iniciativa del ejecutivo, 154 y 357 de la Constitución Política.

En un aspecto formal, el párrafo que se pretende adicionar sería “segundo” y no “tercero” como aparece en el texto aprobado por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

Artículo propuesto:

• Artículo 4°. Adiciónese al artículo 14 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

f) La educación comunitaria como eje de articulación social, para que el estudiante identifique la relación que existe entre él y su entorno y se auspicien ideas que generen nuevos programas de beneficio para la comunidad.

Al artículo 5°. *Artículo original.* Adiciónese el artículo 20 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente literal:

h) Fomentar la educación comunitaria como recurso vital del desarrollo humano, basados en los principios de la ayuda y cooperación conjunta para el mejoramiento de la calidad de vida.

Comentario. Este artículo necesita ajustes en la redacción.

Artículo propuesto:

• Artículo 5°. Adiciónese al artículo 20 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

h) Fomentar la educación comunitaria como recurso vital del desarrollo humano, basados en los principios de la ayuda y cooperación conjunta para el mejoramiento de la calidad de vida.

Al artículo 6°. *Artículo original.* Adiciónese el artículo 21 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente literal:

o) Forjar a la comprensión y asimilación de los principios y valores de la educación comunitaria.

Comentario. Se debe corregir la redacción.

Artículo propuesto:

• Artículo 6°. Adiciónese al artículo 21 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

o) Forjar a la comprensión y asimilación de los principios y valores de la educación comunitaria.

Al artículo 7°. *Artículo original.* Adiciónese el artículo 22 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente literal:

o) Establecer estrategias tendientes a valorar los planteamientos propuestos por los educandos con relación a su realidad social, y comprometerlo a programas de desarrollo comunitario.

Comentario. Se debe corregir la redacción, conceptos redundantes en el articulado.

Artículo propuesto:

• Artículo 7°. Adiciónese al artículo 22 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

o) Establecer estrategias tendientes a valorar los planteamientos propuestos por los educandos con relación a su realidad social.

Al artículo 8°. *Artículo original.* Adiciónese el numeral 2 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política, democracia y educación comunitaria.

Comentario. Se debe corregir la redacción.

Artículo propuesto:

Artículo 8°. El numeral 2 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política, democracia y educación comunitaria.

Al artículo 9°. *Artículo original.* Modifíquese el inciso segundo del artículo 54 de la Ley 115 de 1994 el cual quedará así:

• *El Gobierno Nacional y las entidades territoriales fomentarán la educación para grupos sociales con carencias y necesidades de formación básica, de conformidad con lo establecido en el artículo 8° de la Ley 60 de 1993. Lo harán con recursos de sus respectivos presupuestos y a través de contrataciones. Funcionarán en los establecimientos educativos señalados en el artículo 138 de la Ley General de Educación, a*

solicitud de las comunidades, previo el estudio de factibilidad que demuestren las necesidades de este tipo de Centros Pedagógicos Integrales (CPI), el Gobierno Nacional reglamentará las exigencias para las respectivas validaciones, como está contemplado en el artículo 52 de la Ley General de Educación.

Comentario. Este artículo tiene vicios de inconstitucionalidad ya que da destinación específica a recursos del presupuesto nacional, iniciativa reservada exclusivamente al Ejecutivo. La creación de los Centros Pedagógicos Integrales (CPI) necesariamente implica erogación presupuestal, lo que no puede ser posible ya que la destinación de los recursos de transferencias están plenamente definidos por la ley.

Concepto del Ministerio de Educación Nacional. En cuanto al artículo 9° del proyecto, al pretender modificar el inciso 2 del artículo 54 de la Ley 115 de 1994, modifica esencialmente el artículo 8° de la Ley 60 de 1993, al introducir la posibilidad de contratar sin ninguna limitación la educación comunitaria, dejando de lado todos los requisitos de acceso a la carrera docente por méritos mediante concurso y demás exigencias de idoneidad.

Vale anotar que toda vinculación contractual diferente a las contempladas en el Decreto Salarial 051 del 8 de enero de 1999, “por medio del cual se modifica la remuneración de los servidores públicos sometidos al régimen especial del estatuto docente y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo oficial”, han sido declaradas inexequibles por la Corte constitucional.

En el mismo artículo se prevé, al parecer, la creación de los Centros Pedagógicos Integrales CPI, sin señalar su naturaleza jurídica acorde con la estructura del Estado definida en la Ley 489 de 1998.

Los artículos 52 y 54 de la Ley General de Educación, tratan la materia relacionada con la educación de adultos, reglamentada por el Decreto 3011 del 19 de diciembre de 1997; por tanto es importante articular el contenido del artículo noveno del proyecto de ley, con lo establecido por el Capítulo 2 del Título III de la Ley 115 de 1994.

Adicionalmente, existe para el Ministerio del Interior, la competencia establecida en el Decreto 372 de febrero 26 de 1996 en su artículo 15, a través de la Dirección General de Participación Ciudadana y Desarrollo de la Acción Comunal Digidac “de estimular las diferentes formas de participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación para su ejercicio; así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo”, igualmente esta dirección “diseña y difunde el material didáctico sobre las distintas formas y espacios de participación de las organizaciones civiles”; situación que debe tenerse en cuenta a la hora de legislar, por la unidad de materia pueda existir entre el proyecto de ley y la atribución legal ya enunciada.

Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: En primer término no se tiene reglamentación alguna de los Centros Pedagógicos Integrales y del texto mismo de la ley, no se desprende que podría contener estos centros. Y, en segundo término, los establecimientos educativos aludidos, cobijan a cualquier establecimiento de educación, público o privado.

En este punto, se recuerda que a partir de la vigencia de la Ley 60 de 1993, la educación ha tenido un proceso paulatino de descentralización donde, por ejemplo, los departamentos han incorporado dentro de su estructura algunos establecimientos educativos, con el fin de poder asumir la administración de los recursos del situado—artículo 14 de la Ley 60 de 1993—.

Otros, han sido asumidos o creados dentro de la estructura del nivel municipal o distrital y algunos otros continúan en la estructura del nivel nacional.

Con estas premisas, no se puede tener una cuantificación de los gastos que pudiera ocasionar una norma como la pretendida por el proyecto, pero, es menester recordar que ante la crisis por la que atraviesan las finanzas públicas, tanto nacionales como territoriales, no sería conveniente adicionar mayores factores de gasto a los presupuestos públicos, cualquiera que sea su nivel. Y que, cualquier programa o proyecto que se quiera implementar deberá estar de acuerdo con el Plan de Desarrollo y con las disponibilidades fiscales del Estado, hoy diezmandas drásticamente.

Artículo propuesto:

• Por tener vicios de inconstitucionalidad este artículo será retirado del proyecto.

Al artículo 10. *Artículo original.* Adiciónese el artículo 73 de la Ley 115 de 1994 con el siguiente párrafo:

Parágrafo 2°. Los proyectos educativos institucionales también podrán ser elaborados por docentes y estudiantes, y en los aspectos de trabajos comunitarios, además de lo señalado en el párrafo 1° de este artículo, deberán mantener un grado de sostenibilidad para obtener los beneficios y estímulos que concede la presente ley. Los proyectos serán recepcionados, clasificados y evaluados por las secretarías de educación territoriales, y según su naturaleza se les harán seguimientos a través de la entidad que esta designe, para efecto de los estímulos institucionales, se remitirán al FER o al ICFES, el Ministerio de Educación Nacional podrá revisar, verificar y objetar los estímulos cuando se presenten irregularidades en esta clase de programas.

Comentario. Por las consideraciones presentadas por los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, debe ser retirado del articulado.

Concepto del Ministerio de Educación Nacional. Finalmente, los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 transforman el esquema para la prestación del servicio educativo previsto en la Ley 115, es decir, no sólo modifica de fondo el artículo 73 de la misma, sino toda la concepción para desarrollar la autonomía de los establecimientos educativos, lo que en nuestro criterio, implicaría una revisión y modificación total de la Ley 115 y sus decretos reglamentarios, pues se corre el riesgo de desestabilizar el sistema educativo estatal.

Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: La prima facie del artículo, riñe con la concepción misma de los PEI –Programas Educativos Institucionales–. La misma Ley 115 de 1994 dispone:

“Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y de sus reglamentos. (Artículo 73 Ley 115 de 1994)”.

Esto indica que, es uno el PEI de cada establecimiento educativo, y conforme a los requerimientos planteados en la parte del artículo transcrito, mal podría dejarse al albedrío de los docentes y de los alumnos sin la intervención de los órganos directivos del plantel y sin los mecanismos de concertación que supone su elaboración. No sobra advertir que, uno de los requisitos del PEI es la intervención de la comunidad, pues, este debe responder a las situaciones y necesidades de la comunidad local, de la región y del país, párrafo, artículo 73 de la Ley 115 de 1994.

En otro aspecto del mismo artículo décimo del proyecto, no parece del todo acertado que “para efectos de estímulos” los PEI sean remitidos a los FER, cuando estos en su mayoría se han transformado en FED, Fondos Educativos Departamentales y hacen parte de la estructura de la administración territorial.

Artículo propuesto:

- Este artículo será retirado del proyecto.

Al artículo 11. *Artículo original.* Los estudiantes que participen o registren proyectos en los términos del artículo 73 de la Ley General de Educación y de la presente ley, se les acumulará la calificación obtenida por el proyecto, con los resultados de las pruebas del ICFES. El Gobierno Nacional hará la reglamentación para su ejecución.

Comentario. Al retirarse del proyecto el artículo 10, por sustracción de materia este artículo también será retirado.

Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los artículos 11 y 12 del proyecto, consagran beneficios adicionales a los docentes y alumnos que “elaboren” los PEI, que tendría que ser examinado frente al comentario anterior y al principio de igualdad. Este precepto, en el caso de los docentes, iría en franca contravía a las medidas que el Gobierno está tratando de adoptar para sanear el sector.

Artículo propuesto:

- Este artículo será retirado del proyecto.

Al artículo 12. *Artículo original.* Los docentes que registren proyectos en los términos del artículo 73 de la Ley General de Educación y de la presente ley, se les reconocerá una disminución en el tiempo para el

ascenso en el escalafón, proporcional a la calificación obtenida. El Gobierno Nacional hará la reglamentación para su cumplimiento.

