



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 585

Bogotá, D. C., miércoles 29 de septiembre de 2004

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2004 SENADO

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

Bogotá, D. C., 28 de septiembre de 2004

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

En cumplimiento del encargo que me hiciera la Presidencia de la Comisión procedo a rendir ponencia del Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2004, *por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política*.

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

1. Descripción de la iniciativa.

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

3. Propuesta de modificaciones.

4. Proposición

1. La Iniciativa de reforma Constitucional.

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

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

2. **Educación obligatoria en conocimiento de la historia de Colombia y en la instrucción cívica. (inciso segundo)** Esta modificación se propone

con el fin de darle mayor relevancia a estas materias dentro del sistema educativo.

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

4. **Obligación en cabeza de las instituciones de educación básica para el desarrollo de proyectos especiales para proveer el acceso a la educación de los adultos en los niveles de primaria y secundaria.** Esto con la finalidad especial de abolir el analfabetismo que de acuerdo con los autores asciende a 7.000.000 de personas en Colombia.

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

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

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

Educación

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

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

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

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

Derecho a la educación

Tal como se mencionó en el acápite anterior, la educación es un derecho fundamental al que el Constituyente de 1991 dotó de un contenido especial. Es un derecho que cuenta con una doble dimensión, pues de una parte es un derecho fundamental y como tal encarna un correlativo deber para el titular de cumplir con las obligaciones académicas. De otra es un servicio público² con una función social, lo cual implica una serie de obligaciones de carácter estatal que consisten en garantizar la continuidad, el aumento de la cobertura y mejoramiento continuo de la calidad del servicio educativo. Además de otra serie de obligaciones y responsabilidades tales como el desarrollo de actividades regulares orientadas a satisfacer la necesidad pública de la educación, esto es la obligación de organizar la actividad en pro de la satisfacción del interés general de una manera regular y continua en concordancia con el régimen jurídico especial aplicable³.

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

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

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

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

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

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

Tal vez uno de los problemas más graves es la brecha que en materia de calidad se ha abierto entre los estudiantes que acuden a instituciones privadas y los que lo hacen en instituciones públicas cuya calidad es cuestionable. La educación no debe ser un artículo de lujo. Hoy en día nos enfrentamos a una crisis social que no puede ser desconocida desde ningún

ángulo y con diferencias abismales como las relacionadas con el nivel educativo de quienes cuentan con recursos económicos y quienes no los tienen lo que estamos es profundizando la iniquidad social y empujando a los sectores más pobres a tomar las vías de la ilegalidad por ausencia de oportunidades o por la insatisfacción frente a las pocas que hay.

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

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

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

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

Implicaciones del Derecho a la Educación

La educación como derecho implica observar sus cuatro características fundamentales: la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad⁴. La observación de estas características debe llevar a disponer de una capacidad instalada (infraestructura, docentes, cupos) suficiente para el total de la población potencialmente susceptible de ser titular del derecho; debe llevar a eliminar los diversos obstáculos que impiden el acceso o la discriminación para el ingreso al sistema educativo de las personas, como la distancia, condición económica, origen, etc.; debe llevar a brindar una calidad mínima para desarrollar capacidades y habilidades básicas; y, por último, debe llevar a establecer las medidas y acciones necesarias para asegurar la permanencia de los niños en el sistema educativo.

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

La Educación como Derecho Universal

Instrumentos internacionales

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

Estos instrumentos forman bloque de constitucionalidad tal como lo señala el artículo 93 superior por ser uno de los derechos humanos, en

² Como tal debe orientarse al cumplimiento de los fines del Estado y la consecución del bienestar general por disposición constitucional.

³ El régimen jurídico aplicable es la Constitución Política y Tratados Internacionales que en este caso conforman bloque de constitucionalidad por hacer parte de los llamados derechos humanos, y las leyes sobre el particular.

⁴ Contraloría General de la Nación. Evaluación de la Política Social: 2003. Bogotá.

consecuencia el Estado debe concurrir a garantizar por todos los medios el efectivo cumplimiento del derecho.

La Gratuidad del Servicio

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

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

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

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

La educación en Colombia

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

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

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

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

3. Educación posecundaria: Comprendida por los últimos años de bachillerato.

La situación de la educación en nuestro país es crítica, de acuerdo con el Departamento de Planeación Nacional⁵ en Colombia existen 60.000 establecimientos escolares, 420.000 docentes y 10'000.000 de alumnos de tal manera que a un profesor le corresponde 23.8 alumnos. Sin embargo, la evaluación de la política social 2003 elaborado por la Contraloría señala que en la red pública a un educador se le asignan hasta 700 alumnos distribuidos en cursos de 45 alumnos. Esto desestima cualquier intento de mejorar la calidad de la educación, la cual se recomienda que se imparta en pequeños grupos de alumnos de modo que sea personalizada y permitiendo mayor interacción alumno-profesor.

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

– Cobertura

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

deficiente y que el sistema educativo se caracteriza por grandes iniquidades en el acceso y la permanencia.

Tanto en los diagnósticos que sirvieron de fundamento para la formulación del programa de Gobierno como en el documento de presentación del proyecto de Revolución Educativa (Ministerio de Educación), se estima que cerca de 3 millones de niños están por fuera del sistema escolar, sin embargo, y según cifras del DANE, las Bases del Plan de Desarrollo 2002-2006 se afirma que son solo 1.8 millones de niños y jóvenes entre 5 y 17 años fuera de las escuelas en 2001.

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

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

– Analfabetismo

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

Por género arroja el siguiente resultado:

Género:	MUJERES	HOMBRES
	7,8%	8,0 %

Fuente: DNP

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

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

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

– Nivel de Escolaridad: 7, 6 años

Género:	MUJERES	HOMBRES
	7,7 años	7,6 años

Fuente: DNP

Zona:	CABECERA	OTRAS ZONAS
	8,5 años	4,6 años

Fuente: DNP

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

– Asistencia escolar por edad

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

Fuente: DNP

Generalidades sobre la Política Educativa

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

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, la política social se ha desarrollado bajo cuatro principios fundamentales: 1. La descentralización, como principio de asignación de recursos y responsabilidades. 2. La focalización del gasto social, como principio de asignación de los

⁵ Departamento de Planeación Nacional. http://www.dnp.gov.co/02_SEC/EDUCACI/Educa.htm

beneficios de la política. 3. La introducción de nuevos actores tanto en la participación, formulación y construcción de la política como en la cofinanciación de la misma, y, 4. La privatización de lo público, como estrategia para la prestación del servicio y ejecución de la política.

