



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 640

Bogotá, D. C., miércoles 17 de septiembre de 2008

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 157 DE 2008 SENADO

por la cual se crea el programa nacional de formación permanente de docentes, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Implementación, objeto, definición, objetivos ámbito de aplicación

Artículo 1°. *Creación.* Créase el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, con el que se pretende ofrecer a los educadores las herramientas necesarias para el mejoramiento de su desempeño y promover la prestación de un servicio educativo de calidad y con una clara función social.

Artículo 2°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto organizar la estructura y funcionamiento del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, delimitar las competencias y responsabilidades y servir como marco jurídico para la generación de procesos de formación en servicio, con un carácter continuo y permanente, para los docentes de la Nación.

Artículo 3°. *Definición.* El Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes comprende un conjunto coherente de planes, programas, políticas y disposiciones legales con las que se pretende potenciar el desarrollo de nuestro capital humano en el sistema educativo. Con este Programa se pretende asegurar la coordinación y el diálogo constructivo entre las distintas Instituciones Educativas y de Formación Profesional, las Instancias Gubernativas, sus políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, con miras a generar en los educadores y en la educación procesos de formación en servicio, cualificación de las prácticas pedagógicas, distribución equitativa de estímulos laborales y planeación participativa, que redunden en el mejoramiento continuo y permanente de las estrategias y en el logro de una mayor eficiencia y eficacia en los procesos de producción social del conocimiento.

Artículo 4°. *Objetivos del programa.* El Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes propenderá por la realización personal y profesional de los Docentes, el desarrollo de innovaciones e investigaciones pedagógicas, la consolidación de proyectos educativos institucionales con función social, la construcción de procesos educativos para la participación, el respeto por la diferencia, el mejoramiento cultural, científico, tecnológico, la protección del medio ambiente y la articulación del Estado y sus instituciones, la sociedad y la familia en todos los procesos educativos. En consonancia con tales aspiraciones, son objetivos del Programa y por ende principios que regirán su funcionamiento:

a) Propiciar la realización de proyectos de desarrollo educativo, de investigación e innovación; Programas de formación de docentes en lo disciplinar, pedagógico y deontológico, en concordancia con los desarrollos científicos, sociales, políticos, económicos y culturales, articuladas a las necesidades de todas y cada una de las personas que integran la Nación para el desarrollo a escala humana;

b) Establecer espacios para la reflexión, la investigación, el análisis y la interacción pedagógica y cultural entre los educadores, que propicien la producción de diagnósticos y propuestas de mejoramiento desde el ámbito local y promuevan la construcción de un Estado democrático, participativo y pluralista fundado en el respeto por la vida digna, el trabajo y la solidaridad para el desarrollo humano;

c) Impulsar planes de formación en servicio que garanticen la capacitación y cualificación de los maestros de la Nación, con una base científica, ética y humanística, dotándolos de una conciencia crítica y proactiva, que les permita actuar responsablemente frente a los requerimientos sociales, actuales y futuros, permitiéndoles liderar procesos de reconstrucción del tejido social y sentar las bases para promover la vida digna, la convivencia, el pluralismo, la participación ciudadana, el trabajo, la justicia social, la igualdad, el respeto, el conocimiento, la libertad y la paz;

d) Promover la generación de una nueva identidad social del maestro, construida a partir del reconocimiento de su importancia como lugar para la construcción de modelos de desarrollo humano y gerencia social que permitan leer de forma novedosa la realidad colombiana y dar forma a experiencias de innovación en los distintos campos de la experiencia;

e) Crear las bases para la consolidación de una comunidad académica de la pedagogía que asuma la formación como un reto permanente y continuo de participación propositiva para la cualificación del ejercicio profesional. Una comunidad comprometida a impulsar la investigación aplicada y de punta y cuyos procesos y resultados tengan impacto positivo en la transformación y adecuación social justa de los programas de formación;

f) Promover la distribución equitativa de estímulos a la investigación pedagógica y a la generación de procesos de mejoramiento de las prácticas docentes;

g) Estimular una clara articulación entre las instituciones educativas en el país, así como un diálogo fecundo entre los esfuerzos que a diario emprende la comunidad educativa en pos de su mejoramiento;

h) Establecer mecanismos de cooperación interinstitucional e intersectorial que permitan financiar la formación en servicio de nuestros docentes, así como la autogeneración y autogestión de propuestas, proyectos e iniciativas de mejoramiento en las actividades pedagógicas;

i) Promover la reactivación del movimiento pedagógico, de las redes de investigación e innovación en la Nación a nivel Regional y Local;

j) Sentar las bases para la creación de un Programa Nacional que desarrolle el diseño de estrategias y promuevan entre los docentes la atención educativa adecuada de las personas con limitaciones, capacidades o talentos especiales.

Artículo 5°. *Ambito de aplicación.* La presente ley se operará como marco de sentido para las diversas estrategias de formación de los docentes de los niveles de Preescolar, Básica y Media de la Nación, en concordancia y en desarrollo de la Ley 115 de 1994; la Ley 715 de 2001; el Decreto 0709 de abril 17 de 1996; la Ley 734 de 2002, artículo 33; el Decreto 1278 de 2002, artículo 38; el Decreto 3012 de 1997 y demás normas vigentes.

Además, en concordancia con las leyes y normas vigentes, las actividades que el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes desarrolle se orientarán tanto a la formación inicial del pregrado, como a la formación del postgrado y la formación permanente o en servicio. Esta última, según el artículo 7° del Decreto 709 de 1997, dirigida a la actualización y al mejoramiento profesional de los educadores vinculados al servicio público educativo.

Los proyectos, iniciativas, estrategias o programas que se implementen con tales propósitos habrán de ser desarrollados en consonancia con los principios contemplados en la presente ley.

Artículo 6°. *Campos básicos de intervención para el programa permanente de formación de docentes.* Con miras a la articulación operativa del Programa, así como a promover su carácter integral, todos los programas de Formación Docente deberán propender por el desarrollo armónico de los siguientes campos:

a) De Investigación e Innovación Pedagógica y Científica. Relacionado con la formación de una actitud científica de apertura y sensibilidad sobre lo cotidiano, de tal manera que el docente sea capaz de reflexionar e investigar sobre su quehacer pedagógico. Hará énfasis en el análisis de los procesos de enseñanza-aprendizaje, en la relación de los sujetos con los saberes, y en la comprensión de lo educativo con las prácticas sociales.

b) De Formación Disciplinaria. Constituido por los conocimientos específicos de las áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y su contextualización con las condiciones y necesidades Nacionales, Regionales y Locales de aprendizaje de los alumnos en los niveles de preescolar, educación básica y media. Forman parte de este campo los conocimientos relacionados con la administración de la educación y la orientación escolar.

c) De Formación Pedagógica. Permitirá que los maestros se apropien de los saberes pedagógicos y didácticos que coadyuvan a la formación integral de los seres humanos.

d) De Formación deontológica. Promoverá la idoneidad ética de los docentes y contribuirá a generar en ellos un compromiso frente al desarrollo social del país, de acuerdo al marco constitucional del Estado Social de Derecho Colombiano.

CAPITULO II

Estructura y funcionamiento del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes

Artículo 7°. *El trabajo en red en el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes.* Los diferentes Servicios e iniciativas en materia de formación docente, deberán prestarse y desarrollarse en red, con el propósito de garantizar un trabajo coordinado y de calidad, que responda a las diversas necesidades regionales y locales y sea capaz de formular propuestas que redunden en programas orientados a hacer realidad el mandato contemplado en la presente ley.

Las entidades públicas y privadas encargadas de labores de diseño, implementación, administración, supervisión e investigación en materia de formación docente en los distintos niveles territoriales, deberán participar en la conformación de las redes, en el ámbito de su competencia y según lo dispuesto en la presente ley. La red hará las veces de unidad operativa y de coordinación entre los distintos actores, en función de la que se habrán de diseñar, implementar y evaluar los servicios, planes y programas implementados en materia de formación permanente a los docentes.

Parágrafo. Son criterios rectores del trabajo en red los siguientes principios:

a) La red, como entramado de relaciones dinámicas entre las entidades, asociaciones e instituciones que trabajan en la Formación Docente, adquiere sentido e identidad en la medida en que propende eficazmente por la consecución de los objetivos definidos en el texto de la ley;

b) La red para la Formación Permanente de Docentes se concibe como escenario que ha de posibilitar el encuentro entre diversos actores, conocimientos, experiencias y expectativas;

c) Las redes son el escenario por excelencia para la planeación estratégica participativa, proceso que supone el diseño y la construcción de soluciones, propuestas e intervenciones en materia de la Formación Docente desde el ámbito local;

d) La red, en tanto unidad operativa y de coordinación, debe desarrollar una alta capacidad de autogestión que redunde en la prestación de servicios de calidad así como en el desarrollo de indicadores de proceso, resultado e impacto en sus intervenciones;

e) Para garantizar el cabal funcionamiento de las redes se ha de propender por propiciar su interacción con el entorno social sobre el que sus intervenciones se proyectan;

f) La red se concibe como escenario donde de la mano del trabajo mancomunado se pueden hacer coincidir la iniciativa privada y el respeto a la racionalidad económica capitalista con la solidaridad como fundamento del Estado Social de Derecho.

Artículo 8°. *De la estructura general del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes.* El Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, funcionando en red, operará a partir de la interacción de sus diferentes actores que para tal efecto se habrán de situar en cada uno de los tres niveles operativos descritos a continuación:

- El nivel nacional. Conformado por el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes que funcionará como organismo de coordinación para el funcionamiento del Programa.

- El nivel regional. Conformado por los Nodos regionales que operarán como unidad de coordinación operativa y de gestión de la red.

- El nivel local. En el que se ubicarán los Círculos Pedagógicos, encargados de desarrollar las actividades de formación pedagógica, disciplinar, investigativa o de trabajo comunitario donde se generarán los insumos que nutrirán el Programa.

Artículo 9°. *La coordinación del programa.* La acción coordinada de los distintos actores que hacen parte del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes se garantizará mediante el Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes, que habrá de ser elaborado periódicamente por el Gobierno Nacional y el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes.

El Plan tiene por objeto establecer los criterios de política pública en materia de la formación permanente de Docentes, señalar las prioridades que deberán atender los distintos actores del Programa y promover la coordinación, la cooperación, el seguimiento y la evaluación de sus diferentes procesos.

Parágrafo. La elaboración del Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes supondrá un proceso participativo de construcción de propuestas en red, con participación de todos los actores de los distintos niveles operativos descritos anteriormente.

El proceso de elaboración del plan supondrá la formulación de estrategias, programas y proyectos que promuevan el trabajo en red, con miras a atender las necesidades detectadas por los actores que hacen parte del Programa, así como la evaluación y el seguimiento periódicos de su implementación.