Comentario. Al retirarse del proyecto el artículo 10, por sustracción de materia este artículo también será retirado. Adicionalmente, se acoge en todos sus términos los conceptos de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Educación Nacional.

Concepto del Ministerio de Educación Nacional: En relación con el artículo 12 del proyecto de ley, se destaca que el reconocimiento de una disminución en el tiempo para el ascenso en el escalafón, para los docentes, en los términos allí contemplados, generan nuevos gastos a la administración para la cual es válido nuestro argumento basado en el artículo 154 de la Constitución Política.

Artículo propuesto:

- Este artículo será retirado del proyecto.

Al artículo 13. *Artículo original.* El Ministerio de Educación Nacional, formulará y ejecutará una política de la educación comunitaria emergente, y creará e integrará una comisión pedagógica que asesorará dicha política con representantes del sector público y de las comunidades, dentro del término de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Comentario. De acuerdo con las consideraciones hechas por los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público este artículo es improcedente.

Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Se debe analizar que la facultad legislativa de modificar la estructura de la administración del nivel nacional está circunscrita a la iniciativa del Ejecutivo. La Constitución Política de 1991 determinó:

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.”.

Para lo cual, como se percibe del artículo 154 de la Carta, ya transcrito anteriormente, necesita también de la iniciativa del Ejecutivo.

Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“Al legislador, como se ha visto, le atribuye la Carta la función de determinar la estructura de la administración nacional, que según se ha podido establecer del artículo 150, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control.” Sentencia C-299 de junio 30 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Pág. 11.

De otro lado, si se trata de modificar la estructura interna del Ministerio sería un papel del Ejecutivo Nacional y no materia de un proyecto de ley.

Artículo propuesto:

• Por las consideraciones presentados por los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, este artículo será retirado.

Al artículo 14. *Artículo original.* El párrafo 2° del artículo 50 de la Ley 115 de 1994, General de Educación quedará así:

“El Estado fomentará, facilitará las condiciones y promoverá especialmente la educación abierta y a distancia y semipresencial básica y media para adultos, directamente y/o con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad”.

Comentario. Este artículo riñe con lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución Política sobre la unidad de materia de los proyectos de ley, que a la letra dice:

“Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella...”.

Artículo propuesto:

Por las consideraciones presentados anteriormente y por las hechas por el Ministerio de Educación Nacional, este artículo será retirado.

Al artículo 15. Artículo original: La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Comentario. Por el ajuste del articulado, este artículo llevará el número 9.

Artículo propuesto:

• Artículo 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

8. Articulado definitivo del proyecto de ley propuesto a la Comisión PROYECTO DE LEY NUMERO 20 DE 1999 SENADO 117 DE 1998 CAMARA

por medio de la cual se institucionaliza la Enseñanza del área de Educación Comunitaria.

Artículo 1º. *Definición.* La educación comunitaria es aquella cuyo fin es formar a los individuos como agentes de desarrollo de la comunidad a la cual pertenecen.

Artículo 2º. Todos los establecimientos estatales y privados de educación formal y no formal, que ofrezcan los niveles de preescolar, básica y media, incluirán en sus respectivos currículos el área de la educación comunitaria, implementada como está establecido en la presente ley.

Artículo 3º. Adiciónese al artículo 13 de la Ley 115 de 1994, el siguiente literal:

i) Implementar y fomentar el aprendizaje de la Educación Comunitaria, para que sus principios, fundamentos y estrategias, tiendan a una cultura colectiva que contribuya con el desarrollo integral de las personas y su entorno.

Artículo 4º. Adiciónese al artículo 14 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

f) La Educación Comunitaria como eje de articulación social, para que el estudiante identifique la relación que existe entre él y su entorno, y se auspicien ideas que generen nuevos programas de beneficio para la comunidad.

Artículo 5º. Adiciónese al artículo 20 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

h) Fomentar la educación comunitaria como recurso vital del desarrollo humano, basados en los principios de la ayuda y cooperación conjunta para el mejoramiento de la calidad de vida.

Artículo 6º. Adiciónese al artículo 21 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

o) Forjar la comprensión y asimilación de los principios y valores de la educación comunitaria.

Artículo 7º. Adiciónese al artículo 22 de la Ley 115 de 1994 el siguiente literal:

o) Establecer estrategias tendientes a valorar los planteamientos propuestos por los educandos con relación a su realidad social, y comprometerlos con programas de desarrollo comunitario.

Artículo 8º. El numeral 2 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994 quedará así:

2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política, democracia y educación comunitaria.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

9. Proposición final

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Comisión Sexta del honorable Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 117 de 1998 Cámara 20 de 1999 Senado con las modificaciones propuestas, por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994 y se institucionaliza la Enseñanza Obligatoria de la Educación Comunitaria”.

Alfonso Lizarazo Sánchez,
Senador de la República.

20 de agosto de 1999

Doctor

ALFONSO LIZARAZO SANCHEZ

Honorable Senado de la República

Congreso Nacional

Ciudad

Señor Senador:

Para atender su petición respecto del contenido del Proyecto de ley número 20 de 1999 Senado y 117 de 1998 Cámara, *por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionalizando la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones,* me permito enviarle:

Fotocopia del concepto emitido por la doctora María Eugenia Méndez Munar Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional de fecha agosto 18 del corriente año.

Cordialmente,

Ana Patricia Franco Luque,
Secretaria General.