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

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

Sobre la introducción de nuevos actores en la política social, el Estado deja de ser el responsable exclusivo y directo de los programas sociales, para compartir esta responsabilidad con diferentes actores sociales⁶. Tal incursión de nuevos actores en las políticas sociales como la educativa, se ha dado bajo dos ámbitos:

- i) El de la participación ciudadana, y
- ii) El de la cofinanciación de las políticas públicas⁷.

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

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

Ley 115 de 1994

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

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

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

Ley 715 de 2001

Su principal objetivo es el establecimiento de un mecanismo de asignación de recursos para el Sector, el Sistema General de Participaciones (SGP), establece la población atendida y la población por atender como los criterios de distribución entre los municipios. Dicha participación en el SGP de todas formas restringe los costos educativos de las entidades territoriales⁸.

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

Continuando la misma línea de distribución de competencias en los distintos niveles de la administración pública, la Ley 715 le asigna a la Nación las funciones de formulación, diseño, regulación, impulsor y coordinador de las políticas educativas. Igualmente, es la encargada de definir, diseñar y reglamentar lo referente a las normas técnicas y lineamientos es cuanto a la calidad educativa (instrumentos curriculares y pedagógicos), y aspectos conducentes a garantizar la permanencia de la población matriculada como definir la “canasta básica”⁹.

Un aspecto referente a la disminución de los obstáculos que impiden tanto acceso como permanencia de los menores en el sistema educativo, sobre todo en las zonas rurales, como lo es la distancia entre los hogares y los establecimientos educativos, es tratado en esta Ley como competencia de los departamentos, municipios y distritos, para los estratos más pobres, pero, una vez se hayan cubierto los costos del servicio educativo.

Por otra parte, corresponde a los municipios dirigir, planificar y prestar el “servicio” educativo. Para tal efecto cuenta con los recursos provenientes del SGP y recursos propios, los cuales deben racionalizarse buscando su maximización. La eficiencia interna se garantizaría con la administración, reorganización, reestructuración y readecuación de los establecimientos educativos y las plantas docentes a su cargo; lo que evidencia un carácter economicista y de restricción de costos, a pesar de que estos no deben superar los recursos del SGP (de los cuales han llegado a depender)¹⁰.

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

Y es que se establece que es deber de las entidades territoriales “Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación”¹¹. Podría afirmarse que uno de los ejes del Plan Decenal de Educación que ha guiado la política educativa durante los últimos gobiernos con el incremento de la

⁶ Organizaciones sin ánimo de lucro o voluntarias, de mercado, la familia, entre otras. El artículo 3º de la Ley 115 dice: “El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.

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

⁷ El Plan Decenal de Educación plantea como uno de sus pilares fundamentales la búsqueda de la denominada “eficiencia interna” de las instituciones educativas, con el fin de consolidar las bases para una cada vez mayor “autofinanciación” de las mismas.

⁸ LEY 715/2001. ARTÍCULO 21. LÍMITE AL CRECIMIENTO DE LOS COSTOS. Los compromisos que adquieran los departamentos, distritos y municipios certificados para la prestación de los servicios educativos a su cargo, cuando se adquieran con recursos del Sistema General de Participaciones, no podrán superar el monto de la participación para educación, en la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.

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

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

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

⁹ El Documento 068 de 2003, establece un rubro denominado “Alimentación Escolar”, transferido a Distritos y Municipios y que corresponde al 0.5% del SGP, que se destina para la financiación de programas de alimentación escolar en distritos y municipios.

¹⁰ Contraloría General de la Nación. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: 2003. Bogotá.

¹¹ Ley 715 de 2001. Artículo 7º numeral 6.

cobertura. Esto se ha traducido en un aumento de alumnos y grupos por cada docente.

Existe un sistema de cofinanciación Estado-Familias, con tendencia creciente a la financiación por parte de estas familias y con una fuerte tendencia a la disminución de la financiación de la educación pública; en momentos en que las cargas de impuestos para los sectores más desfavorecidos de la población se han incrementado a niveles desesperantes.¹² Lo cual contraría abiertamente el ideal de la Constitución de 1991.

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

La Permanencia

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

Los principales problemas del sistema educativo son la cobertura y la calidad del servicio dejando en claro que esta última adquiere gran relevancia si se tienen en cuenta las alarmantes cifras de deserción, repitencia y reprobación en los últimos años, lo cual plantea una problemática muy compleja que exige ser afrontada con una responsabilidad colectiva que comprometa la política de desarrollo social y económico del país¹³.

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

Los obstáculos a la permanencia se convierten en un factor de discriminación en contra de los sectores más vulnerables de la población: en las zonas rurales, donde el 80% de la población vive en condiciones de pobreza, cerca de la mitad de los estudiantes tienen que abandonar la escuela al finalizar su formación básica¹⁴.

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

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

Compromiso nacional por la educación

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

3. Modificaciones

1. Cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos:

Considero que debe mantenerse la disposición constitucional que permite el cobro de derechos académicos. Esta disposición antes de obstaculizar el derecho a la educación permite que el cobro que se hace a una familia con capacidad de pago permita el acceso al sistema de un educando que no posee poder económico.

Para determinar la capacidad de pago de una familia se aplican una serie de criterios y escalas como el nivel socioeconómico de la familia; la composición del núcleo familiar, los niveles y grados de educación formal y el carácter de los servicios educativos ofrecidos, en el ciclo de educación básica y media.

2. Educación obligatoria sin límite de edad: Es importante que la educación llegue prioritariamente a los menores en edad escolar, esto en cumplimiento del artículo 44 de la Constitución Política (Derechos de los niños). Al respecto cabe mencionar el pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto al derecho a la educación de todo menor de 18 años. La Corte Constitucional aplicando el principio de interpretación Pro Infans, la Corte Constitucional distingue entre el carácter fundamental del derecho a la educación de los niños y la obligatoriedad de la educación cuando el inciso tercero de la Constitución ordena entre los cinco y quince años y que comprende como mínimo un año de preescolar y nueve de formación básica no quiso considerar la edad como elemento determinante y exclusivo para originar la obligación sino que ordena garantizar gratuita y obligatoriamente la educación básica a todo menor de edad¹⁵.

En consecuencia deberá darse prioridad a los menores en edad escolar.

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

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

Para tal fin será necesario establecer una serie de criterios determinados por la situación socioeconómica que permita focalizar la satisfacción de las necesidades en los sectores que realmente los requieren.

En los anteriores términos me permito hacer la siguiente proposición a esta Comisión:

4. Proposición

Dese primer debate en primera vuelta con el pliego de modificaciones adjunto al Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2004 Senado, *por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución*.