Artículo 10. *Funciones del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes.* Son funciones del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes:

- a) Definir las políticas del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes;

- b) Determinar mediante la compilación permanente del trabajo de las redes y la consulta permanente a los nodos y los círculos pedagógicos, las necesidades de Formación de Docentes;

- c) Definir las estrategias y operacionalizarlas, asegurando el desarrollo de los procesos necesarios para el logro de los objetivos y las políticas establecidas en la presente ley;

- d) Establecer las directrices generales para el funcionamiento de los Nodos regionales y los círculos pedagógicos;

e) Hacer el seguimiento y evaluación de los proyectos y de la eficiencia del Programa con claros indicadores de gestión, resultado e impacto;

f) Crear fondos, de los recursos generados por actividades académicas de investigación, de asesoría o de extensión, de manejo especial con el fin de garantizar el fortalecimiento de las funciones propias del Programa. Con miras a promover la financiación externa, el Comité Nacional deberá ofrecer a los círculos pedagógicos la posibilidad de recibir su acreditación como formuladores de proyectos;

g) Adoptar su propio reglamento interno, ajustándolo a los términos de la presente ley, el que establecerá, entre otros aspectos, cuáles de sus funciones son indelegables, y regirse por él;

h) Definir las funciones y la reglamentación interna del Equipo de Apoyo establecido en el artículo 14 de la presente ley;

i) Las demás previstas en esta ley o que se definan en los estatutos internos de acuerdo con la Constitución, las leyes vigentes, esta ley y los reglamentos internos.

Parágrafo. Las metodologías de trabajo del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes habrán de ser reglamentadas por la normatividad que para tal efecto sea expedida por el Ejecutivo.

Artículo 11. *Composición del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes.* El Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes, estará integrado por:

El Ministro de Educación Nacional o el Viceministro quien lo presidirá.

Un Miembro designado por el Presidente de la República.

Un Miembro designado por el Congreso de la República.

Dos Profesores elegidos por la Comunidad de Educadores.

Un Miembro designado por Fecode.

Un Rector, elegido de las Universidades Públicas.

Un Rector, elegido de las Universidades Privadas.

Un representante elegido de las Normales Superiores del País.

Artículo 12. *Sede y jurisdicción.* La Sede del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes será Bogotá, D.C., y su jurisdicción comprenderá toda la Nación.

Artículo 13. *Periodo de los representantes.* Los Representantes al Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes serán nombrados por un periodo de dos años con derecho a reelección por parte de la entidad que representan, hasta por un periodo.

Artículo 14. *Conformación del equipo de apoyo.* Para que el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes pueda cumplir con las funciones estipuladas en la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional conformará un Equipo de Apoyo que asumirá las funciones de Secretaría Técnica permanente del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes. Este estará conformado por profesionales de la educación en ejercicio de su labor docente o directiva docente, vinculados a la Nómina Nacional o Situado Fiscal, en cualquiera de los niveles de la educación, que reúnan las más altas calidades académicas; que tengan experiencia investigativa en procesos de Formación permanente de Docentes; que sean especializados en cualquiera de las áreas del conocimiento; que sean autores o coautores de por lo menos una investigación en el campo pedagógico y de artículos relacionados con la Educación, publicados a Nivel Regional, Nacional o Internacional.

Artículo 15. *Los nodos regionales.* La coordinación operativa del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes estará a cargo de los nodos regionales, cada uno con un coordinador, bajo la supervisión y de acuerdo a los criterios que defina y conforme el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes que se conforme para tal efecto.

Artículo 16. *Responsabilidades de los nodos regionales.* Son responsabilidades de los Nodos Regionales, según los criterios que para tal efecto establezca el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes:

a) Promover la conformación, apoyar y supervisar el trabajo de los círculos pedagógicos, según la oferta de proyectos y servicios diseñados por estos en sus áreas de competencia, así como los lineamientos, planes y programas que establezca el Comité Nacional de Formación y la normatividad vigente;

b) Levantar las metodologías operativas que resulten necesarias para garantizar que los proyectos de capacitación, investigación o trabajo comunitario se adelanten de acuerdo con criterios reconocidos de calidad y sean evaluados con claros indicadores de proceso, impacto y resultado;

c) Propiciar la implementación de nuevas metodologías en el trabajo desarrollado por los círculos pedagógicos, así como registrar sus progresos y contribuir a la socialización de su acumulado en la red;

d) Servir como enlace entre el nivel nacional y el nivel local, propiciando escenarios para el desarrollo autónomo de los círculos y sus proyectos pedagógicos. En ningún caso, esta labor deberá suponer el control sobre los recursos a los que los círculos pedagógicos puedan llegar a tener acceso según lo dispuesto en la presente ley;

e) Participar activamente en la elaboración del Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes, implementar sus lineamientos y garantizar su permanente evaluación, garantizando el carácter democrático, participativo y pluralista de cada uno de estos procesos.

Artículo 17. *Conformación de los nodos.* Podrán pertenecer a los nodos las instituciones, asociaciones de profesionales de la educación, investigadores o docentes en poblaciones de importancia estratégica y equipos interdisciplinarios conformados con miras a la realización de proyectos en materia de la formación docente.

El Ejecutivo, previa consulta al Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes, expedirá la reglamentación necesaria para regular su conformación.

Artículo 18. *Los círculos pedagógicos.* Los círculos pedagógicos se organizarán en función de proyectos e iniciativas cuya elaboración, gestión, conclusión y socialización será responsabilidad de sus miembros, según los parámetros que defina el Comité Nacional de Formación permanente de Docentes.

Los círculos pedagógicos estarán integrados por grupos de maestros procedentes de instituciones públicas y privadas, de acuerdo a su área de formación, experiencia, desempeño o tema de interés, que se organizan y vinculen a la red de formación para desarrollar actividades de formación pedagógica, disciplinar, investigativa o de trabajo comunitario que aporten el mejoramiento de la educación y la cultura ciudadana.

Los círculos pedagógicos o grupos de maestros adscritos al Programa se organizarán de manera autónoma, tendrán sus propios estatutos y escrituras organizativas de acuerdo con los principios generales que establezca el Comité Nacional de Formación permanente de Docentes. Su estructura no generará gastos ni responsabilidad para la Nación. El Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, apoyará las actividades y proyectos de los grupos plenamente justificados que para tal efecto se elaboren.

Artículo 19. *Funciones de los círculos pedagógicos.* Serán funciones de los círculos pedagógicos:

a) Constituirse como tal y elaborar su plan de trabajo para cada semestre académico con temarios, actividades, procesos y tiempos de dedicación;

b) Elaborar proyectos enmarcados dentro de los campos de trabajo previstos en la legislación o las directrices que para tal efecto expida el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes, gestionar su aprobación ante las instituciones financiadoras competentes, e inscribirlos en los nodos y/o el Comité del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes;

c) Desarrollar las acciones previstas en el plan de trabajo y presentar informes periódicos a la red sobre los avances y resultados de su trabajo, en los términos establecidos por la reglamentación que para tal efecto se expida;

d) Desarrollar estrategias efectivas de socialización que permitan hacer de la red el instrumento para divulgar sus resultados y actividades;

e) Realizar evaluaciones periódicas de su trabajo, atendiendo a la normatividad que para tal efecto se expida.

Parágrafo. El Programa Nacional Permanente de Docentes propenderá porque las Normales Superiores y Facultades de Educación de las Universidades, ofrezcan los programas de Formación de Docentes de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y locales, las cuales serán producto de un estudio que evalúe la pertinencia y coherencia de dichos programas.

Artículo 20. *Responsabilidades de las instituciones educativas, las organizaciones y los proyectos educativos institucionales.* Las instituciones educativas oficiales de la Nación formarán parte del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, conservando su autonomía en lo administrativo y académico, deberán hacerse responsables por la permanente vivencia, actualización y renovación de sus Proyectos Educativos Institucionales, de acuerdo con las transformaciones y necesidades sociales, así como a la innovación y el continuo mejoramiento de la calidad educativa que en ellas se imparten, ajustándose a los indicadores de gestión y evaluación así como a los lineamientos de política pública consignados en el Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes.

Las Instituciones Educativas Estatales brindarán las condiciones organizativas y laborales para que los maestros hagan parte del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes; realizarán el seguimiento y la evaluación de sus actividades; aplicarán los controles necesarios y harán las sugerencias y recomendaciones al Programa para su continuo y permanente perfeccionamiento y el logro de los objetivos propuestos.

Las Instituciones Educativas con mayor desarrollo ofrecerán su apoyo técnico, humano a las redes, grupos o nodos que para tal efecto se constituyan. Las Instituciones Educativas Estatales proveerán las facilidades necesarias para la instalación y el funcionamiento de los nodos y los círculos pedagógicos, en los términos en los que lo reglamente la ley.

Artículo 21. *Responsabilidades de las instituciones formadoras de docentes facultadas para ofrecer asesoría técnica y pedagógica.* Las Escuelas Normales Superiores y las Universidades que posean una Facultad de Educación u otra Unidad Académica dedicada a la educación que esté debidamente acreditada deberán prestar la asesoría técnica y pedagógica que requiera el desarrollo de los proyectos de formación permanente presentados por los distintos nodos o círculos pedagógicos, en los términos que establezca la reglamentación correspondiente.

Artículo 22. *Responsabilidades de los docentes.* Son responsabilidades de los docentes ante el Programa Permanente de Formación de Docentes las siguientes:

- a) Aprovecharse de las oportunidades que brinda esta ley y participar en la elaboración de diagnósticos, la identificación de las necesidades y la elaboración de propuestas en los distintos niveles del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes;
- b) Aplicar los conocimientos y habilidades adquiridos, así como los insumos generados por el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes para asegurar el mejoramiento de las prácticas pedagógicas;
- c) Servir como agente socializador de los insumos y las discusiones promovidas por los actores del Programa y participar activamente en la evaluación de los Planes y Programas Institucionales provistos por este;
- d) Participar activamente en los procesos de formulación, diseño, implementación y evaluación de los diagnósticos y estrategias consignadas en el Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes.

CAPITULO III

Financiación

Artículo 23. *Fondo de capacitación.* Los recursos que se recauden, de que trata el artículo 11, inciso g) de la presente ley, así como los generados por la compra y venta de servicios, serán depositados en una cuenta especial, denominada Fondo de Capacitación Permanente de Docentes.

La administración y el funcionamiento de este fondo serán objeto de reglamentación posterior, atendiendo a criterios de eficacia, eficiencia, conveniencia y corresponsabilidad, así como a los objetivos del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes contemplados en la presente ley.

Parágrafo. *Recursos propios.* Constituyen recursos propios: los generados por actividades académicas de investigación, de asesoría o de extensión, venta de impresos, material didáctico; de los fondos con recursos provenientes de la asignación y giro de la partida asignada por la ley de presupuesto general de la Nación, así como de las donaciones en dinero provenientes de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, y los demás que el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes determine.

Artículo 24. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, las administraciones nacional, departamental y municipal podrán incorporar en su presupuesto las apropiaciones presupuestales requeridas.

El Gobierno Nacional queda autorizado efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley; queda autorizado para impulsar y apoyar ante las entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales, municipales e internacionales, para la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que autoricen apropiarse en el presupuesto general de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 25. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congresistas,

Carlos Julio González Villa,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este proyecto de ley procura avanzar normativamente hacia una educación de calidad que permita el desarrollo en conjunto de la sociedad colombiana. Tal y como lo establecen los estudios realizados recientemente por la Procuraduría, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD¹, organizaciones sociales e instancias académicas reconocidas a nivel nacional, la persistencia de condiciones de exclusión y marginación de amplios sectores de la población en Colombia impiden el desarrollo de las capacidades de la sociedad en su conjunto. La exclusión, “que supone la incapacidad para integrarse efectivamente al consumo y la producción, así como la no incorporación progresiva a la comunidad social y política” de un conjunto amplio de colombianos, estaría dando lugar a una ruptura de lo social, donde se diluye el sentido de pertenencia y las posibilidades de construir consensos sobre la base de un orden simbólico compartido.