* * *

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 18 de 1999

Doctora

ANA PATRICIA FRANCO LUQUE

Secretaria General

Ministerio de Educación Nacional

E. S. D.

Apreciada doctora Ana Patricia:

En relación con su solicitud de concepto jurídico sobre el proyecto de ley *por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionalizando la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones,* que cursa en el Congreso de la República, me permito manifestarle:

• Artículo 1º.

Revisados los artículos de la Constitución Política que se citan en este, como fundamento para institucionalizar la educación comunitaria, se encuentra que estos no guardan armonía con lo expresado en el texto del mismo. Veamos: el artículo primero de la Constitución Política consagra el principio fundamental sobre el cual está constituido el Estado Social de Derecho colombiano, el artículo 68 desarrolla el derecho a la educación; el artículo 103 señala los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía; el artículo 318 la división territorial de los municipios en comunas y corregimientos; el artículo 340 sobre el Consejo Profesional de Planeación y la integración del mismo y el artículo 341 sobre la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

• Artículo 2º.

Respecto al artículo segundo del proyecto de ley, es conveniente complementarlo en el sentido de que el artículo 23 de la Ley General de Educación cuando señala las áreas obligatorias y fundamentales estipula que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional, esto para significar que debe incluirse lo relativo al currículo y adicionar la palabra institucional.

De otra parte debe definirse desde el punto de vista técnico pedagógico el término “pedagogía de los intereses colectivos”.

• Artículo 3º.

Respecto al artículo tercero al pretender adicionar un objetivo común para todos los niveles de la Educación Formal se está plasmando un concepto mas no un objetivo.

• Artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 8º.

Respecto a los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del proyecto de ley, se consagran principios axiológicos que ya están contemplados en la Constitución Política, artículos 67 y 68, desarrollados en la Ley 115 de 1994, al concebir la educación como un proceso de formación permanente CULTURAL Y SOCIAL (Educación comunitaria) acorde con la concepción integral de la persona. Así mismo regula la prestación del servicio público de la educación; acorde con ello, la misma

ley previó la organización curricular, dando al Ministerio de Educación Nacional la facultad de impartir las orientaciones curriculares para que los establecimientos educativos ejerzan su autonomía.

Significa lo anterior, que desde el punto de vista legal, esta oficina estima que la educación comunitaria, puede válidamente regularse a través de la modificación del reglamento, las resoluciones y lineamientos curriculares, que le compete expedir al Ministerio como son el Decreto 1860 del 23 de junio de 1995, la Resolución 2343 de junio 5 de 1996 y concretamente la Resolución 1600 del 8 de marzo de 1994 *por la cual se establece el proyecto de educación para la democracia en todos los niveles de educación formal*.

De otro lado el parágrafo 3 del artículo 4 que se pretende adicionar al artículo 14 de la Ley 115 supone, según su texto que se destinen recursos de manera específica para la financiación del desarrollo de programas de unas áreas obligatorias y fundamentales, lo cual constituye una carga presupuestal para la administración pública, involucrando a su vez recursos destinados por la ley para áreas de inversión social.

El proyecto de ley en estudio es de iniciativa parlamentaria, sin embargo por tratarse en este punto específico de un asunto que fija gastos a la administración, de acuerdo con los artículos 150 numeral 11 y 154 inciso primero de la Constitución Política, este tipo de ley solo puede ser dictada por iniciativa del gobierno. Por lo tanto el proyecto de ley en estudio es de aquellos que requieren iniciativa gubernamental para ser tramitado por el Congreso, si en su articulado se contemplan gastos a cargo de la administración.

• Artículo 9°.

En cuanto al artículo noveno del proyecto, al pretender modificar el inciso 2 del artículo 54 de la Ley 115 de 1994, modifica esencialmente el artículo 8 de la Ley 60 de 1993, al introducir la posibilidad de contratar sin ninguna limitación la educación comunitaria, dejando de lado todos los requisitos de acceso a la carrera docente por méritos mediante concurso y demás exigencias de idoneidad.

Vale anotar que toda vinculación contractual diferente a las contempladas en el Decreto Salarial 051 del 8 de enero de 1999 *por medio del cual se modifica la remuneración de los servidores públicos sometidos al régimen especial del estatuto docente y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo oficial*. Han sido declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

En el mismo artículo se prevé, al parecer, la creación de los Centros Pedagógicos Integrales CPI, sin señalar su naturaleza jurídica acorde con la estructura del Estado definida en la Ley 489 de 1998.

Los artículos 52 y 54 de la Ley General de Educación, tratan la materia relacionada con la educación de adultos, reglamentada por el Decreto 3011 del 19 de diciembre de 1997; por tanto es importante articular el contenido del artículo noveno del proyecto de ley, con lo establecido por el capítulo 2 del título III de la Ley 115 de 1994.

Adicionalmente, existe para el Ministerio del Interior, la competencia establecida en el Decreto 372 de febrero 26 de 1996 en su artículo 15, a través de la Dirección General de Participación Ciudadana y Desarrollo de la Acción Comunal Digidac “de estimular las diferentes formas de participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación para su ejercicio; así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo”, igualmente esta dirección “diseña y difunde el material didáctico sobre las distintas formas y espacios de participación de las organizaciones civiles”; situación que debe tenerse en cuenta a la hora de legislar, por la unidad de materia pueda existir entre el proyecto de ley y la atribución legal ya enunciada.