Rodrigo Rivera Salazar,

Senador.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

¹² Contraloría General de la República. Evaluación de la Política Social: 2003. Bogotá.

¹³ Contraloría General de la República. Evaluación de la Política Social: 2003. Bogotá.

¹⁴ Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. 120

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-323 de 1994.

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

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

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, **sin perjuicio del cobro de derechos a quienes puedan sufragarlos**. Las entidades estatales de educación básica dará satisfacción a las necesidades de nutrición, transporte, salud y útiles escolares **de los estudiantes de los sectores más vulnerables**.

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

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

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

Rodrigo Rivera Salazar,
Senador.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 62 DE 2004 SENADO,
072 DE 2003 CAMARA**

por medio de la cual se rinde honores a la Corporación Diocesana Pro Comunidad Cristiana-Diócesis de Cartago, Valle del Cauca.

Bogotá, D. C., septiembre 21 de 2004

Doctor

MANUEL RAMIRO VELASQUEZ

Presidente Comisión Segunda

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

Por medio de este escrito los suscritos Senadores presentamos ponencia favorable al Proyecto de ley número 62 de 2004 Senado, 072 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se rinde honores a la Corporación Diocesana Pro Comunidad Cristiana-Diócesis de Cartago, Valle del Cauca.*

Este proyecto aprobado ya en la Comisión Segunda y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, fue presentado a consideración por el Representante Jorge Augusto Merino Duque mediante el cual busca que el Congreso de Colombia “Rinda Honores a la Corporación Diocesana Pro Comunidad Cristiana, Diócesis de Cartago, Valle del Cauca”, institución benéfica que cumplió 30 años de fundación y de servicios a la ciudad de Cartago y en general al departamento del Valle del Cauca, distinguiéndose por su apoyo a familias damnificadas y posteriormente al apoyo en materia de vivienda a familias pobres de Cartago, el Norte del Valle y del Eje Cafetero.

La benemérita corporación, dirigida hoy por Monseñor Jairo Uribe Jaramillo se ha vinculado a programas de crecimiento humano a través de programas técnicos, de producción sociales y financieros, que como virtud de estos 30 años de servicio a favor de esos sectores necesitados del país, la institución ha sobresalido por las importantes obras que han desarrollado en estos campos favoreciendo a miles de familias, muchas de las cuales solo han recibido el apoyo de esta Institución, particularmente en el campo de la vivienda y donde a esta corporación le ha tocado ejercer funciones que han debido estar a cargo del Estado Colombiano, pero que este ha ignorado por problemas de orden económico.

Por todo lo anterior es justo que el Congreso reconozca el trabajo de la Corporación Diocesana Pro Comunidad Cristiana-Diócesis de Cartago, Valle del Cauca, que a lo largo de 30 años ha beneficiado a gente honrada y desplazada de los municipios del Norte del Valle.

No obstante, que estamos en todo de acuerdo con este importante proyecto, consideramos por técnica legislativa, modificar el articulado del proyecto reordenando la numeración y excluyendo el artículo 3º del proyecto que viene de Cámara de Representantes.

Los suscritos ponentes, presentamos a consideración de la honorable Comisión Segunda, la siguiente

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 62 de 2004 Senado, 072 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se rinde honores a la Corporación Diocesana Pro Comunidad Cristiana-Diócesis de Cartago, Valle del Cauca*, con las modificaciones propuestas.

Atentamente,

Luis Alfredo Ramos Botero, Enrique Gómez Hurtado, Senadores de la República.

Proposición

Por lo anterior, nos permitimos presentar la siguiente proposición:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 62 de 2004 Senado, 072 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se rinde honores a la Corporación Diocesana Pro Comunidad Cristiana-Diócesis de Cartago, Valle del Cauca.*

Atentamente,

Luis Alfredo Ramos Botero, Enrique Gómez Hurtado, Senadores de la República

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Congreso de la República se asocia a la celebración de la efemérides de fundación de la Corporación Diocesana Pro Comunidad Cristiana de la Diócesis de Cartago, Valle del Cauca, en sus primeros treinta (30) años de vida institucional con la presente ley de honores.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial**.

Luis Alfredo Ramos Botero, Enrique Gómez Hurtado, Senadores de la República.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 59 Y 82 DE 2004
SENADO (ACUMULADOS)**

por medio de la cual se implementa la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, y por medio de la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones.

Honorable Senador

GERMAN HERNANDEZ AGUILERA

Presidente

Comisión Sexta

Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate a los Proyectos de ley 59 y 82 de 2004, acumulados (artículo 151, Ley 5ª de 1992), *por medio de la cual se implementa la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, y por medio de la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones*, respectivamente.

Basado en el mandato del artículo 154 de la Ley 5ª de 1992 presento a los honorables Senadores de la Comisión Sexta del Senado el “informe sobre acumulación” de los mencionados proyectos, por cuanto sus temas no solo son parte de una misma materia, sino porque además son complementarios; lo cual enriquece la propuesta en favor de crear una cátedra educativa en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en Colombia.

Como dije al iniciar la Exposición de Motivos del Proyecto de ley 082 de 2004, la coyuntura política, de orden social y especialmente relacionada con la crisis de los Derechos Humanos que vive nuestra Patria exige que el estado colombiano se apersona más de la misma y le busque soluciones

de fondo, es por ello por lo que presenté a consideración del Congreso la mencionada iniciativa, como una forma de entregarle instrumentos de convivencia a nuestra sociedad en todos sus estamentos; aun a los colombianos en el exterior que han abandonado nuestro territorio nacional en búsqueda de mejores horizontes para sí y para sus hijos.

Es necesario recordar que ambas iniciativas están enmarcadas en el bloque de constitucionalidad consignado en el artículo 3º, sin embargo, quiero destacar que su columna vertebral son los artículos 67 y 41 de la Constitución Nacional, en concordancia con el Preámbulo de la misma y los artículos 1º, 2º (inciso 2º), 4º (inciso 1º), 5º, 6º, 13, (inciso 1º), 40 (numerales 5 y 6), 44, 45, 46, 68, 86, 91, 95 (numeral 5), 96, 103, 188, 222, 241, 271 (numerales 1 y 2 y 282 (numeral 2).

INFORME SOBRE ACUMULACION

Respecto de la “acumulación” temática, esta se produjo dándole prelación a la coherencia en la materia, y quedó de la siguiente manera:

1. Se le dio prelación al título del Proyecto de ley número 082 de 2004, en razón a que la cátedra apenas se está creando, por lo tanto no se puede implementar lo que no existe, de tal forma que el título seleccionado es *por la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, y se dictan otras disposiciones*.