Para los excluidos, la incapacidad de acceder al disfrute de sus redes sociales y la falta de acceso a bienes y servicios, así como a la deliberación de los asuntos públicos, ocasiona serios problemas de autoestima, en tanto parecen condenados a vivir en medio de la zozobra y estigma de vivir del asistencialismo. Hablar de exclusión supone tomar en consideración un fenómeno multidimensional, que va mucho más allá de lo puramente económico pues supone el apartamiento o la falta de capacidades en múltiples ámbitos de la experiencia del ser humano. En tanto supone la incapacidad para incorporarse a los espacios y los ritmos de la comunidad social y política, la exclusión produce la acumulación gradual de desventajas por parte de los individuos, lo que tiende a inhabilitarlos gradualmente en otros lugares.

Dada su complejidad, no resulta nada fácil hacerle frente a la exclusión en un país como el nuestro. Sin duda, factores como la provisión de seguridad, la reducción de las incertidumbres que generan el conflicto y la pobreza, la promoción de la cultura ciudadana o el combate a la corrupción son estrategias perfectamente legítimas de proseguir en tal esfuerzo. Sin embargo, en lo que la mayoría de los análisis coincide es en que la Educación es la principal herramienta con la que podemos combatir en el mediano y largo plazo tanto la exclusión social como las inercias mentales de un conflicto que ya supera las cuatro décadas.

De ahí que resulte imperativo ir desarrollando de manera progresiva un marco jurídico que apunte a la superación de la pobreza por la vía de la ampliación equitativa de las oportunidades de participación social, en democracia y con el desarrollo de una verdadera “cultura de la meritocracia”, donde existan significados compartidos a partir de los que la asignación de bienes, de estatus y posición social dependan realmente del esfuerzo y la habilidad de las personas. Tal ampliación de las oportunidades en el país pasa sin duda, como lo reconoce casi al unísono la opinión pública, por una reestructuración de nuestro sistema educativo. Tal y como lo afirma un reconocido especialista en la materia: “Sin igualdad de oportunidades educativas no es posible esta sociedad meritocrática y por lo tanto verdaderamente democrática”². Aunque claro, afirma a continuación, “Nada indica que la educación realmente pueda dar solución a los profundos problemas de exclusión social, a menos que se introduzcan modificaciones en otros sectores de la sociedad”³.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & Agencia Sueca de Desarrollo Internacional. *El Conflicto, Un Callejón con Salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia, 2003.

² REIMERS, Fernando. *La Igualdad de Oportunidades Educativas como Prioridad de Políticas en América Latina*. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BER-NASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000. p. 53.

³ *Ibidem*. p. 53.

Aun así, de no adecuar nuestro sistema educativo corremos el riesgo de fomentar formas aún más difíciles de exclusión. “Dado que la mayor parte de la desigualdad en la región se asocia con la desigualdad de ingresos, y que estos a su vez están muy relacionados con las desigualdades educativas, y dadas las señales que dan los mercados laborales a quienes tienen mayores niveles educativos para hacer aún más esfuerzos en la educación de los hijos, la tendencia será una agudización intergeneracional de la desigualdad”⁴. Se debe aspirar por lo tanto a una verdadera redistribución de las oportunidades, promoviendo entre los más pobres una movilidad educativa superior, que se traduzca en la posibilidad de revertir esta tendencia circular hacia la intensificación de la pobreza y la exclusión social.

Ahora bien, la ampliación de las oportunidades educativas pasa sin duda por la posibilidad de garantizar la posibilidad de ingresar al primer año escolar e ir completando, al menos, un nivel básico de ciclos educativos. **La Cobertura**, factor clave para el desarrollo educativo, ha sido el problema al que como sociedad hemos hecho frente con mayor ahínco, concentrando esfuerzos y recursos significativos. Si bien los esfuerzos para ampliar cobertura han sido una constante desde hace ya dos decenios, estos se intensificaron significativamente en la década de los noventa. La apertura educativa, promovida durante la administración de César Gaviria, buscó la implantación del ciclo completo de educación básica y el diseño de planes para la retención de los escolares. Con la implementación de la Ley 24 de 1998, primero, y la expedición posterior de la Ley 115 de 1994 o ley general de educación, el Ministerio se concentró en la definición de políticas generales para el sector, mientras que a los municipios se les asignaron mayores responsabilidades financieras y administrativas.

Durante el cuatrienio siguiente, el Salto educativo promovido por el presidente Ernesto Samper le apuntó a la universalización de la educación básica, aumentando significativamente los recursos, particularmente en preescolar. En términos de los logros cabe destacar que según la contraloría se crearon 1.7 millones de cupos. Durante esta administración, además, se diseñó el Plan Decenal de Educación, herramienta de política pública con la que se buscaba asegurar la continuidad de los esfuerzos gubernamentales en esta materia.

Las administraciones de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez han continuado enfatizando en la ampliación de la cobertura del sistema educativo. Además de continuar inyectando recursos al sector, el gobierno Pastrana dio inicio al programa de Educación Rural con el que se pretendió mejorar las posibilidades de acceso a la educación en el campo. En este cuatrienio, además, se promulgó el controversial Decreto 1778 de 2002, con el que se redujeron los requisitos para el ejercicio docente y se abrió la posibilidad de vincular docentes provisionales, medidas que si bien pueden redundar en una ampliación de la cobertura, pueden tener un efecto regresivo sobre la calidad de la educación impartida.

Los resultados de estas medidas fueron parcialmente satisfactorios en términos de cobertura. Como lo señala la Contraloría General de la República, “entre 1997 y 2000 la asistencia escolar aumentó para los niños entre 5 y 6 años (70,4 a 77,7), un poco menos para los niños entre 7 y 11 años (92,5 a 93,4) y disminuyó para las personas entre 12 y 25 años (de 76,9 a 75,4 para las personas de 12 a 17, y de 27,0 a 25,1 para los jóvenes de 18 a 25 años)”.

Durante los tres años de vigencia de la actual “Revolución Educativa”, se ha avanzado mucho, gracias a la concentración de esfuerzos y recursos en la creación de 1.500.000 cupos escolares. Si bien queda mucho por hacer, en la actualidad: “la cobertura neta más alta (82%) corresponde a la educación básica primaria y siguen, en su orden, la básica secundaria (50%), preescolar (30%), la media (25%)”⁵ y la superior (17%).

Por supuesto, trabajar por la ampliación de la cobertura y hacerle frente a las tasas de deserción escolar resulta una labor sumamente compleja, particularmente por las correlaciones positivas que existen entre el nivel educativo y el ingreso. Así, ni la mayor eficiencia en la asignación de recursos, ni los cada vez más minuciosos programas de seguimiento a los avances en esta materia lograron prevenir que alrededor de 30.000 usuarios se quedaran por fuera de la red de escuelas y colegios públicos de Bogotá a comienzos de 2004.

⁴ Ibidem. p. 54.

⁵ Contraloría General de la República. *Evaluación de la Política Social*. Bogotá, Imprenta Nacional, 2003. p. 70.

Para la Contraloría General de la República, la situación se agrava en tanto pese a que “la política educativa de los últimos gobiernos ha concentrado esfuerzos para ampliar la cobertura en la educación básica, ha descuidado el objetivo de mejorar la calidad [...] y no ofrece respuesta satisfactoria a la cuestión de la equidad en el sector”⁶. Así pues, **La equidad** es otro de los grandes retos que enfrenta la educación en Colombia. Se trata de un factor sumamente complejo, pues si bien la ampliación del acceso puede redundar en una mayor equidad, esta también está fuertemente relacionada con la calidad, pues supone el mejoramiento constante de la calidad de la educación de los más pobres.

En Colombia, tanto el acceso como la calidad de la educación siguen estando condicionados por los ingresos y el nivel educativo de los padres, reproduciendo un modelo perverso en el que las desigualdades en el acceso al financiamiento, la desigual distribución de los recursos públicos a las regiones del país y la asignación regresiva de subsidios (especialmente en la educación superior) atentan contra las posibilidades de los más pobres.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 24 de 1988, el estado colombiano ha avanzado significativamente en la búsqueda de mecanismos que permitan una asignación más eficiente de los recursos públicos destinados a la educación. Con la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), se intentó sentar las bases para el desarrollo institucional de la descentralización en el sector educativo. Desde entonces, los gobiernos han insistido, con mayor o menor énfasis en la búsqueda de una mayor autonomía financiera y educativa, así como en el traslado de las responsabilidades de gestión a los entes territoriales y los planteles educativos.

La Ley 715, promulgada durante la administración de Andrés Pastrana, modificó significativamente la asignación de competencias y recursos entre el nivel central y los niveles departamental y municipal. En materia educativa, esto significó la inclusión de la población atendida y por atender como criterio para la asignación de recursos y restricciones en los costos en función de la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones. La descentralización educativa enfrenta, sin embargo, un gran reto: evitar que el traslado de responsabilidades financieras y de gestión afecte negativamente la calidad de la educación impartida en los departamentos, municipios y planteles educativos más pobres. Una reforma educativa de tal magnitud debe cimentarse en el consenso entre los distintos agentes del Sistema Educativo, de tal forma que los involucre activamente en su diseño e implementación. En pocas palabras, tal y como lo reconocen destacados especialistas en la materia⁷, “las reformas no pueden ser planteadas en los Ministerios Centrales y decretadas desde arriba [...] La experiencia acumulada acerca de las experiencias de descentralización motivadas exclusivamente por razones fiscales, sugiere muy claramente que hay un riesgo significativo de un aumento en la desigualdad educativa entre regiones o localidades de un mismo país”.

Para evitar los dilemas que plantea la implementación de esta reforma, se ha buscado propiciar un mejoramiento continuo de la calidad introduciendo mecanismos de mercado que fomenten la competencia entre oferentes educativos. Esta propuesta fue inicialmente formulada para América Latina por instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo⁸, siendo acogida por diversos países en la región. Dicho modelo, se propone avanzar en pos del mejoramiento de la calidad por la vía de la implementación continua de evaluaciones cada vez más severas, nuevos cursos y programas de acreditación, y la introducción del principio de competencia a través de otros mecanismos de mercado. Medidas de choque con las que se pretende obligar al Sistema Educativo a organizarse mejor, en tanto se promueve la multiplicación de opciones abiertas a los usuarios, quienes demandarían aquellos servicios que tengan una mejor calidad. La década de los noventa resultó a las claras un período prolífico de normatividad orientada por tales principios.

Luego de más de una década resulta evidente que las explicaciones dadas por sus precursores a la crisis educativa no son suficientes. La “escasa disciplina, la existencia de valores pedagógicos inadecuados y la deficiente

⁶ Ibidem. p. 70.

⁷ NAVARRO, Juan Carlos; CARNOY, Martín & De Moura Castro. *La Reforma Educativa en América Latina: Temas, Componentes e Instrumentos*. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000.

⁸ Véase en particular el texto *Educación Superior, Lecciones de la Experiencia*, publicado por el Banco Mundial en 1994.

organización”, si bien dan cuenta de algunos de los factores más dramáticos de la crisis, no bastan para dar cuenta de la forma en que la inequidad y la falta de capacidades y recursos contribuyen a explicar el fracaso de nuestro modelo educativo.