• Artículo 12.

En relación con el artículo 12 del proyecto ley, se destaca que el reconocimiento de una disminución en el tiempo para el ascenso en el escalafón, para los docentes, en los términos allí contemplados, generan nuevos gastos a la administración para la cual es válido nuestro argumento basado en el artículo 154 de la Constitución Política.

Finalmente, los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 transforman el esquema para la prestación del servicio educativo previsto en la Ley 115, es decir no solo modifica de fondo el artículo 73 de la misma, sino toda la concepción para desarrollar la autonomía de los establecimientos educativos, lo que en nuestro criterio, implicaría una revisión y

modificación total de la Ley 115 y sus decretos reglamentarios, pues se corre el riesgo de desestabilizar el sistema educativo estatal.

Cordialmente,

María Eugenia Méndez Munar,
Jefe Oficina Jurídica.

* * *

26 de agosto de 1999

Doctor

ALFONSO LIZARAZO SANCHEZ

Comisión Sexta

Honorable Senado de la República

Congreso Nacional

Ciudad

Honorable Senador:

Para atender su petición relacionado con el Proyecto de ley número 20 de 1999 Senado y 117 de 1998 Cámara, *por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionalizando la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones*, me permito enviarle el concepto emitido por la doctora María Eugenia Escobar de Sierra, Directora General de Investigación y Desarrollo Pedagógico del Ministerio de Educación Nacional.

Cordialmente,

Ana Patricia Franco Luque,
Secretaria General.

* * *

Santa Fe de Bogotá, D. C., agosto 19 de 1999

Doctora

ANA PATRICIA FRANCO LUQUE

Secretaria General

Presente

Estimada doctora Patricia:

Con toda atención me permito dar respuesta a su oficio número 1918 en los siguientes términos:

Analizado el Proyecto de ley número 117 de 1998 *por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionalizando la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria*, le informo que estos aspectos están consagrados en la Ley General de la Educación y sus normas reglamentarias.

Toda la educación ya sea formal, no formal e informal tiene la misión ineludible de formar comunitariamente a las personas y a los grupos. De los trece fines de la educación consagrados en el artículo 5 de la citada ley, hay ocho en los cuales predomina lo social, la democracia y la convivencia. Las áreas obligatorias de Constitución Política y Democracia y Ética y Valores Humanos tienen como razón fundamental de estar incluidos en el currículo, las de ser instrumentos facilitadores de la convivencia y la democracia y por consiguiente de todos los aspectos comunitarios.

La Ley 115 de 1994 consagra la educación en el ambiente y la define como aquella que se practica en los espacios pedagógicos diferentes a los familiares y escolares mediante la utilización del tiempo libre de los educandos y entre sus objetivos está el de enseñar la utilización constructiva del tiempo libre para el perfeccionamiento personal y el servicio a la comunidad.

En síntesis la educación toda debe tener como horizonte formar ciudadanos con alto sentido de lo comunitario, de lo solidario y de la participación.

Además la propuesta de cátedra de educación comunitaria está en franca y abierta contradicción con las diferentes expresiones, especialmente de los educadores, así como de los especialistas en educación, por las siguientes razones:

1. Se ha creído que frente a cada problema o necesidad específica debe anteponerse como solución una nueva cátedra.

2. Los planes de estudio han venido afectándose con la acumulación desmedida de más y nuevos temas, contenidos y actividades, prevaleciendo la cantidad de información sobre la calidad.

3. Estos tipos de propuestas están en contradicción con los principios y avances que propenden por la integración y la transversalidad de las diferentes áreas y disciplinas del conocimiento y favorecen por el contrario la parcelación y la fragmentación.

4. El proyecto desconoce conceptos y desarrollos que ya se encuentran en la Ley 115 de 1994 con mayor trascendencia, como por ejemplo proponer la participación de docentes y estudiantes en la construcción del PEI, cuando en esa construcción participa toda la comunidad educativa.

En términos generales el proyecto no tiene una fundamentación que justifique la modificación de la ley, se observa es un desconocimiento de la misma y de sus normas reglamentarias.

Cordial salud,

María Eugenia de Sierra,

Directora General de Investigación y Desarrollo Pedagógico.

* * *

Santa Fe de Bogotá, D. C., 25 de agosto de 1999

Doctor

ALFONSO LIZARAZO SANCHEZ

Senador de la República

Edificio Nuevo del Congreso Oficina 321

Fax 3501064

Ciudad

Ref.: Proyecto de ley número 117 de 1998 Cámara, 20 de 1999 Senado, por la cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionalizando la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones.

De conformidad con su solicitud, este Ministerio se permite realizar las siguientes observaciones al proyecto de ley de la referencia:

1. Sobre el **artículo 4º del proyecto** que pretende adicionar el artículo 14 de la Ley 115 con un literal que impone como requisito de la enseñanza obligatoria, la educación comunitaria y, además, con un nuevo párrafo, dispone que los programas del literal adicionado podrán, ser financiados con las participaciones de los ingresos corrientes de la Nación, se tienen que analizar las disposiciones que la Constitución Política trae respecto de las especialidades legislativas que ostentan las normas sobre participación de rentas nacionales.