2. A pesar de que en ambos proyectos de ley estaba concebida la idea de definir la cátedra, no aparecía como tal: razón por la cual se consigna así en el artículo 2º del pliego de modificaciones.

3. Del Proyecto de ley 059 se tomaron los artículos 7º, 11, relacionados con la Cultura de los Derechos Humanos y con la asignación de las funciones del Comité Interinstitucional, por cuanto el Proyecto 082 no lo contemplaba.

4. En relación con el Proyecto de ley 082 de la misma se tomaron los artículos 6º, 9º, 11 y 12, referentes a la Cooperación, a la Participación Ciudadana, al Control y Vigilancia de la Cátedra y al Régimen de Transición de la ley, respectivamente.

5. En cuanto al resto de las propuestas se fundieron entre sí para darle una coherencia temática y de organización técnica a los dos proyectos que se acumularon, según lo establece el artículo 154 de la Ley 5ª de 1992.

REITERACIÓN

Por ser de suma importancia reiteramos algunos de los conceptos e informaciones consignados en la Exposición de Motivos en el sentido de que la Constitución Política dedica una gran parte de su contenido a los derechos humanos, ella no es un casillero divorciado del conjunto integral de la Constitución; hay un nexo indisoluble que pone a los derechos en circulación por todo el circuito constitucional y, desde este, un techo valorativo, ideológico y normativo de conformidad con el cual debe ser interpretada todas las normas del orden jurídico.

Por ello, el cumplimiento de los Derechos Humanos, deberes y garantías, consagrados por las normas jurídicas del orden nacional e internacional tiene que ver con las medidas encaminadas a posibilitar su efectividad; la difusión y enseñanza a las personas que son sujetos de tales derechos, deberes y garantías que se les reconocen cualidades y obligaciones o cargas sociales. El conocimiento es la condición esencial de una buena aplicación de las normas. Uno de los factores propiciatorios de su incumplimiento es su ignorancia, especialmente de los tratados internacionales de los derechos humanos y del derecho de los conflictos armados.

Los tratados obligan a los Estados para que promuevan los derechos humanos con el fin de que las personas que son sujetos activos, puedan reclamar a los sujetos pasivos la efectividad de sus derechos.

Desde 1919 cuando se creó la Organización Internacional del Trabajo adoptada como consecuencia del Tratado de Versalles, surgieron obligaciones internacionales de los Estados al adoptar medidas jurídicas en defensa de las personas en sus relaciones laborales. Esa política continuó al adoptarse la Carta de las Naciones Unidas que tiene como unas de sus consideraciones “*Reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres...*” y, “*a crear condiciones bajo las cuales pueda mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho Internacional*”. Igualmente al señalar los propósitos y principios de la organización, previó en el artículo 1º numeral 3º, “*... el desarrollo y el estímulo del respeto de los derechos*

humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

La Asamblea General proclama la Declaración Universal de los Derechos del Hombre el 10 de diciembre de 1948, “*como ideal común por lo que todos los pueblos deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las institucionales, inspirándose constantemente en ella, promueva, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren por estas medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción*”.

En desarrollo del anterior mandato en 1966 se aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales. Luego aparece convenios que protegen a los sectores específicos o minoritarios, entre otros, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Convención sobre los Derechos del Niño; la discriminación en el trabajo infantil; la convención sobre los pueblos indígenas tribales en países en desarrollo. Es de advertir que en América surge el primer convenio regional de derechos humanos, el de 1948 celebrado en Bogotá, cuyo contenido se convirtió en la base del Pacto de San José de Costa Rica.

Posteriormente se producen otros instrumentos, declaraciones y planes de acción dirigidos específicamente a la protección y promoción del derecho a la educación. Dentro de estos puede citarse la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, la Declaración Mundial sobre Educación para todos, el Plan de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y el Marco de acción educación para todos.

Del mismo modo, la Carta de las Naciones Unidas al señalar que la noción jurídica de la dignidad intrínseca de la persona humana y, por consiguiente, la afirmación de que todo ser humano es titular de derechos propios condujo no solamente a reconocer unos derechos sino además a promoverlos y protegerlos. En este sentido, los artículos 8º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto de San José de Costa Rica y artículo 2º numeral 3º literal a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que “*Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley*”.

La Constitución colombiana en desarrollo de estos postulados internacionales, consagró los mecanismos de protección de los derechos humanos, así: acción de tutela (Constitución Política artículo 86), acción de cumplimiento (Constitución Política, artículo 87), hábeas corpus (Constitución Política, artículo 30), acciones populares y de grupo (Constitución Política, artículo 88), acciones de constitucionalidad (Constitución Política, artículo 242).

En la actualidad, la educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías es fundamental porque promueve prácticas que permitan a las personas y a los pueblos el conocimiento y goce de sus derechos, su empoderamiento para incorporar estos valores y principios como un aporte para la consolidación de una cultura democrática, de paz y de fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Por ello la necesidad de que se instruya a todas las personas sus derechos y deberes constitucionales, que se enseñen los mecanismos de defensa con que cuentan las personas para salvaguardar sus derechos, entre otras como la acción de tutela; hábeas corpus; la acción de cumplimiento; populares y de grupo.

Igualmente, los instrumentos internacionales como los consagrados en el sistema internacional de la ONU: la Asamblea General; el Consejo Económico y Social creado entre otras, para hacer recomendaciones en materia de promoción y protección de derechos humanos; la Comisión de Derechos Humanos encargada de investigar las denuncias de violaciones de derechos y hacer las recomendaciones pertinentes a la Asamblea General; el Comité de Derechos Humanos encargado de recibir las denuncias por grave violación de uno o varios de los derechos sancionados por los pactos internacionales, una vez agotados los recursos de jurisdicción del país a que pertenecen; el Tribunal Internacional de Justicia; la

Organización Internacional del Trabajo, OIT, encargada de la protección de los trabajadores; los relatores especiales nombrados para investigar situaciones particularmente graves de violaciones masivas de los Derechos. El Sistema Regional Americano, el órgano que promueve la observación de los Derechos Humanos por conducto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Internacional Interamericano de Derechos Humanos.

Así las cosas, el papel de la educación, tiene que ver con la formación de personas más informadas y dotadas de los medios para informarse. Ello abre posibilidades a actitudes inmersas en la crítica, la responsabilidad y la ética. La educación promueve el interés público, lo cual a su vez hace más posible el paso a concretar las ideas en actitudes y actuaciones en diversas esferas de la vida, pública o privada. La educación en Derechos Humanos, deberes y garantías debe ser un proceso de enseñanza-aprendizaje, que transforme la vida de las personas e integre lo individual con lo comunitario, lo intelectual con lo afectivo. Debe relacionar la teoría con la práctica y estas a su vez con la realidad de nuestro país, señalando los obstáculos que impiden o postergan el goce de los derechos.