No basta con dejar operar el mercado, buscando que la competencia obligue a las escuelas a mejorar sus servicios. Si no se implementan políticas públicas complementarias, que promuevan un mejoramiento en los procesos educativos, lo único que lograremos es ampliar la brecha entre quienes acceden a verdaderas oportunidades educativas y quienes no pueden hacerlo. En otras palabras, una vez se vean copados los centros educativos más competentes, los demás, buenos o no, seguirán siendo la única opción para los demás. De ahí que resulte a todas luces evidente la necesidad de complementar muchas de las medidas implementadas hasta ahora con otras que estimulen la generación de condiciones de equidad, multipliquen las oportunidades de los más pobres para acceder a una educación de calidad y fomenten la apropiación creativa –ya no la reacción paralizante a la que parecemos acostumbrados– de las transformaciones por parte de la comunidad pedagógica.

Los riesgos de no acometer tal empresa, particularmente en términos de equidad, son claramente significativos. A medida que se multiplican las evaluaciones de docentes y estudiantes y se implementan premios y castigos en razón de los resultados, se intensifican las desigualdades en el acceso. Los más pobres, quienes nunca cuentan con información completa acerca de sus opciones de consumo y suelen obtener los peores resultados, suelen encontrar así un estímulo perverso que fomenta la deserción escolar, las altas tazas de repitencia, la creación de estereotipos y, en general, la reducción de sus oportunidades.

De ahí la importancia de construir herramientas que complementen los esfuerzos hechos en materia de reorganización de la financiación pública de la educación y repercutan efectivamente en un mejoramiento continuo de **La Calidad**. Calidad que está relacionada con la posibilidad de contar con la oportunidad de aprender en cada ciclo las bases que permitan seguir escalando la pirámide educativa, la oportunidad de hacerse con conocimientos y habilidades comparables a los de los demás graduados, y la oportunidad de que lo aprendido genere nuevas opciones de vida que reditúen en lo económico, lo social y lo político.

Desgraciadamente, pese a los esfuerzos emprendidos por el Estado y la Sociedad Civil, los problemas con la calidad no sólo persisten sino que incluso se agravan en algunas zonas o estratos sociales. Así queda de manifiesto tanto en los estudios nacionales, como las mediciones recientes del distrito capital o las pruebas saber –MEN–, como en los internacionales, como el estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece) o las pruebas Timss para más de 45 países, donde Colombia ocupa los últimos lugares.

El preocuparnos por la calidad de la educación en la actualidad cobra especial importancia a la luz de las transformaciones de la economía. Tal y como lo establecen distintos autores, con la Globalización se han transformado las estructuras productivas alrededor del planeta y con ellas las oportunidades laborales de nuestros profesionales. Así, al tiempo que se abren las puertas al desplazamiento de las empresas –ahora conectadas a través de complejas redes de producción mucho más flexibles gracias a los adelantos tecnológicos en las telecomunicaciones y la informática– hacia aquellos países que cuentan con mano de obra más calificada, económica y eficiente; la generación de valor se concentra en sectores económicos que exigen la manipulación creativa de conocimiento de punta.

Ahora bien, la proliferación de evaluaciones que sirven de base para la distribución de castigos y beneficios no basta para generar un proceso continuo de mejoramiento de la calidad sobre bases equitativas. Este es sin duda el método más barato, ajustándose a nuestros limitados recursos fiscales, sin embargo tiene poca validez como instrumento para promover el desarrollo y la innovación en las instituciones y procesos pedagógicos. En cuanto a los resultados de su implementación masiva, analistas como Orfield⁹ señalan que tan sólo han producido leves efectos positivos en matemáticas y ciencias, lo que no compensaría su profundo efecto regresivo en materia de equidad y cobertura, dos áreas sumamente sensibles en nuestro contexto. **Necesitamos, por lo tanto, desarrollar herramientas jurídicas y técnicas que**

⁹ En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000.

permitan desarrollar el capital humano invertido en los escenarios educativos, como una forma de complementar las políticas de competencia y estimular el compromiso de la comunidad educativa con el mejoramiento continuo de los procesos. Nuestro sistema educativo no prevé mecanismos efectivos de capacitación permanente del cuerpo docente, pese a que, como lo recuerda Luis Osín, “el conocimiento humano se duplica cada ocho o diez años”¹⁰.

Para los proponentes de este proyecto es claro que una forma de avanzar en pos de tales objetivos es a través de la implementación de un programa de formación en servicio y estímulo a los docentes. Esfuerzo que haga realidad “el derecho fundamental de niños y jóvenes de tener maestros preparados, competentes y dedicados” y que, además, defina reglas claras y mecanismos que hagan de nuestros maestros una fuerza renovadora, capaz de formular con juicio crítico e implementar propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación en el país.

Como lo señala Claudia Uribe, ex Directora General de Organización Escolar del Ministerio de Educación Nacional, “el continuo bajo desempeño de los maestros es el resultado de la estructura de incentivos perversos que subyacen a la profesión docente y de la falta de políticas coherentes e integrales de manejo del recurso humano. [...] Factores que se interrelacionan y afectan el desempeño y motivación de los maestros que están en las aulas y desaniman a los futuros candidatos a la profesión, creando un círculo vicioso que es necesario romper”.

Especialistas como Fombrum y Rowan¹¹ insisten en que el desempeño y motivación de los maestros pueden verse en gran medida como producto de cinco aspectos fundamentales: (1) las características y formación de quienes ingresan a la profesión y los criterios y requerimientos para la selección del personal docente; (2) las condiciones adecuadas y el acceso a los recursos necesarios para que el docente pueda desarrollar su labor; (3) la evaluación, supervisión o existencia de mecanismos de rendición de cuentas para identificar posibles problemas o logros del docente; (4) recompensas y reconocimiento al docente que sobresale en su trabajo y (5) el acceso a posibilidades de formación profesional permanente y apoyo profesional continuo al trabajo docente.

Con respecto a la selección de los docentes, los análisis previos dejan claro que algunas determinaciones gubernamentales, han incluso flexibilizado aún más los criterios de selección, bajo el principio erróneo de que ello produciría un aumento significativo en la cobertura y sin considerar suficientemente el impacto de tales determinaciones en la equidad y la calidad de la educación.

Si bien en el país se han acometido esfuerzos diversos de mejoramiento en la calidad del desempeño docente, particularmente a partir de 1994, estos han mostrado ya sus limitaciones. Es claro que durante la administración de Ernesto Samper, tanto la negociación salarial del 95 como el Decreto 707 de 1996 buscaron generar incentivos monetarios extrínsecos en el desempeño docente. En igual sentido, el mandato legal de elaboración de Planes educativos (departamentales, municipales e institucionales) se concibió como una herramienta que ayudara a la innovación en los procesos pedagógicos.

También se ha avanzado en la implementación de un programa eficaz de rendición de cuentas, pero sin que existan relaciones claras entre la supervisión y la provisión de recursos y oportunidades de desarrollo profesional para los docentes. A la fecha, no existen mecanismos suficientes para promover una mayor vinculación entre maestros y padres, que nutra el contrato social entre la escuela y la comunidad.

La mayor dificultad del modelo radica en que no tiene en cuenta que los logros educativos usualmente están vinculados a características externas a los centros educativos, especialmente aquellos relacionados con el nivel sociocultural de las familias. Así mismo, este modelo desconoce el hecho de que además de los altos puntajes en las evaluaciones periódicas, los **principales logros de la educación están relacionados con las credenciales**

¹⁰ OSÍN, Luis. *Dimensiones de Cambio en los Sistemas Educativos de América Latina*. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000.

¹¹ Uribe, Claudia. *Políticas e Incentivos que Contribuyen al Mejoramiento del desempeño y Motivación Docente*. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000. p. 218.

educativas de los educandos y la formación de redes sociales que luego se traducen o no en oportunidades de vida. En materia de estímulos, si bien Colombia ha instituido diversas modalidades de premiación a maestros destacados, estos carecen de escenarios descentralizados para el desarrollo de propuestas innovadoras. Espacios en los que los docentes puedan desarrollar una labor localizada de reflexión, diseño y evaluación crítica de propuestas para el mejoramiento de procesos educativos. Sin duda, esto es sólo una parte de la estrategia, que se complementa con la implementación de la actual estrategia para la identificación del buen o mal desempeño de los educadores. Esta propuesta, además, coadyuva en el imperativo convertirlos en socios de cualquier estrategia, haciéndolos partícipes en su diseño y brindándoles oportunidades de desarrollo social y profesional, al brindarles la posibilidad de innovar y con ello acceder a recursos que les permitan implementar sus desarrollos pedagógicos.

Necesitamos superar los programas coyunturales o los esquemas puramente punitivos, pues, a la larga, unos y otros terminan por impedir que el docente logre establecer un verdadero contrato social con la comunidad cuyos procesos pedagógicos conduce. En uno y otro caso, se opta por fortalecer intereses corporativos y de subordinación al ejecutivo o los sindicatos, lo que no favorece el rol social de los educadores.

En tal sentido, **el proyecto de ley por medio del cual se crea el programa de formación permanente de docentes** pretende apuntalar los cimientos de una nueva estructura de incentivos y rendición solidaria de cuentas, que promueva el trabajo mancomunado de la sociedad y el Estado hacia la cualificación y el desarrollo de las herramientas pedagógicas.

El proyecto, además, hace de la descentralización un vehículo para buscar mayor autonomía y compromiso de los actores primarios de los procesos educativos. Una descentralización que más que simplemente una estructura deseable del Sistema Educativo, intenta ser un instrumento para desencadenar reformas en las aulas y promover la apropiación del proceso educativo por parte de los maestros. Reconocemos que al formular programas que permitan al Estado dotar de herramientas de formación continuada o formación en servicio a los docentes se enfatiza en la necesidad de atender la autoestima del maestro y el estatus de la docencia como profesión, elementos vitales para la calidad de los procesos educativos.

Acompañamiento que permita recoger propuestas renovadoras como las de “la escuela nueva” o la expedición pedagógica, de reconocido éxito en el país. Que evita hacer de la “formación permanente” tan sólo un mecanismo para ascender en el escalafón o un foro para enseñar la última moda pedagógica o los cambios reiterados en los planes de estudio, sino que involucre a los docentes en la reflexión y la producción de propuestas constructivas para mejorar la enseñanza. Por ello, el Programa Permanente para la Formación de los docentes servirá a la distribución de méritos sobre la base del desempeño investigativo, crítico y propositivo de los maestros, trabajando de manera descentralizada en nodos articulados a una gran red de propuestas de carácter nacional.

El proyecto evita respuestas unilaterales, en un intento por sentar las bases para el desarrollo de un proceso de mejoramiento de largo aliento, que vincule a diversos sectores sociales en torno a la necesidad de promover un mejoramiento en la calidad de la educación. Recoge por lo tanto propuestas como las de la reconocida especialista, Katarina Tomasevski, quien insiste en la necesidad de considerar “las diferentes características del derecho a la educación como son la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad como obligaciones que debe cumplir el Estado como proveedor de derechos.”¹² Con este proyecto se busca, además, generar procesos de apalancamiento de recursos públicos y privados para vincular estrechamente la capacitación con el cambio real en las aulas, dotando a los maestros de incentivos y perspectivas de carrera en virtud de su desempeño. Necesitamos prestar atención renovada al maestro y hacerlo socio de esta reforma, brindándole oportunidades para mejorar sus prácticas pedagógicas y contribuir en el diseño de las políticas públicas para la calidad de la educación.