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Artículo 357. Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esa participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Con estos preceptos constitucionales, la determinación de las áreas de inversión social que se financiarán con recursos de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios debe contar con la iniciativa del Ejecutivo.

Bajo este entendido, es necesario considerar que la Ley 115 dispone, textualmente en el párrafo del artículo 14, lo siguiente:

Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán prestados por los establecimientos educativos estatales a las secretarías de educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social.

El literal b) aludido en la norma transcrita, se refiere al “aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de diversas culturas, la práctica de la educación física y el deporte formativo”. Mientras, la adición del proyecto de ley incluye al literal f) se refiere a la educación comunitaria, por lo cual, se estarían incluyendo nuevas actividades destinatarias de parte de recursos de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios, evento que, como se dijo anteriormente, deberá contar con la iniciativa del ejecutivo –154 y 357 de la Constitución Política.

En un aspecto formal, el párrafo que se pretende adicionar sería “segundo” y no “tercero” como aparece en el texto aprobado por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

2. Respecto del **artículo 9º del proyecto** que modifica y adiciona el inciso 2º del artículo 54 de la Ley 115 de 1994, que pretende establecer los Centros Pedagógicos Integrales, previa solicitud de la comunidad y de su correspondiente estudio de factibilidad, en los establecimientos educativos señalados en el artículo 138 de la precitada ley; en primer término, no se tiene reglamentación alguna de los Centros Pedagógicos Integrales y del texto mismo de la ley, no se desprende que podría contener estos centros. Y, en segundo término, los establecimientos educativos aludidos, cobijan a cualquier establecimiento de educación, público o privado.

En este punto, se recuerda que a partir de la vigencia de la Ley 60 de 1993, la educación ha tenido un proceso paulatino de descentralización donde, por ejemplo, los departamentos han incorporado dentro de su estructura algunos establecimientos educativos, con el fin de poder asumir la administración de los recursos del situado –artículo 14 de la Ley 60 de 1993–. Otros, han sido asumidos o creados dentro de la estructura del nivel municipal o distrital y algunos otros continúan en la estructura del nivel nacional.

Con estas premisas, no se puede tener una cuantificación de los gastos que pudiera ocasionar una norma como la pretendida por el proyecto, pero, es menester recordar que ante la crisis por la que atraviesan las finanzas públicas, tanto nacionales como territoriales, no sería conveniente adicionar mayores factores de gasto a los presupuestos públicos, cualquiera que sea su nivel. Y que, cualquier programa o proyecto que se quiera implementar deberá estar de acuerdo con el Plan de Desarrollo y con las disponibilidades fiscales del Estado, hoy diezmadas drásticamente.

3. El **artículo 10 del proyecto** adiciona con un párrafo el artículo 73 de la Ley 115, determinando que los proyectos educativos institucionales podrán ser elaborados por docentes y estudiantes. *Prima facie*, riñe con la concepción misma de los PEI, Proyectos Educativos Institucionales. La misma Ley 115 dispone:

Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y de sus reglamentos. (Artículo 73 Ley 115 de 1994).

Esto indica que, es uno el PEI de cada establecimiento educativo, y conforme a los requerimientos planteados en la parte del artículo transcrito, mal podría dejarse al albedrío de los docentes y de los alumnos sin la intervención de los órganos directivos del plantel y sin los mecanismos de concertación que supone su elaboración. No sobra advertir que, uno de los requisitos del PEI es la intervención de la comunidad, pues, este debe responder a las situaciones y necesidades de la comunidad local, de la región y del país –Párrafo, artículo 73 de la Ley 115 de 1994–.

En otro aspecto del mismo artículo 10 del proyecto, no parece del todo acertado que “para efectos de estímulos” los PEI sean remitidos a los FER, cuando estos en su mayoría se han transformado en FED, Fondos Educativos Departamentales y hacen parte de la estructura de la administración territorial.

4. Los **artículos 11 y 12 del proyecto** consagran beneficios adicionales a los docentes y alumnos que “elaboren” los PEI, que tendría que ser examinado frente al comentario anterior y al principio de igualdad. Este precepto, en el caso de los docentes, iría en franca contravía a las medidas que el Gobierno está tratando de adoptar para sanear el sector.

5. En cuanto al **artículo 13**, se debe analizar que la facultad legislativa de modificar la estructura de la administración del nivel nacional está circunscrita a la iniciativa del Ejecutivo. La Constitución Política de 1991 determinó:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Para lo cual, como se percibe del artículo 154 de la Carta, ya transcrito arriba, necesita también de la iniciativa del Ejecutivo.

Al respecto, la Corte ha manifestado:

— *Al legislador, como se ha visto, le atribuye la Carta la función de determinar la estructura de la administración nacional, que según se ha podido establecer del artículo 150, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control.*¹

De otro lado, si se trata de modificar la estructura interna del Ministerio sería un papel del Ejecutivo Nacional y no materia de un proyecto de ley.

Por los anteriores comentarios, este Ministerio solicita revisar los artículos aquí referidos del proyecto de ley, a fin de tener una legislación conforme a nuestras instituciones constitucionales.

Cordialmente,

Juan Camilo Restrepo Salazar,
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

¹ Corte Constitucional C-299, junio 30 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell P. 11.