De conformidad con lo anterior, el Estado en su condición de nodo internacional es una rampa que permite empezar a concretar los compromisos del país en materia de educación, divulgación, promoción y cumplimiento de las normativas de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario contribuyendo de manera positiva a atenuar las secuelas del conflicto que atravesamos. De esta forma la Nación estará constituida por ciudadanos conocedores y capaces de ser sujetos activos en la construcción de la sociedad que desean, conforme a los valores democráticos y esté próspera en la vitalidad participativa de sus ciudadanos, porque esta energía está alimentada del conocimiento que le permita llevar a la práctica el diálogo, el consenso, el perdón y la conciliación como una apuesta por la vida.

En razón a todas estas consideraciones humanitarias, constitucionales y legales y a fin de entregarle instrumentos al estado colombiano a favor de trabajar por la reconciliación nacional, ruego a los honorables Congresistas de la Comisión Sexta del Senado aprobar en primer debate la presente ponencia, al Proyecto de ley números 059, 082 de 2004, Senado, acumulados *por medio de la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto.

Atentamente,

Samuel Moreno Rojas,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 59 Y 82 DE 2004 SENADO (ACUMULADOS)

por medio de la cual se implementa la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, y por medio de la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* En desarrollo del mandato constitucional consagrado en el artículo 41, créase la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en las instituciones educativas públicas y privadas, en los niveles preescolar, básica, media y superior, formal y no formal de la Nación, a fin de contribuir a la formación de una amplia y sólida cultura de los derechos humanos, como la mejor vía para que las personas se reconozcan como titulares de derechos y deberes, conozcan los mecanismos de protección y exijan su respeto ante cualquier persona, autoridad pública o privada que los vulnere y de la misma forma reconozcan los mismos derechos en las demás personas.

Artículo 2°. *Conceptualización de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.* Entiéndase por Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el conjunto de contenidos, procesos pedagógicos, metodologías, estrategias, metas, actividades y acciones que transverbalizan el currículo escolar de las instituciones educativas, de educación formal y no formal, el cual hará parte integral del Proyecto Educativo Institucional (PEI). La Cátedra de Derechos Humanos hará parte del área de Ética y Valores, contemplada en el Plan de Estudios para las instituciones educativas, de conformidad con la Ley General de Educación.

La Cátedra deberá educar en la autonomía, la libertad personal, la responsabilidad individual y colectiva, el respeto a la dignidad humana, el pluralismo cultural, ideológico, político y religioso, la tolerancia, la solidaridad y las prácticas democráticas de la participación.

Artículo 3°. *Contenido de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.* La cátedra deberá abordar los preceptos fundamentales de los Derechos Humanos, su desarrollo histórico, el marco legal nacional e internacional, la esencia y contenido de cada uno de los derechos y los mecanismos para su protección.

Dentro del contexto anterior, los temas a abordar en la cátedra en los diferentes niveles, cursos y disciplinas, entre otros son:

1. ¿Qué son los Derechos Humanos?
2. ¿Cuáles son los Derechos Humanos?
3. ¿Cómo surgen los Derechos Humanos?
4. ¿Quiénes son los titulares y los responsables de las violaciones de los Derechos Humanos?
5. ¿Cómo se protegen los Derechos Humanos en el ámbito interno, regional o universal?
6. ¿Qué es un Estado Social de Derecho, cuáles son sus fines y principios fundamentales?

¿Se incluyen en él la división de poderes, la democracia, y su relación con los Derechos Humanos y la organización del Estado colombiano?

7. Sistemas regionales e internacionales de protección.
8. Sistema de Protección de los Derechos Humanos en Colombia, que incluya como mínimo:

- (1) Mecanismos de protección de los Derechos Humanos.
- (2) Garantías Institucionales: Instituciones nacionales encargadas de proteger los Derechos Humanos.
- (3) Garantías Judiciales: Acción de Tutela, Acción de Cumplimiento, Acción Popular, Acciones contencioso-administrativas, con énfasis en Acciones constitucionales; y
- (4) Mecanismos Internacionales de Protección.

9. Desarrollo del origen histórico, el fundamento, la función, el contenido protegido y los mecanismos de protección de cada uno de los Derechos a la vida; de libertad –en todas sus formas– de igualdad, de integridad; derechos sociales, económicos y culturales, derechos colectivos, derechos políticos.

10. Acciones afirmativas para garantizar la igualdad material a los sujetos más vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas, poblaciones afrocolombianas, colombianos en el exterior, adulto mayor, discapacitados, víctimas del conflicto armado, desmovilizados y desplazados).

Parágrafo 1°. Para cada uno de los niveles de educación: Preescolar, primaria, secundaria, técnica, universitaria el Ministerio de Educación deberá fijar los contenidos y objetivos de logros específicos de acuerdo con el nivel de lecto-escritura y las capacidades y habilidades que tienen los estudiantes de cada curso, nivel o disciplina.

Parágrafo 2°. Para la definición conceptual de los contenidos del plan de estudios y el diseño metodológico de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el Ministerio de Educación buscará la asesoría académica de las universidades oficiales y privadas del país, así como los aportes de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales comprometidas en la gestión de la política de Promoción y Respeto a los Derechos Humanos.

Artículo 4°. *Finalidad.* La Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación tendrá como finalidad:

1. Fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
2. Desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de la dignidad del ser humano.
3. Promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre las diferentes comunidades nacionales y extraterritoriales del país, las poblaciones indígenas y los grupos raciales, étnicos, religiosos y lingüísticos.
4. Facilitar la participación efectiva de todas las personas en una sociedad libre.

5. Dar cumplimiento al mandato constitucional (artículo 41) sobre la enseñanza de la Constitución Política, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativos al Derecho (normativo del artículo 13, párrafo 1° sobre el objetivo y propósito de educación), las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre la necesidad de educar en derechos humanos y los fines del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos.