Somos consciente de que cualquier aumento en la calidad es un proceso de largo plazo, con el que apuntamos a buscar una mejoría significativa en la calidad de la educación, desde el convencimiento absoluto de que es **la educación, particularmente aquella que se construye en la red de instituciones públicas, la que da forma a la futura estratificación de la sociedad.**

¹² TOMASEVSKI, Katarina. *Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable*. Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001.

Marco jurídico

El proyecto de ley se ajusta a las facultades conferidas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y concordantes, en consonancia los preceptos de la Ley 5ª de 1992, para la iniciativa legislativa, así como a la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional.

El presente proyecto de ley *por la cual se implementa el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, y se dictan otras disposiciones*, según lo establecido en el inciso 2º del artículo 2º, garantiza y desarrolla el cumplimiento de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política y de manera especial, los artículos 0, 1º, 2º, 8º, 10, 16, 18, 20, 27, 41, 42, 67, 68, 69, 70, 71, 365 y 366, Reconociendo la educación como derecho esencial y colectivo, como derecho deber de los particulares y la familia, y como herramienta indispensable para asegurar a los integrantes del Estado colombiano la vida digna, el conocimiento, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y, la paz como garantes de un orden político, económico y social justo.

Es de señalar que frente a lo dispuesto en el Capítulo III, del presente proyecto de ley, en materia del gasto público, la Sentencia C-490/94, ha manifestado, en este sentido: “*Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales*” (Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

La Corte Constitucional ha diferenciado, en reiteradas ocasiones, los diversos momentos del gasto público, y la distinción entre la ley que decreta un gasto y la Ley Anual de Presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se consideran deben ser ejecutadas durante el período fiscal correspondiente, como se desprende de la Sentencia C-324 de 1997.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la Corte Constitucional, señala que “...*la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar ‘apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales’ y ‘partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales’.* En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental”.

El artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha manifestado la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: “*Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el Gobierno Nacional... No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales*”.

Así, tal y como, lo ha expresado y decantado la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que

puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del Ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible esta iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859/01: “*Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la Ley Anual de Presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable*” (...) *Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.* Y tal, como está el proyecto de ley, la autorización contenida en él, no constituye, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público.

Proposición

En consonancia con los Principios Constitucionales y Legales que las soportan, así como la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional y, en razón del reparto de competencias autorizado por la Constitución Nacional, solicito a esta honorable Corporación, darle el trámite constitucional al proyecto de ley, por la cual se crea el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, y se dictan otras disposiciones.

A consideración de los honorables Congressistas;

Carlos Julio González Villa,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 157 de 2008 Senado, por la cual se crea el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 158 DE 2008 SENADO

por la cual se promueve la seguridad y el respeto a la dignidad de los pasajeros del servicio público de transporte terrestre, especialmente en las áreas metropolitanas, distrital y municipal, para cuyo fin se modifica y adiciona parcialmente la Ley 769 del 5 de agosto de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre).

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 87 del Capítulo IV de la Ley 769 de 2002 quedará así:

“Artículo 87. *Respeto a la seguridad, comodidad y dignidad de los pasajeros.* Con miras a garantizar la seguridad y el respeto a la dignidad de los pasajeros de servicio público terrestre en las áreas metropolitana, distrital y municipal, especialmente en el transporte masivo y colectivo de pasajeros, sólo se podrán transportar pasajeros de pie en un número que no excederá, en ningún caso, el cupo de pasajeros sentados.

En estos mismos vehículos y en los de servicio de transporte público individual, tampoco se podrán llevar objetos que puedan atentar contra la integridad física de los usuarios; como tampoco se podrán transportar animales, salvo que se trate de perros lazarillos. El equipaje deberá transportarse en la bodega, baúl o parrilla.

Los vehículos destinados a esta clase de transporte de pasajeros, deben contar con todos los sistemas de seguridad y de evacuación de pasajeros que exige la ley. Los alcaldes y demás autoridades de policía velarán por el estricto cumplimiento de estas medidas de seguridad.

Parágrafo 1°. La infracción a lo establecido en este precepto se sancionará, la primera vez con multa de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y la segunda vez y sucesivas con multa de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes que pagará la empresa de transporte público que incurra en la respectiva violación.

Parágrafo 2°. Cuando la infracción se cometa por empresas de transporte público terrestre de orden masivo, como TransMilenio o sistemas de transporte similares la multa será por la primera vez de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigente y la segunda vez y sucesivas de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

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

A consideración de los honorable Congressistas;

Carlos Julio González Villa,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Todo sistema de transporte terrestre como sistema de transporte público masivo tiene que fundamentarse en principios de respeto a la dignidad, la vida, el respeto, la diversidad humana, la calidad del servicio, la consistencia y los costos consecuentes con nuestro Estado Social de Derecho. En tal sentido y en consonancia con los fundamentos Constitucionales, este proyecto de ley, por la cual se promueve la seguridad y el respeto a la dignidad de los pasajeros del servicio público de transporte terrestre, especialmente en las áreas metropolitanas, distrital y municipal, para cuyo fin se modifica y adiciona parcialmente la Ley 769 del 5 de agosto de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), tiene su sustento constitucional, además del artículo 78 Superior, son soporte constitucional de este proyecto:

El artículo 1°. “Colombia es un Estado Social de Derecho... fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El artículo 2°. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa y cultural de la Nación, ... y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo...”.

El artículo 5°. “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona...”.

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia T-570 de 1992 determinó que el Estado Social de Derecho, se define como “aquel que consagra, protege y hace efectivos los derechos de las personas, sus garantías y deberes. La protección de los derechos se integra como elemento definitorio del Estado Social de Derecho. *El respeto a la dignidad humana*, al trabajo y a la solidaridad de las personas que integran La Nación, le dan en su conjunto, un contenido material y no simplemente formal al Estado de Derecho, el cual ya no puede seguirse definiendo como el imperio de las leyes” (cursivas fuera de texto).

Muchos debates ha arrojado el sistema masivo de transporte de pasajeros, como lo es TransMilenio y los sistemas similares que se vienen implantando en el territorio nacional, cuyas ventajas tienen que ver con la calidad de vida, en términos, por ejemplo, de reducción de tiempo de desplazamiento diario

en los diversos recorridos, sobre todo a aquellos pasajeros que tienen que recorrer grandes distancias para sus sitios de trabajo y estudio. TransMilenio, análogo al metro es un sistema de transporte masivo de pasajeros que mediante buses articulados con capacidad para 115 personas se desplaza por la malla vial construida especialmente para el sistema.

Los sistemas de buses articulados ciertamente han cambiado el concepto de transporte masivo, aún quedan muchas consideraciones y estudios sobre la viabilidad de otros sistemas masivos de transporte de pasajeros; si bien, las modernas construcciones viales, puentes peatonales, paraderos y buses han permitido una cierta calidad de vida, de otra parte, los tumultos en las horas picos tanto en las estaciones y paraderos como al interior de los articulados y alimentadores representan una grave problemática de los usuarios quienes por esta situación presentan problemas tanto de seguridad ya que de una parte, estos tumultos propician los hurtos de objetos personales y de otra, contactos indebidos que lesionan la dignidad de los usuarios del sistema.

Así mismo, los buses de transporte público con capacidad para treinta y cinco pasajeros, cubren un alto porcentaje de usuarios, los cuales lo normalmente mantienen también un sobrecupo, que le permite al conductor cumplir con el número de pasajeros exigidos por la empresa, en detrimento de la seguridad y dignidad de los pasajeros. Adicionalmente las personas que deben utilizar estos medios de transporte corren diferentes riesgos como la posibilidad de ser víctimas de varias lesiones por el hecho de los constantes frenazos por parte de los conductores.

Por otro lado es necesario mejorar la percepción de la ciudadanía respecto a los medios de transporte debido a que esto representa un aumento en la calidad de vida de la población, al mejorar las condiciones en las que las personas se transportan en su diario vivir. Esa sensación de satisfacción podrá permitir por un lado alcanzar el objetivo de tener un transporte público a la altura, y por otro lado se podrá incentivar el uso de estos medios de transporte por parte de la población que hasta el momento considera peligroso y poco conveniente el uso de los mismos.

No hay que olvidar las graves situaciones a las que se han visto expuestos los usuarios y sobre todo las mujeres que hacen uso del Sistema Masivo de Transporte TransMilenio, donde tan sólo en el mes de septiembre se presentaron 3 casos que involucraban hombres inescrupulosos actuando de forma indebida que se masturbaban frente a la multitud aglomerada dentro de los articulados. El primero de estos casos ocurrió el 6 de septiembre en la Avenida Caracas con calle 22, el hombre tenía 42 años; el segundo de los actos obscenos denunciados sucedió en la Autopista Norte, cerca a la estación de Los Héroe el 17 de septiembre donde se vio involucrado un señor de 49 años; y el último bochornoso hecho se dio el 26 de septiembre, en la Avenida Caracas con calle 26 con un hombre de 28 años.

Cabe anotar que otra consecuencia inmediata de la mala situación a la que actualmente se ven enfrentados los usuarios de los medios de transporte públicos es el estrés, esto es posible porque el ruido, los malos olores, el ambiente pesado, la tensión, la impotencia, la incomodidad, el miedo, la angustia y las demás sensaciones negativas que se sienten al estar en una situación de completo desorden cuando el bus o el TransMilenio están saturados, son focos para que las personas lleguen a sufrir de esta enfermedad, que a su vez representa una desmejora en la calidad de vida de las personas debido a que el estrés conlleva problemas físicos y psicológicos que son evidentemente nocivos para la salud de la población.

El fin que persigue, en este sentido, la modificación y adición, propuesta por el proyecto de ley, abre la puerta para integrar un impacto sociocultural con el logro de estándares de capacidad y dignidad en los modos de transporte de pasajeros; es por ello que el proyecto insiste en la imperiosa necesidad de: “garantizar la seguridad y el respeto a la dignidad de los pasajeros de servicio público terrestre en las áreas metropolitana, distrital y municipal, especialmente en el transporte masivo y colectivo de pasajeros, sólo se podrán transportar pasajeros de pie en un número que no excederá, en ningún caso, el cupo de pasajeros sentados”. Así se pretende con este proyecto dar un uso adecuado y razonable al servicio, de acuerdo con su naturaleza y características.

Aboga esta reforma por el respeto, la seguridad y la dignidad humana, buscando garantizar este principio fundamental sobre el cual se estructura un Estado Social de Derecho y busca que el usuario reciba un servicio en condiciones de dignidad, respeto y seguridad para su uso y goce. Adicionalmente se busca estimular la demanda, porque favorece a la consolidación de condiciones favorables para la comodidad, seguridad y

respeto de los usuarios, lo cual permitirá disminuir los niveles de estrés de la sociedad aliviando así una presión para la población en general, mejorando de esta forma el bienestar de la sociedad y la calidad de vida de las personas lo que finalmente representa un compromiso del legislativo y demás instituciones para con la sociedad colombiana en pro del desarrollo a escala humana.

Proposición

Por las razones precedentemente expuestas, muy respetuosamente me permito presentar a consideración de los honorables Congresistas, se le dé trámite Constitucional, al Presente proyecto de ley, mediante la cual se promueve la seguridad y el respeto a la dignidad de los pasajeros del servicio público de transporte terrestre, especialmente en las áreas metropolitanas, distrital y municipal, para cuyo fin se modifica y adiciona parcialmente la Ley 769 de agosto 05 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre).