* * *

INFORME PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 66 DE 1999 SENADO

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

Honorables Senadores:

En cumplimiento de mi deber y ante la honrosa designación como ponente del Proyecto de ley número 66 de 1999 presento informe para primer debate del proyecto de ley citado.

Me honra informar a ustedes sobre dicho proyecto de iniciativa parlamentaria consignada en la *Gaceta* número 250 del 12 de agosto de 1999 páginas 12 y 13 presentado por los honorables Senadores Idayris Yolima Carrillo Pérez, Micael Cotes y Miguel Pinedo Vidal, de descendencia guajira a la cual con el mayor de los agrados acompaño a la conmemoración de un siglo de la muerte de tan connotado paisano de Camarones-Guajira "El Negro Robles". La iniciativa parlamentaria exalta la memoria del Proclaro servidor de Colombia Luis Antonio Robles que están grabadas de generación en generación y que han transmitido su pensamiento y sus gestiones logrando mantener viva su memoria.

El Negro Robles quien fuera secretario del tesoro de la época a temprana edad, Ministro de Estado, Parlamentario, Gobernador, Rector Universitario, Abogado, Escritor, Periodista, Catedrático y Militar corroboran las altas calidades que éste gran hombre de color le imprimió como figura visible al radicalismo de la época.

No permitiremos que el país olvide y sea ingrato a sus más connotados hombres.

Propongo

Dése primer debate al Proyecto de ley número 66 de 1999 Senado, *por la cual la Nación rinde honores a la memoria del doctor Luis A. Robles "El Negro Robles"*.

Honorables Senadores,

Carlos Alberto Castro Maya,
Senador Ponente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 66 DE 1999 SENADO *por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación honra la memoria de Luis Antonio Robles, eximia figura nacional, por haber sido en su momento un aguerrido paladín de la democracia y tribuno intérprete del sentir popular, en reconocimiento a sus meritorias realizaciones como parlamentario, o bien como Secretario del Tesoro, cuando cumple en 1999, ciento cincuenta años de su natalicio y cien de fallecido.

Artículo 2º. Autorízase al Gobierno Nacional, para que, en justicia a su obra rinda honores a su memoria, convirtiendo en monumento nacional la casa que vio su nacimiento; la que funcionará como Casa de la Cultura, Biblioteca y Centro de Capacitación, financiado y administrado por el Ministerio de Cultura o por la institución que el ministerio asigne en coordinación con las autoridades departamentales y locales.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno Nacional para que cree una comisión que se encargará de trasladar sus restos mortales desde Santa Fe de Bogotá, hasta Camarones, Guajira, su tierra natal.

Artículo 4º. Autorícese al Gobierno Nacional para que se creen cinco becas en su honor que cubran los gastos de educación superior. Las mismas serán reglamentadas por el Icetex, para que sean otorgadas por méritos a bachilleres oriundos de La Guajira, de las cuales, tres serán departamentales y dos especialmente asignadas a estudiantes de Camarones.

Artículo 5º. La Cámara de Representantes, a través del fondo de publicaciones imprimirá y divulgará el pensamiento político y las intervenciones realizadas por Luis A. Robles en el Congreso de Colombia. Así mismo, se distinguirá uno de los salones del Capitolio Nacional con su nombre, donde se exhibirá un retrato al óleo de este ilustre patricio.

Artículo 6º. La Nación erigirá un busto en bronce en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, en el lugar que designe el Ministerio de Educación Nacional, en el que se colocará la siguiente inscripción: "La República de Colombia a Luis A. Robles, paladín de la democracia".

Artículo 7º. El Gobierno Nacional deberá, procediendo de conformidad con los merecimientos de este ilustre colombiano, a través del Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura, promover actividades etnoeducativas y culturales, orientadas a rescatar y vincular activamente su legado a la historia nacional, creando y estableciendo normas que permitan su difusión.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley, tiene como objeto rendirle un merecido homenaje a Luis A. Robles, orgullo y gloria de un rico y creciente pasado, llamado a ser rescatado para bien del país y la historia nacional, como ejemplo para el difícil presente, y fuente de apoyo y de inspiración infinita para las generaciones venideras.

Es la incuestionable prestancia alcanzada como hombre público en la segunda mitad del siglo XIX, lo que convierte a este dilecto hijo de camarones en guía insigne de la suprema causa nacional, por eso y para hacer posible de Colombia anhelada, es necesario promover una real participación, donde grupos étnicos, así como factores y sectores de la vida nacional, se asuman como dueños de este proceso. Ahora, por haber estado siempre al servicio de los intereses de la Patria, y su nombre ligado a los más importantes acontecimientos del país, es merecedor digno de un espacio en la historia nacional; espacio que avala con este reconocimiento el Congreso de la República.

Luis A. Robles, o El Negro Robles, como popularmente se le llamó, nació en Camarones, Guajira, el 24 de octubre de 1849 en el hogar formado por Luis Antonio Robles y Manuela Suárez. Cursó su primaria en Riohacha, donde desde muy temprana edad mostró cualidades excepcionales, las que ratificó en Cartagena donde adelantó la secundaria, y posteriormente en el Colegio Mayor del Rosario en Bogotá, donde se recibió como Abogado Colegial, que era en ese entonces, una distinción conservada para los alumnos de mayor rendimiento académico.