Artículo 5°. *Marco normativo.* En su diseño curricular la Cátedra tendrá como base fundamental el marco normativo nacional e internacional sobre los Derechos Humanos, destacando los siguientes referentes:

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
2. La Constitución Política de Colombia y las leyes que la desarrollan en el texto referente a los derechos deberes y garantías.
3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (*Ley 74 de 1968*).
4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (*Ley 16 de 1972*).
5. El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (*Ley 74 de 1968*).
6. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, "Protocolo de San Salvador" (*Ley 319 de 1996*).
7. El Derecho internacional aplicable en situaciones de conflictos armados.
8. Los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949:
 - I. Para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña.
 - II. Para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas del mar.
 - III. Relativo del trato debido a los prisioneros de guerra.
 - IV. Relativo a la protección de la población civil (*Ley 6ª de 1960*); y los Protocolos adicionales de 1977, I. Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y, II. Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (*Ley 717 de 1994*); la Convención de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción (*Ley 554 del año 2000*).
9. El Estatuto de la Corte Penal Internacional (*Ley 742 de 2002*).
10. Los Convenios de La Haya de 1899 y 1907, y cuya finalidad tradicional ha sido regular la conducción de las hostilidades y los medios legítimos de combate; Protocolo facultativo de los niños, niñas y jóvenes víctimas de los conflictos armados (*Ley 765 de 2002*). Convención sobre los Derechos del Niño (*Ley 12 de 1991*).
11. Los Convenios Internacionales del Trabajo debidamente ratificados por Colombia como parte integrante del bloque de constitucionalidad.
12. Las Declaraciones de Estocolmo sobre el entorno humano (1972) y la de Río de Janeiro destinados a la salvaguardia del medio ambiente global.
13. La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (*Ley 51 de 1981*).
14. La Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (*Ley 146/94*).
15. La recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (*aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura en su XVIII. Reunión, el 19 de noviembre de 1974*).
16. Los derechos y garantías que siendo inherentes a la persona humana no figuren en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales vigentes.

Artículo 6°. *Destinatarios de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías.* Con fundamento en el artículo 13, inciso 1° de la Constitución Nacional, la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, tendrá como destinatarios a los niños, niñas, jóvenes y adultos que estudian en las instituciones educativas nacionales, como también a los docentes y demás integrantes

de la comunidad educativa en general, tanto de los niveles básico, primaria y secundaria, como técnico, profesional y universitario.

El Ministerio de Educación a través de las entidades del Gobierno Nacional encargadas de impartir programas informales de educación o capacitación, vinculará a otros grupos poblacionales como niñas, niños y jóvenes descolarizados, desplazados, minusválidos y demás sujetos vulnerables no escolarizados del país, según lo establecido en el artículo 13, inciso 3° de la Constitución Nacional.

También serán destinatarios de la Cátedra los docentes de instituciones públicas de educación y a los servidores públicos vinculados a las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal; para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública desarrollará y ejecutará programas de capacitación y formación en Derechos Humanos, con el fin de garantizar el desarrollo armónico e integrado del país y la prestación de los servicios a su cargo, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional promoverá la suscripción de convenios con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, para adelantar campañas con los funcionarios, guardianes y población privada de la libertad sobre Promoción, Difusión y Respeto de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y con la ayuda del Ministerio de Educación y demás organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales competentes, y con base en Instrumentos Internacionales bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y específicamente en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (*Ley 146/94*), el Convenio de la OIT relativo a los trabajadores migrantes número 97 de 1949 y el Convenio sobre las Migraciones número 143 de 1975—disposiciones orientadas a la protección de los migrantes— y en el artículo 96 de la Constitución Nacional—doble nacionalidad—, en todos los derechos y deberes extraterritoriales de los colombianos en el exterior, diseñará un *Programa Especial para las Comunidad Colombiana en el Exterior* y será dictado en las circunscripciones consulares.

Artículo 7°. *Cultura de Derechos Humanos en el ambiente de aprendizaje.* La enseñanza de Derechos Humanos debe ser coherente y compatible con su contenido. El educador en Derechos Humanos debe promover la vivencia de los mismos en el ambiente de aprendizaje, o en el aula de clase. Esto es, motivar la participación de la democracia, la tolerancia, el respeto a la dignidad humana, la solidaridad, la igualdad y el respeto a la diferencia; y en general motivar en el lugar de aprendizaje todos los preceptos que fundamentan los Derechos Humanos. Asimismo, la perspectiva de los Derechos Humanos debe incorporarse en el manual de convivencia de las instituciones educativas públicas y privadas, en el gobierno escolar y en todas aquellas actividades y procesos que se desarrollen en el ambiente educativo.

Parágrafo. Las instituciones de educaciones públicas y privadas deberán revisar sus Manuales de Convivencia y sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) a fin de que la perspectiva de los Derechos Humanos quede incluida en ellos. Para ello, y a partir de la promulgación de esta ley, el Ministerio de Educación desarrollará procesos de capacitación en Derechos Humanos a todos los profesores y de acompañamiento en la revisión de los Manuales de Convivencia y de los PEI con perspectivas en Derechos Humanos.

Artículo 8°. *Ambito de aplicación.* La Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación desarrollará objetivos, metodologías, enfoques sectoriales y trabajará con ejes transversales apropiados para cada nivel, grado, disciplina y carrera profesional que se implemente en el país en todas las instituciones educativas públicas y privadas, a fin de garantizar el desarrollo armónico e integrado del país, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad.

Parágrafo. La administración nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, implementará y desarrollará el proceso anteriormente dispuesto, como también el uso de nuevas herramientas tecnológicas, como la internet, los centros de información bibliográfica, las bibliotecas virtuales, las bases de datos, y aprovechará todas las expresiones artísticas, deportivas, recreativas y culturales como

el cine y el teatro; la publicación de cómics y de historietas en lenguaje sencillo; medios audiovisuales y comunicación como la televisión y la radio.

Artículo 9°. *Dirección administrativa.* La Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación será responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional y estará dirigida por él mismo, el cual reglamentará su implementación gradual y sistemática en todas las instituciones de educación formal y no formal, oficiales o privadas del país.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional proveerá el equipo humano especializado que deberá encargarse de fijar las metas, prioridades, planes, programas, estrategias, herramientas e indicadores de logros para la ejecución de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

Parágrafo 2°. Para lo establecido en el parágrafo anterior el Ministerio de Educación Nacional podrá establecer alianzas con organismos nacionales como la Defensoría del Pueblo que tiene el mandato constitucional para la promoción y el respeto de los Derechos Humanos, así como organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Unesco y demás entidades u organizaciones que promuevan los Derechos Humanos en la esfera de la educación.

Artículo 10. *Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.* Créase el Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el cual al mismo tiempo será Observatorio Nacional de Derechos Humanos, y estará integrado por un representante de cada una de las entidades del Gobierno Nacional y organismos de control que desarrollen programas de esta naturaleza, a fin de articular, fortalecer, monitorear y racionalizar los propósitos y resultados en la gestión de los Derechos Humanos.