A consideración de los honorables Congresistas;

Carlos Julio González Villa,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 158 de 2008 Senado, por la cual se promueve la seguridad y el respeto a la dignidad de los pasajeros del servicio público de transporte terrestre, especialmente en las áreas metropolitanas, distrital y municipal, para cuyo fin se modifica y adiciona parcialmente la Ley 769 del 5 de agosto de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 159 DE 2008 SENADO

por la cual se crea el Programa de Escuela de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Creación*. Créase el Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia, con las que se pretende ofrecer a los ciudadanos las herramientas necesarias para el ejercicio de la democracia participativa, con una clara función social.

Artículo 2°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios consignados en la Constitución Política, de manera especial, los artículos 41, 67, 70, 95 en concordancia con los artículos 0, 1°, 2°, 4°, 6°, 7°, 8°, 16, 18, 20, 22, 27, 37, 40, en el que se fomenta el aprendizaje de los principios y valores democráticos, participativos y pluralistas, con una educación comprometida en la formación de ciudadanos en el respeto a los derechos humanos, la paz, la convivencia y el desarrollo a escala humana.

Artículo 3°. *Definición.* El Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia es el proceso de formación de ciudadanos para la democracia, a través de la educación popular continua y permanente.

Artículo 4°. *Implementación.* El Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia se implementará en el área rural y en las áreas marginadas urbanas, especialmente aquellas personas mayores de 17 años que no han alcanzado a culminar el nivel de educación básica secundaria.

Artículo 5°. *Objetivos del programa.* El Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia propenderá por el bienestar general, la paz, la cooperación y promoción de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y la reconstrucción pedagógica de los conflictos, a partir de la creación de escenarios para la discusión de las políticas públicas y la generación de iniciativas de desarrollo nacional, regional y local, impulsados a partir de una ética para la vida y la dignidad humana.

Artículo 6°. *Principios.* El Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia se regirá por los principios de la democracia participativa, el pluralismo, el respeto por la diferencia, la responsabilidad social e individual, la equidad de género, la inclusión social, la concertación, la solidaridad y la mutua cooperación hacia la materialización de los fines del Estado Social de Derecho.

Artículo 7°. *La Red Nacional para el Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia.* Créase la Red Nacional para el Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia, como instancia para la promoción y el fomento de experiencias sobre educación en democracia, socialización de metodologías sobre pedagogías para la democracia participativa pluralista.

Los diferentes servicios e iniciativas en materia del Programa, deberán realizarse en red, con el propósito de garantizar criterios articulados e integrales, que respondan a las diversas necesidades nacionales, regionales y locales y sea capaz de formular propuestas que redunden en metodologías y políticas orientadas a hacer realidad el mandato contemplado en la presente ley.

El Ministerio de Educación Nacional, o quien haga sus veces, reglamentará el trabajo en red, teniendo en cuenta la participación democrática de los distintos niveles territoriales, quienes deberán participar en la conformación de las redes, en el ámbito de su competencia y según lo dispuesto en la presente ley.

La red hará las veces de unidad de coordinación entre los distintos actores, en función de la que se habrán de diseñar, implementar y evaluar los servicios, planes del programa implementado en materia de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia.

Parágrafo. Las metodologías, planes y programas del Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia habrán de ser diseñadas por la Red y reglamentadas por la normatividad que para tal efecto sea expedida por el ejecutivo.

Artículo 8°. *Conformación del equipo de apoyo.* Para que la Red del Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia pueda cumplir con las funciones estipuladas en la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional podrá conformar un equipo de apoyo que asumirá las funciones de Secretaría Técnica del Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia. Este estará conformado por profesionales de la educación en ejercicio de su labor docente o directiva docente, vinculados a la nómina Nacional o Situado Fiscal, en cualquiera de los niveles de la educación, que reúnan las más altas calidades académicas; que tengan experiencia investigativa en procesos de formación en democracia; que sean especializados en cualquiera de las áreas del conocimiento afines; que sean autores o coautores de por lo menos una investigación en el campo de pedagogías democráticas y de artículos relacionados con el programa, publicados a nivel regional, nacional o internacional.

Artículo 9°. *Responsabilidades de las instituciones educativas, las organizaciones y los proyectos educativos institucionales.* Las instituciones educativas oficiales de la Nación formarán parte del Programa Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia, conservando su autonomía en lo administrativo y académico. Estas instituciones

deberán hacerse responsables por la permanente vivencia, actualización y renovación de sus proyectos educativos institucionales, de acuerdo con las transformaciones y necesidades sociales, así como la innovación y el continuo mejoramiento de la calidad educativa que en ellas se imparten, ajustándose a los indicadores de gestión y evaluación así como a los lineamientos de política pública consignados en el Plan Nacional del Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia, diseñado por la Red Nacional para el Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia.

Las instituciones educativas estatales brindarán las condiciones organizativas y laborales para la realización del programa. Las instituciones educativas con mayor desarrollo en el área de formación en democracia ofrecerán su apoyo técnico y humano a las redes que para tal efecto se constituyan.

Artículo 10. *Responsabilidades de las instituciones facultadas para ofrecer asesoría técnica y pedagógica.* Las Escuelas Normales Superiores y las universidades que posean una Facultad de Educación u otra Unidad Académica dedicada a la formación en democracia, que estén debidamente acreditadas, podrán prestar la asesoría técnica y pedagógica que requiera el desarrollo del programa, en los términos que establezca la reglamentación que para tal efecto se expida.

Artículo 11. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, las administraciones nacional, departamental y municipal podrán incorporar en su presupuesto las apropiaciones presupuestales requeridas.

El Gobierno Nacional queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley; queda autorizado para impulsar y apoyar ante las entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales, municipales e internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que autoricen apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 12. *Transitorio.* El programa se llevará a cabo inicialmente en aquellas zonas de conflicto que tengan más de cien mil habitantes.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Senadores,

Carlos Julio González Villa,

Senador de la República.

“Enseñar la democracia y la ciudadanía terrestre son elementos básicos de una ética del género humano, cuyo imperativo central es salvar a la humanidad realizándola”.

EDGAR MORIN

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este proyecto de ley, surge con el propósito de crear un instrumento que permita hacer efectiva nuestra democracia representativa y participativa, pluralista y participativa, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que integran el Estado Social de Derecho de Colombia y la prevalencia del interés nacional, tal y como lo consagra la Constitución Política de Colombia; se hace necesario promover ejercicios de formación para la participación ciudadana, con una educación que permita y fomente el desarrollo de la persona y del ciudadano, en consonancia con el Capítulo V, de Nuestra Carta política, en relación con los deberes y obligaciones de todos los miembros de la comunidad nacional colombiana, mediante espacios que permitan el debate y la participación activa, responsable y crítica para la edificación permanente de los fines consagrados por el pueblo de Colombia, representado por sus delegatarios, a la Asamblea Nacional Constituyente, origen de Nuestra Constitución Política, teniendo siempre presente el papel protagónico de este programa en nuestras niñas, niños y jóvenes quienes en el futuro inmediato habrán de tomar las decisiones de nuestro país. Es de anotar que la idea original huelga en la entusiasta iniciativa de insignes profesionales huilenses becarios de la Universidad Surcolombiana, quienes con pertinencia excepcional le han ido dando forma a esta idea con proyecto piloto en el departamento del Huila.

Este proyecto de ley avanza con fundamento en tres marcadores de contexto: la realidad no existe, la estamos construyendo; somos emociones que caminamos juntos; y el poder de la interacción singular, colectiva y social,

esto es, en una fusión que dinamiza el curso de la historia y compromete la esencia política de todos y cada uno de los colombianos y las colombianas, en el que el Estado brinda herramientas jurídicas para este diálogo amplio en el ejercicio de la democracia, reconsiderando las relaciones entre los distintos sujetos políticos, permitiendo de esta manera que la complejidad de las dinámicas ideológicas adquieran el ambiente propicio para un diálogo constructivo en la búsqueda del bienestar y la vida digna de todas y cada una de las personas en el territorio nacional.

Educación en democracia y formación política en Colombia constituyen dos pilares básicos para nuestro Estado Social de Derecho, ya que en primer lugar la educación en democracia constituye el elemento que cohesiona los aspectos esenciales de los catálogos de deberes y obligaciones de las personas y los ciudadanos y ciudadanas de nuestro Estado en el que la democracia se pone en marcha mediante los procesos pedagógicos para entender estos deberes y obligaciones; y la formación política constituye el aspecto ético político de toda decisión, esto es, avanza en la responsabilidad política de forjar sujetos capaces de enfrentar los retos y las contingencias que depara permanentemente el curso de la historia, es si se quiere, el campo ontológico de la determinación frente a la incertidumbre; de la interrelación de la voluntad y el conocimiento, sólo así consideramos que podremos resemantizar el valor democrático de nuestras instituciones y el papel histórico de nuestros ciudadanos, la cual consideramos que se activa desde la formación y la investigación sociológica, política y de la comunicación que alimenta el espíritu de este proyecto.

El espíritu del presente proyecto de ley, es el de fortalecer la Educación en Democracia y la Formación Política en Colombia, integrando, reconociendo y multiplicando los esfuerzos que en diversos campos, la sociedad civil, las organizaciones y las instituciones públicas y privadas, vienen promoviendo en busca de la convivencia pacífica, el manejo pedagógico de los conflictos, la protección efectiva de los derechos fundamentales, dentro del rescate de un ejercicio ciudadano comprometido con las políticas públicas y la dinamización de procesos comunitarios que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y las colombianas; una educación en democracia y formación política en Colombia que privilegie el campo de lo social, de las humanidades y de las alternativas políticas para el logro del Estado Social de Derecho y el fortalecimiento de nuestra democracia.

Se insiste así, en el proyecto de ley, en la necesidad de contribuir decididamente en la formación de ciudadanos para la democracia en procesos educativos con base en metodologías dialógicas de reconocimiento de nuestra democracia participativa y pluralista, y del reconocimiento del legítimo otro como interlocutor válido para fortalecer la justicia distributiva como equidad, la inclusión y la participación de todos en las decisiones que nos afectan y en la vida política, económica, administrativa y cultural de la Nación, en la construcción colectiva del interés nacional y la convivencia ciudadana.

“Construir sujetos políticos democráticos”

La educación en Democracia y Formación Política en Colombia debe entenderse como educación para un proyecto político concreto. Un proyecto que reconoce el carácter ineludible del conflicto en las relaciones sociales, pero asume que este puede ser tramitado sin que ello obligue a la eliminación de los contradictores. Un proyecto que asume que “individuo” y “ciudadano” no son sinónimos, por lo que se propone coadyuvar en la transformación de los primeros en verdaderos sujetos políticos.

Así, al hablar de competencias políticas ciudadanas, nos ubicamos en el momento de “tránsito”, en función de que un individuo o grupo (una determinada base social por ejemplo) se hace sujeto político. El sujeto, entonces, aparece como una dimensión o momento de la experiencia en la que un ser individual o colectivo se hace voluntad de acción, y actúa sobre el entorno (social) en el que se haya inscrito¹.

¹ En tal sentido Alain Touraine dice, refiriéndose a la construcción del sujeto individual: “El sujeto es el paso del Ello al Yo, el control ejercido sobre lo vivido para que tenga un sentido personal, para que el individuo se transforme en actor que se inserta en unas relaciones sociales transformándolas, pero sin identificarse nunca completamente con ningún grupo, con ninguna colectividad”.