Muy pronto su nombre estuvo ligado a las más importantes gestas progresistas del país; a los veintisiete años era ya Secretario del Tesoro, que equivale a ser Ministro de Hacienda y Crédito Público hoy. Su

gestión al frente de esa cartera, fue elogiada por haber reducido ostensiblemente la deuda pública.

El hecho de haber sido Ministro de Estado, Parlamentario, Gobernador, Rector Universitario Abogado, Escritor, Periodista, Catedrático y Militar, pone de manifiesto sus altas y reconocidas calidades, sin embargo muy a pesar del contenido étnico, ideológico, social, político y cultural que le imprimió como figura visible del radicalismo, desde el Congreso y desde los más diversos escenarios del país, al camino que hoy transita el partido liberal, lo vemos injustamente negado por un manto de olvido y de ingratitud. Es absurdo que contradiciendo su estatura, sea poca la información que encontremos de sus vanguardistas y bien cimentados debates en los anales del Congreso.

Luis A. Robles murió en Bogotá, el 22 de septiembre de 1899, sin que se le haya retribuido aún la inmensa deuda de gratitud que el país entero tiene para con él, ya que ni siquiera sus restos mortales que aún permanecen en el Cementerio Central de Bogotá, han sido trasladados a su tierra natal.

Es deber y obligación de cualquier sociedad que se respete, honrar la memoria de sus antepasados, investigando y difundiendo el legado histórico de sus más connotados valores: ello equivale a recoger para la posteridad un paso que ha de ser suficientemente ponderado, si refleja presencias y aportes étnicos y culturales que vitalizan el sentido de identidad nacional, pues es de tener presente que, allí donde no se respeta, se conserva y se proyecta enhiestamente la herencia del pasado, pobre o rica, grande o pequeña, no esperemos que surja nunca, una idea original buena.

Senadores

Idayris Yolima Carrillo Pérez, Micael Cotes Mejía, Miguel Pinedo Vidal.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 72 DE 1999 SENADO

por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador para la recuperación y devolución de bienes culturales robados", suscrito en Santa Fe de Bogotá, D. C., el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Honorables Senadores:

Cumplo con el honroso encargo que me encomendara la Mesa Directiva de la Comisión II, de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 72 de 1999, "por medio de la cual se aprueba el 'Convenio entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador para la recuperación y devolución de bienes culturales robados', suscrito en Santa Fe de Bogotá, D. C., el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)".

Encargo que cumplo con gran satisfacción, por estar no sólo de acuerdo con este Convenio por mi propia naturaleza indígena, sino porque realmente creo que ante la realidad cultural de nuestro país, el proyecto se quedó corto para aquellos colombianos que le damos la verdadera trascendencia y el valor real a la cultura—que es la historia—sí, esa historia que ha demostrado desde hace unos cuantos años que nuestros bienes culturales son muy ambicionados por propios y extraños; al punto de que existen organizaciones internacionales al margen de la ley y también legales, que negocian con nuestro patrimonio cultural, sin normas claras y precisas que protejan realmente la herencia de nuestros ancestros, más preciada en el exterior que en nuestra propia tierra.

Aunque existen otros Tratados y Convenciones Internacionales con Colombia, a este respecto considero que, nuestro Gobierno debe darle mucha más importancia a este tema; pues aunque existen normas que no son suficientes para la trascendencia del tema, tampoco se aplican con rigor y eficacia que se requiere.

Cuánta riqueza cultural y Económica podría recuperar nuestra patria, si se devolvieran estas riquezas que nos han robado desde hace 500 años o sólo desde hace 100 años.

Aunque no dejo de reconocer que en los últimos años se ha tratado de dar una mayor relevancia al tema cultural, pero como en todo lo institucional, muy bonito y bien redactado en el papel, pero en la práctica se pierden los objetivos principales y se tiende hacia lo intrascendental.

Sin embargo, no podría dejar de apoyar este proyecto aunque no llene las expectativas de las que represento en esta Célula Congresional; pero sí considero que es un paso más que se da en favor de nuestra cultura, y por lo tanto propongo:

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 72 de 1999 Senado, "por medio de la cual se aprueba el 'Convenio entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador para la recuperación y devolución de bienes culturales robados', suscrito en Santa Fe de Bogotá, D. C., el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)".

Cordialmente,

Marceliano Jamioy Muchavisoy,
Senador Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 313 - Miércoles 15 de septiembre de 1999

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto definitivo al Proyecto de Acto legislativo número 05 de 1999 Senado, por el cual se reforma el artículo 108 de la Constitución	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 10 Senado de 1999, por la cual se modifica la Ley 7ª de febrero 14 de 1984	3
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 117 de 1998 Cámara, 20 de 1999 Senado, por medio de la cual se reforma la Ley 115 de 1994, institucionaliza la enseñanza obligatoria de la educación comunitaria y se dictan otras disposiciones	5
Informe para primer debate al Proyecto de ley número 66 de 1999 Senado, por medio de la cual se honra la memoria de un ilustre colombiano	15
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 72 de 1999 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador para la recuperación y devolución de bienes culturales robados", suscrito en Santa Fe de Bogotá, D. C., el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996)	16