Este Comité estará coordinado por el Ministerio de Educación Nacional. Participarán en condición de invitados el Director de la Oficina en Colombia de la Comisión de Derechos Humanos y el Representante en Colombia del Alto Comisionado de Paz de la ONU, o sus delegados.

El Comité dictará su propio reglamento en un término no mayor de sesenta días posteriores a la fecha de su integración, y se reunirá trimestralmente.

Artículo 11. *Funciones del Comité.* Serán funciones del Comité:

1. Asesorar a las instituciones miembros del Comité en la definición e implementación de la educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

2. Validar a través de procesos participativos, iniciativas y propuestas de los organismos gubernamentales y no gubernamentales en materia de educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

3. Promover la articulación de esfuerzos con otras instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales.

4. Realizar seguimiento a los compromisos y obligaciones incluidas en esta ley.

5. Impulsar el análisis y la investigación en educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

6. Favorecer la cultura de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación a través de la difusión, divulgación y promoción en la enseñanza y aprendizaje de los Derechos Humanos en sus tres componentes básicos: Conocimiento, Valores y Actitudes, y Habilidades o Destrezas.

7. El Comité Interinstitucional presentará informes semestrales al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo y al Congreso de la República, a través de las Comisiones Sextas y de Derechos Humanos de Senado y Cámara, en donde serán debatidos y posteriormente remitidos a las respectivas plenarios de cada Corporación.

Artículo 12. *Participación ciudadana.* El Ministerio del Interior y de Justicia impulsará la constitución de la Red Nacional de Educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, para facilitar la expresión y la participación democrática en los contenidos, las estrategias y las metas de la Cátedra de Derechos Humanos, desde el espacio de la sociedad civil y desde las dimensiones de pluralidad e

independencia con la participación de académicos(as), investigadores(as), rectores, docentes, organizaciones de estudiantes, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, iglesias reconocidas por el Estado, padres de familia, medios de comunicación, redes de Internet, organizaciones de colombianos en el exterior, organizaciones no gubernamentales de políticas migratorias, minorías étnicas, desplazados, desmovilizados y las personas que se hayan destacado en la defensa y promoción de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en el territorio nacional.

Artículo 13. *Cooperación.* El Gobierno Nacional promoverá la suscripción de convenios de asesoramiento y cooperación técnica y/o financiera ante la Unesco, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas; con los Estados partes que suscribieron la Declaración Universal de los Derechos Humanos; con las organizaciones públicas y privadas nacionales e internacionales, para la formación, promoción y divulgación permanente en materia de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

Artículo 14. *Difusión, Divulgación y Promoción de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.* El Gobierno Nacional en coordinación con las demás autoridades e instituciones del sector central y organismos competentes, implementará programas para difundir, divulgar y promover los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y para lo cual establecerá alianzas con los medios de comunicación escritos, radiales, de televisión, Internet, comunitarios, públicos y privados.

El Ministerio de Educación Nacional publicará manuales, cartillas y cuadernos sobre los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación para distribuirlos gratuitamente en las instituciones educativas del país, formal e informal.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional utilizará para la Cátedra de Educación de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, mecanismos de comunicación adecuados para las personas con discapacidad y para las comunidades indígenas y para todo grupo étnico existente en el territorio nacional, en su lengua nativa, como también para la comunidad colombiana en el exterior.

Artículo 15. *Control y vigilancia.* El Ministerio de Educación Nacional y el Comité Interinstitucional, en su carácter de Observatorio de Derechos Humanos, presentarán anualmente un informe sobre la gestión y el desarrollo de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, a las Comisiones Sextas y Comisiones de Derechos Humanos de Senado y Cámara, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.

Artículo 16. *Régimen de transición.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Educación deberá organizar lo concerniente a la planificación y definición de metas, programas, metodologías, estrategias y para garantizar el inicio y la implementación de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en el mes de enero del año 2006.

Artículo 17. *Financiación.* Para la financiación de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda apropiará el presupuesto de los recursos necesarios para su normal funcionamiento.

Artículo 18. *Divulgación de la ley.* El Gobierno Nacional organizará campañas pedagógicas de difusión masiva sobre la presente ley.

Artículo 19. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2004.

Samuel Moreno Rojas,
Senador de la República.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 08 DE 2004 SENADO**
por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional.
Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2004
Honorable Senador

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Honorable Senado de la República

E. S. D.

Estimado doctor Gómez:

Nos ha correspondido el honor de rendir informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional.

El día 15 de septiembre fue aprobado por la Comisión Primera de la Corporación el presente acto legislativo con algunas modificaciones de forma en el texto del articulado, conservando el espíritu de la modificación propuesta.

La honorable Comisión consideró que debía denominarse como “internacional” la circunscripción que en el acto legislativo inicial se denominaba extraterritorial y que debía limitarse expresamente el número de curules a proveer ya que la propuesta modificatoria la había dejado abierta.

En este orden de ideas, nos disponemos a rendir ponencia sobre la conveniencia y justificación de la reforma constitucional.

La propuesta de articulado que se analiza busca garantizar la verdadera representación de los colombianos que residen fuera del país, a través de su vocero en el Congreso de la República. En este sentido, la iniciativa propende porque, al momento de la elección de Representantes a la Cámara, sólo los colombianos residentes en el exterior puedan depositar su voto por aquellos que se postulen a dicho cargo, dejando de lado la posibilidad de que el resto de habitantes del territorio nacional puedan pronunciarse a favor del mencionado candidato.

La situación actual del Representante liberal Jairo Martínez sirve para caracterizar lo que ocurre en estos momentos:

“(...) El hoy Representante Martínez ganó con 8.777 votos, de los cuales 2.473 fueron emitidos por colombianos en el exterior y 6.304 en Colombia. Así, sólo el 20.81% de los votos que otorgaron curul al Representante Martínez fueron sufragados por la población especial a la que supuestamente representa; el restante 79.19% de los votos fueron emitidos en Colombia. A su vez, esos 2.473 votos registrados fuera del país en su favor apenas representan el 6.56% del potencial de votación en el exterior (...).”

Y es que en la actualidad, de acuerdo con interpretación que hiciera la Corte Constitucional mediante Sentencia C-169 de 2001, por considerarse que pertenecen a una circunscripción especial de alcance nacional, todos los colombianos pueden depositar su voto por los candidatos a representar a los ciudadanos que residen en el exterior.