Y así, pese a que sus planteamientos parecen limitar la cuestión del sujeto a su, percibida por él, necesaria naturaleza transformadora, afirma más adelante: “El sujeto ya no es presencia en nosotros de lo universal, se lo llame leyes de la naturaleza, sentido de la historia o creación divina. Es el llamamiento a la transformación del Sí mismo en actor. El sujeto es Yo, es esfuerzo para decir Yo sin olvidar nunca que la vida personal está llena por un lado de Ello, de libido, y, por el otro de papeles sociales”. TOURAINE, Alain. *Crítica de la modernidad*. Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1993. pp. 268 y 269.

Al entender al sujeto como construcción de una voluntad de acción, resulta necesario superar perspectivas de corte determinista, donde el sujeto aparece como producto natural de determinantes estructurales. El hacerse voluntad de acción, no ha de entenderse tampoco en función de una perspectiva que asuma la “total” libertad del sujeto para construir el proyecto y la realidad sobre la que pretende actuar. Antes bien, esta noción ha de referirse al concepto de autonomía planteado por Morin, cuando en relación a la noción de sujeto afirma:

“Esta noción de autonomía no se relaciona con la antigua noción de libertad, que de algún modo inmaterial y desligada de las constricciones y contingencias físicas. Por el contrario, esta es una noción estrechamente ligada a la de dependencia, y la de dependencia es inseparable de la noción de autoorganización”².

Siguiendo su planteamiento, y muy en sintonía con lo planteado por Touraine, encontramos que el sujeto puede pensarse en términos de la autorreferencia, o construcción del Yo como principio de una voluntad de acción³. Este autorreferirse como actor, la construcción de este principio “egocéntrico” de referencia, implica el referir al mundo externo en el que, y frente al que se construye la afirmación como sujeto⁴.

El hacerse sujeto implica pues el construirse a sí mismo, construyendo con ello el escenario en el que se define como actor. En términos de la constitución de sujetos políticos esto implica el construirse a sí mismo como voluntad de acción política, que es al mismo construcción de lo político, del escenario político en el que la acción se inserta y cobra sentido, bien sea en términos de su transformación o conservación (con todos sus puntos intermedios).

El reto que intenta asumir la Educación Para la Democracia (EPD) es el de avanzar en la construcción de una verdadera identidad ciudadana, definida por Chantal Mouffe (1993) como una forma de identidad política construida a través de la identificación con los principios de la democracia moderna: libertad e igualdad para todos. Así, en primera instancia diremos que la identidad ciudadana supone “la lealtad a un conjunto de reglas y prácticas que construyen un lenguaje específico”, una manera de ser, de interactuar en el espacio de lo público.

Supone entonces, en primera instancia, la necesidad de interrogar “aquello que anda mal” en los procesos de construcción de sujetos políticos. En primer lugar, se orienta a reexaminar los conceptos de ciudadanía utilizados comúnmente, descubriendo como en ellos es posible descubrir:

- a) Sistemas de inclusión-exclusión, y
- b) Estereotipos culturales discriminatorios.

En cuanto a la existencia de **sistemas de inclusión-exclusión**, la Educación en Democracia y Formación Política en Colombia ha insistido en la necesidad de problematizar la separación radical entre los ámbitos de lo público y lo privado. Esta distinción, heredada del siglo de las luces, subordina todo aquello que ocurre en el ámbito de lo privado, impidiendo su visibilización en el ámbito de lo público. Así, cuestiones como la escuela, las relaciones de pareja, la violencia intrafamiliar, etc., son marginados del debate público al considerarse asuntos domésticos. Al mismo tiempo, a ciertas categorías sociales (particularmente a las mujeres) no se les reconoce como sujetos políticos con derechos plenos y se les confina al ámbito privado.

Al asumir la separación radical entre estos dos ámbitos, además, se asume que la ética ciudadana de la discusión entre pares y el respeto a la dignidad individual quedan suspendidos en el hogar, en el ámbito privado. Desconociendo así que es allí, en lo privado, donde se recrea, donde se reinventa nuestra subjetividad.

En materia de **Estereotipos**, la Educación en Democracia y Formación Política en Colombia ha insistido en cuestionar el concepto clásico de igualdad en virtud de su carácter homogeneizante. “A los iguales se les construye por exclusión de los y las diferentes, de los que no caben en las categorías

² MORIN, Edgar. “La Noción de Sujeto”. P. 69. En FRIED SCHNITMAN, Dora (comp.) *Nuevos Paradigmas cultura y subjetividad*. Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1995. pp. 67-89.

³ Op, cit., MORIN, Edgar. “La Noción de Sujeto”. p. 69. En: FRIED SCHNITMAN, Dora (comp.) *Nuevos Paradigmas cultura y subjetividad*. Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1995. p. 75.

⁴ Op, cit., MORIN, Edgar. “La Noción de Sujeto”. p. 69. En: FRIED SCHNITMAN, Dora (comp.) *Nuevos Paradigmas cultura y subjetividad*. Editorial PAIDOS, Buenos Aires, 1995. Al proceso de doble referencia que implica la construcción del individuo como sujeto Morin lo denomina Auto-exo-referencia. P.-5.

susceptibles de ser incluidas”. De ahí que insistan tanto en la necesidad de problematizar estos estereotipos, asumiendo que la diferencia no puede ser justificación de desigualdad en los contextos públicos y privados.

Esta revaloración del ámbito privado como escenario para la construcción de una cultura democrática explica el vuelco de la Educación en Democracia y Formación Política en Colombia hacia esos espacios privados, buscando construir una subjetividad democrática desde la escuela, el hogar, los círculos sociales, etc. Es allí donde la Educación en Democracia y Formación Política en Colombia pretende formar ciudadanos identificados con las formas de reconocimiento y los procedimientos del ejercicio democrático.

Para ello, insisten diversos autores, es necesario evitar caer en la imposición de “modelos normativos de ciudadanía”, promoviendo antes bien su construcción en escenarios democráticos. De las antiguas clases de cívica, se habría pasado a la construcción de espacios democráticos en la escuela, a través de mecanismos de participación como el Gobierno escolar o los Planes Participativos de Mejoramiento Institucional.

La construcción de competencias ciudadanas, de esa identidad ciudadana de la que nos habla Mouffe, se justifica en tanto **lo público se construye, no está dado**. De allí que sea a través de esa lealtad a un conjunto de reglas y prácticas como los individuos participan en la construcción de lo común. Según Hannah Arendt, “el mundo de lo público es aquel del que surgen mundos en común”.

La construcción de una esfera pública democrática supone la participación libre en un espacio de encuentro comunicativo en el que los sujetos pueden utilizar libremente sus capacidades comunicativas y avanzar en la construcción de acuerdos. Además, lo público supone el surgimiento de un interés común entre los ciudadanos que los motive a participar en las cuestiones políticas, de tal manera que exista un consenso básico, según el cual “un individuo sólo obtiene su libertad al participar cooperativamente en los procesos de solución de los problemas sociales”.

Ahora bien, las reflexiones emanadas de los estudios sobre Educación en Democracia y Formación Política en Colombia, se centran en analizar el impacto negativo de dos procesos históricos –uno reciente y otro constitutivo de nuestro pasado– que fundarían las características de nuestra cultura política. Estos son:

1. La pérdida de centralidad de la política en la vida social, y
2. Las condiciones históricas de construcción de nuestra modernidad.

“La pérdida de la centralidad de la política”

En un sentido amplio, podríamos entender la **cultura política** como “el conjunto de prácticas y representaciones sobre el orden social establecido, a las relaciones de poder, a las modalidades de participación que tienen dentro de él los diferentes grupos sociales, a las jerarquías que se establecen entre ellos y a las confrontaciones que tienen lugar en distintos momentos históricos”. Este conjunto de prácticas y representaciones se configura a través de la configuración de una matriz cultural la cual obra como marco de referencia de la interacción social.

“Puede decirse que la cultura política es el resultado de la socialización primaria, de la educación, de la exposición a los medios masivos de comunicación y, en general, de las experiencias respecto a las actuaciones gubernamentales, sociales y económicas”. El contexto no define la subjetividad, ni esta define el contexto. Antes bien, el nexo causal entre una y otra fluye en ambas direcciones.

Para los estudiosos de la Educación en Democracia y Formación Política en Colombia, es claro que en las últimas décadas la política ha sufrido un descentramiento. Así, tanto los procesos de especialización y diferenciación de las esferas de interacción social (incluido el progresivo aumento en las desigualdades), como la desintegración de la comunidad política por causa de la globalización⁵, habrían ocasionado una pérdida de la centralidad que tenían la política y los escenarios institucionales formales del acontecer político, en la vida social.

A esto se suma la crisis simbólica ocasionada por el derrumbe de las grandes ideologías, lo que habría conducido a una erosión de las claves interpretativas que daba sentido a la acción política. “Por este motivo en la actualidad carecemos de códigos sociales que expliquen los cambios sociales y la política es cada vez más incapaz de dar sentido a estas transformaciones.

⁵ Una vez que los escenarios donde se toman las decisiones resultan inalcanzables para la ciudadanía y los Estados ceden soberanía a entidades supranacionales –FMI, BM, etc.– para ganar control sobre la economía.

Al desvanecimiento de la dimensión simbólica de la política se une el proceso de individualización de los ciudadanos y el reforzamiento de una subjetividad fuertemente privatizada. Esto último es reforzado a medida que el ámbito político se transforma en un escenario puramente mediático.

El resultado es un creciente cinismo en la relación que se establece entre los ciudadanos y sus representantes. Al tiempo que la política se construye cada vez más por fuera del andamiaje institucional formal, y los individuos prefieren canalizar sus verdaderas demandas políticas a través de redes sociales (incluso mediáticas), formales e informales y cada vez más, transnacionales. El Estado cada vez resultaría menos importante para la ciudadanía, en tanto pierde su centralidad en los asuntos sociales.

“Lo público como experiencia histórico-cultural”

Los estudios en Educación en Democracia y Formación Política en Colombia también retoman la tesis de sociólogos como Fernando Escalante, quien sostiene que en el caso mexicano –hecho extensivo para América Latina– se habría impuesto un **“Modelo Cívico”** en el que la guerra es un medio legítimo del accionar político. Así, asumiríamos de entrada que “mientras existiera la percepción más o menos compartida de que las puertas normales para acceder a la política permanecieran bloqueadas, la guerra resultaría un mecanismo legítimo para acceder a la ciudadanía”.

La guerra, el uso de la violencia se habría convertido en uno de los signos de nuestra modernidad y nuestra cultura política. “La tendencia recurrente a saldar por la vía de las armas las diferencias, de anular físicamente al rival, ha sido desde el nacimiento de la República una característica intrínseca del ejercicio de la misma democracia en nuestro país, no es algo ajeno al sistema político, no es ni siquiera una alteración del mismo, sino que hace parte de su estructura de operación”. Esto le ha restado al Estado capacidad para regular las tensiones sociales, al tiempo que la violencia se habría convertido en alternativa “con pretensión de legitimidad” en nuestro sistema político.

El resultado es una progresiva privatización de los mecanismos de intermediación social y política. Al tiempo que la violencia es vista como única opción para acceder al reconocimiento ciudadano, los excluidos construyen toda una serie de mecanismos informales para buscar transar con el Estado antes que acceder realmente a los espacios de decisión. Nuestra democracia se caracterizaría por el carácter altamente informal de las formas de intermediación y por la búsqueda de pactos con el Estado, antes que por la construcción de consensos que puedan ventilarse en el espacio público.