Sobre el particular dijo la Corte:

“(...) Es importante señalar que, de conformidad con el artículo primero del proyecto, esta es una circunscripción especial de alcance nacional. Ello implica que ha sido creada y organizada, no en función de un territorio determinado, sino de ciertos grupos sociales cuya participación se busca fomentar, y que se encuentran distribuidos por todo el país, o, como en el caso de los colombianos residentes en el exterior, por todo el globo. La cualificación de nacional, conlleva también que esta circunscripción se encuentra abierta a la participación de todo el electorado; es decir, que cualquier colombiano, pertenezca o no a alguno de los cuatro grupos que contempla la norma, puede votar por los candidatos que se postulen a través de ella, a diferencia de lo que ocurre en la circunscripción territorial ordinaria de la Cámara de Representantes, por la cual sólo podrán votar los habitantes del territorio correspondiente.

“La posibilidad de que cualquier ciudadano participe, como elector, en esta circunscripción, encuentra sustento constitucional, en la medida en que, si bien se pretende dotar de representación a ciertos grupos específicos, para hacerlo es indispensable, por virtud del artículo 1º de la Carta, consultar el interés general, dentro del cual se entiende incluido el interés particular de tales colectividades; por ello, es necesario que sea la totalidad de los ciudadanos la que decida quienes habrán de ejercer este cargo. El reconocimiento de tal posibilidad constituye, además, una aplicación directa del principio hermenéutico de maximización de los derechos fundamentales, ya que mal haría la Corte en hacer extensiva a la circunscripción especial, una restricción del derecho a la participación que es propia de las circunscripciones territoriales y locales, y que sigue su lógica específica. No se puede olvidar que las normas que afectan derechos son de interpretación restrictiva, mientras que aquellas que los reconocen deben ser objeto de la interpretación más amplia posible; y no se puede excluir de ese principio hermenéutico al derecho fundamental de participación (...).”

La interpretación de la Corte está basada, en parte, en el tenor literal del actual artículo 176, el cual agrupa, bajo una misma circunscripción electoral, a los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. Siendo lo anterior así, mal habría hecho la Corte en desconocer el texto constitucional y asignar una circunscripción diferente a los colombianos residentes en el exterior, a pesar que la lógica y la necesidad de garantizar la verdadera representatividad de nuestros connacionales fuera del país, aconsejen lo contrario.

Dado el panorama brevemente descrito, la iniciativa propende por la modificación del mencionado artículo 176, a fin de garantizar que los colombianos residentes en el exterior tengan su propio representante en el Congreso de la República.

Descripción de la Normatividad Propuesta

A continuación se presenta un cuadro donde se muestra la redacción propuesta, así como el texto actual del artículo 176 constitucional:

CONSTITUCIÓN	Proyecto Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado Texto Aprobado en Comisión Primera 15 de septiembre de 2004
<p>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.</p> <p>Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior.</p> <p>Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes.</p>	<p>Artículo 1º. El artículo 176 de la Constitución Nacional quedará así:</p> <p>Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y <u>una circunscripción internacional.</u></p> <p>Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.</p> <p>Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.</p> <p>La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.</p> <p>Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta <u>cuatro</u> Representantes.</p> <p><u>Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella, sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</u></p>

Como se observa en la simple lectura de la propuesta, el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, da un paso adelante al crear una circunscripción especial para los colombianos residentes en el exterior y de esta forma hacer posible, a partir de dicha creación, que solo los votos de los colombianos en el exterior puedan ser tenidos en cuenta a la hora de determinar quien será su representante en el Congreso de la República. En todo caso, la propuesta del Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, no implica un aumento en el número de Representantes a la Cámara toda vez que se limita a escindir una de las curules previstas en la circunscripción especial de carácter nacional, para asignarlo a una nueva circunscripción internacional.

Análisis de la propuesta

Es la opinión de este equipo de ponentes que la propuesta que se estudia se acomoda a la técnica constitucional y a las directrices que sobre la materia ha dado la Corte Constitucional, por las siguientes razones:

a) Desde el punto de vista de técnica constitucional e incluso electoral, resultaría poco acertado aceptar la existencia de una sola circunscripción especial que la Corte Constitucional ha calificado como de “carácter nacional” en la cual sea posible tener en cuenta únicamente los votos de los ciudadanos pertenecientes a uno de los grupos a los cuales está destinada la circunscripción. Esta situación implicaría desconocer el “carácter nacional” de la mencionada circunscripción, que le es propio, lo cual constituiría un contrasentido que podría ser cuestionable desde el punto de vista del respeto a los derechos del resto de grupos que están cobijados por la circunscripción;

b) El otro argumento que sirve para considerar como acertada la redacción propuesta en el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, es aquel según el cual, en efecto, se hace necesario que sea el propio texto constitucional el que delimite con precisión el alcance de los derechos, en este caso el derecho a la participación de los ciudadanos. En este sentido, para poder romper la interpretación que se debe hacer de la norma actual en virtud del principio de maximización de los derechos, invocado por la Corte Constitucional, se hace indispensable cambiar los presupuestos de la norma en el texto constitucional, lo cual solo se logra, en este caso, creando una nueva circunscripción territorial.

Proposición Final

Sin pliego de modificaciones nos permitimos solicitar a los honorables miembros del Senado de la República **dar segundo debate** al Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2004 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.*

Vuestra Comisión,
Antonio Navarro Wolff, Coordinador de Ponentes; *José Renán Trujillo García*, Senador de la República.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

**TEXTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 08 DE 2004 SENADO**

**Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado
de la República, por el cual se modifica el artículo 176
de la Constitución Nacional.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 176 de la Constitución Nacional quedará así:

“La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.

Habrán dos Representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cuatro Representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción Internacional mediante la cual se podrá elegir un Representante a la Cámara. En ella, sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior”.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2004 Senado, *por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional*, según consta en el Acta número 12 del 15 de septiembre de 2004.

Ponente:

Antonio Navarro Wolff, Senador Coordinador; *José Renán Trujillo García*, Senador de la República.

El Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

CONTENIDO

Gaceta número 585-Miércoles 29 de septiembre de 2004
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo 02 de 2004 Senado, por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política.	1
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 62 de 2004 Senado, 072 de 2003 Cámara, por medio de la cual se rinde honores a la Corporación Diocesana Pro Comunidad Cristiana-Diócesis de Cartago, Valle del Cauca..	6
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones a los Proyectos de ley números 59 y 82 de 2004 Senado, (Acumulados), por medio de la cual se implementa la cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, y por medio de la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones.	6
Informe de Ponencia y Texto para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 08 de 2004 Senado, por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Nacional.	10