Contenido del proyecto

El proyecto de ley en referencia, consta de 13 artículos incluyendo el de vigencias, cuyo objetivo primordial, es el de garantizar efectivamente los preceptos constitucionales precedentemente señalados y en los que se crea el Programa de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia, su objeto, definición, implementación, los objetivos del programa y sus principios; se crea la Red Nacional para el Programa, se establece la conformación de los equipos de apoyo y las responsabilidades de las instituciones educativas, las organizaciones y los proyectos educativos institucionales, así como las responsabilidades de las instituciones facultadas para ofrecer asesoría técnica y pedagógica al programa y, la autorización al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Consideraciones Constitucionales

En materia de la iniciativa legislativa, en lo que se refiere al artículo 11 del presente proyecto de ley, la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha expresado el Congreso de la República, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al Poder Legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: *“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el Gobierno Nacional... No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que ordenen participaciones en las Rentas Nacionales o Transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresa industriales o comerciales”*.

En este sentido, la Sentencia C-490/94, ha manifestado: “*Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa Parlamentaria de gasto, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros gastos presupuestales*” (Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

Así, tal y como ha sido decantado la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible la iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859/01: “*Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el presupuesto general de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la Ley Anual de Presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable*” (...). Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. Y tal, como está el proyecto de ley, la autorización contenida en él, excluye la idea de una orden o imposición unilateral y no constituye, de manera alguna una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público.

De tal suerte que en materia del gasto público, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la Corte Constitucional, señala que “*...la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar ‘apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales’ y ‘partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales’. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental*”. De la misma manera, lo que se presenta, es una autorización al Gobierno Nacional, la cual no constituye, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público, ciñéndose al mandato constitucional y a las sentencias que en este sentido ha proferido la Corte Constitucional.

Proposición

Por las razones precedentemente expuestas, muy respetuosamente me permito presentar a consideración de los honorables Congresistas, se le dé trámite constitucional, al presente proyecto de ley, mediante el cual se crea el Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia.

A consideración de los honorables Congresistas;

Carlos Julio González Villa,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 16 del mes de septiembre del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 159 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Julio González Villa*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 159 de 2008 Senado**, por el cual se crea el Programa de Escuelas de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. GENERALIDADES

El objetivo central de esta ley es corregir un error histórico en materia de registro civil de menores, los cuales, por motivos circunstanciales, ajenos al interés de sus padres, tuvieron que nacer en una circunscripción territorial diferente al lugar de residencia permanente de su núcleo familiar; generando con ello problemas graves para el menor, su familia y el municipio. En cuanto al ente territorial, la problemática se enfoca en la pérdida de habitantes, lo que refleja sus consecuencias en los ingresos fiscales, planes, programas de carácter subsidiados por el gobierno central, como los de salud, y presupuestos.

El Decreto número 1260 de 1970, fue expedido por el Presidente de la República de turno, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso mediante la Ley 8ª de 1969¹. En consecuencia el Congreso puede, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificarlo cuando las circunstancias de tipo social y legal así lo requieran.

Así las cosas, el Congreso de la República tiene plena iniciativa constitucional para abocar la revisión de su articulado y proceder a realizar la modificación pertinente, haciéndole los ajustes necesarios para adecuar la legislación a la realidad jurídica y social.

II. MODIFICACION PROPUESTA

El actual artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, “Estatuto del registro civil de las personas”, que se pretende modificar con este proyecto de ley es del siguiente tenor literal:

¹ Título del Decreto 1260 de 1970.

“Artículo 46. Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que haya tenido lugar.

Si el nacimiento ocurre durante viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el lugar en que aquel termine”.

Se propone modificar el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, “Estatuto del registro civil de las personas”, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 46. Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que hayan tenido lugar.

Cuando los padres del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia permanente del menor y su núcleo familiar.

Los padres que hayan registrado a sus hijos en una circunscripción territorial diferente al lugar de residencia permanente del menor y su núcleo familiar podrán solicitar el cambio de registro dentro de los cinco (5) años siguientes al nacimiento.

III. JUSTIFICACION

Cuando un niño(a) nace en un municipio o distrito diferente al lugar de residencia permanente de sus padres se generan diferentes problemas:

1. La imposibilidad de registrar, en el municipio de residencia permanente de los padres, a un niño que por diversas circunstancias no nació en el mismo. El procedimiento que se adelanta, es que el registrador les informa de la existencia del artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, que obliga el registro en el lugar donde nació el menor por circunstancias ajenas a la voluntad de los padres. Ejemplo: Si la madre del menor reside permanentemente en el municipio X, Departamento Z, y se tiene que trasladar al municipio Y para el parto de alto riesgo, el cual no se puede atender en X, tenemos que el niño(a) será de Y, en consecuencia para futuros efectos de asignación y distribución de recursos del nivel central, el municipio Y los asimilará en desmedro del municipio X en donde finalmente vivirá, estudiará y se desarrollará el menor.

2. Si el niño(a) se encuentra registrado en otra ciudad, al momento que necesite atención por parte del ente territorial, por ejemplo, atención médica por la ARS, este no podrá recibirla ya que no se encontrará sisbenizado por ese municipio. En Colombia hay millones de niños(as) soportando una estadística irreal e irresponsable; pues aparecen en otras ciudades para efectos de atención de servicios básicos; empero tienen dificultades en sus municipios porque no están registrados allá para la atención subsidiada de los Estratos I y II. Esto representa un gran e innecesario dilema para los padres y una desgracia para esos municipios que se ven a sí mismo impotentes mientras pierden habitantes y recursos en los planes y programas que auspicia el gobierno central. Fenómeno este, que puede denominarse la “fuga de partos”.

3. La otra preocupación es que estos incontables niños(as) que se encuentran esparcidos en todo el territorio nacional, no han tenido acceso al derecho a la identidad y a conservar los elementos que la constituyen como son el nombre, la nacionalidad y la filiación de acuerdo a la ley colombiana que regula la materia; toda vez que no han podido ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento en el registro civil por circunstancias excepcionales al haber nacido en ciudades diferentes a la de su núcleo familiar. Luego sus padres –en su gran mayoría campesinos– no han podido trasladarse nuevamente a la ciudad del nacimiento circunstancial de sus hijos para proceder al registro respectivo. Por ello los niños(as) quedan sin poder acceder a los servicios subsidiados del Estado por carencia de registro; ya que estos servicios no son prestados sin un documento de identificación.

4. Por otro lado, para la asignación y distribución de recursos del nivel central se tienen en cuenta factores poblacionales que terminan agravando la situación a los municipios pequeños, acreditándole estadísticamente más partos a una ciudad en desmedro de otras; por ejemplo, aquellas que no cuentan con establecimientos médicos para atender partos de alto riesgo. Este problema se replica en toda Colombia y por tanto se hace necesaria las modificaciones pertinentes, conducentes a reglamentar tal situación fáctica.

En conclusión, si los niños(as) se educan, obtienen salud y viven de la economía de un determinado municipio, por qué los recursos se van para

otros entes territoriales? ¿No es hora de corregir esto? ¿De qué le sirve al país unas estadísticas irreales?

No es entendible, desde luego, que municipios pequeños que no puedan atender partos de alto riesgo –por ejemplo– dejen de percibir ingresos fiscales por la disminución de su población. Esta norma afecta el nivel territorial, distorsiona las estadísticas y de paso viola derechos fundamentales de los menores que van perdiendo identidad con su localidad.

La siguiente información sustenta en una mayor proporción la necesidad existente de la regulación de la materia en estudio:

En el 2007 en la ESE del Suan, Departamento del Atlántico, en el Centro de Salud nacieron 33 niños(as); y en ese mismo año se remitieron 36 mujeres para ser atendidas fuera del municipio; toda vez que eran partos de alto riesgo².

En lo que va corrido a julio del 2008, han nacido 26 niños(as) y se han remitido 31 mujeres cuyos niños nacieron y/o nacerán en Barranquilla o Sabanalarga por iguales circunstancias³.

Esta información fue suministrada a los medios de comunicación por el doctor José Polo, médico de ese centro hospitalario.

En síntesis, hay que evitar de sobremanera que el sistema que está operando actualmente, con el desactualizado artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, continúe asfixiando a los pequeños municipios y los condene a perder su capital más preciado: sus niños(as), que conforman la población y por ende el desarrollo del ente territorial.

José David Name Cardozo,

Senador de la República.

PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2008

por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, el cual quedará así:

Artículo 46. Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que hayan tenido lugar.

Cuando los padres del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia permanente del menor y su núcleo familiar.

Los padres que hayan registrado a sus hijos en una circunscripción territorial diferente al lugar de residencia permanente del menor y su núcleo familiar podrán solicitar el cambio de registro dentro de los cinco (5) años siguientes al nacimiento.

El Gobierno Nacional implementará en doce (12) meses las acciones legales correspondientes para hacer efectivo este derecho.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

José David Name Cardozo,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 160 de 2008 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

² Periódico *El Heraldo*, Edición del 2 de julio de 2008, Pág. 6A Locales.

³ *Ibidem*.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2008

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2008 SENADO

por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JAVIER ENRIQUE CACERES LEAL

Presidente de la Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Con el fin de cumplir con las disposiciones de la Ley 5ª de 1992 y agradeciendo la designación que se me hizo, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 32 de 2008 Senado, *por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.*

I. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

Una de las dificultades a la hora de abordar la problemática indígena y lo relacionado con la población afrodescendiente es la incapacidad que tiene el Gobierno Nacional para dimensionarla. Por considerar a esta población como minoritaria, no se hacen los debidos esfuerzos para atenderla realizando los correspondientes estudios para comprender sus dinámicas y necesidades. De hecho, cuando se habla de indígenas y afrodescendientes, usualmente los datos y la información que maneja la administración no concuerdan con la realidad que exponen los estudios de las organizaciones por ellos constituidas.

Por ejemplo, se puede traer a colación el dato que el Departamento Nacional de Estadística tiene sobre la población indígena. Según la entidad, se está hablando de 785.356 ciudadanos, nada parecido al dato que manejan las organizaciones indígenas, el cual asciende a 1.345.457 en todo el país. De la misma manera ocurre con la afrocolombianidad; el dato del DANE es de 3.448.398 de afrodescendientes, el 8,9% de la población colombiana, cifra que ha sido rebatida por las Organizaciones de Comunidades Negras, quienes concuerdan en que se puede estar hablando de un 25% de afrodescendientes en la población total¹.

Ahora bien, si ni siquiera se sabe con cuánta población se está contando, ¿podrá la administración dar solución a todas las problemáticas que a estas comunidades aquejan? Es por ello que el Senador Jesús Piñacué Achicué ha presentado a consideración del Congreso de la República una importante iniciativa en donde se realiza el ejercicio de constituir una Comisión Nacional con las entidades encargadas de la política pública nacional en conjunto con los representantes indígenas para, en primer lugar, lograr abordar mejor los asuntos que conciernen a las comunidades indígenas y afrodescendientes, y en segundo lugar, buscar la manera de encontrar una solución efectiva a los problemas que surjan tras el minucioso y riguroso estudio por parte de las entidades con capacidad de ejecución que conformen tal Comisión.

El Senador Jesús Piñacué, consciente de esta falencia de la estructura organizacional del Estado para con los pueblos indígenas, construye una

¹ CASTRO, R. (2004). "Etnia, Cultura, Territorio y Conflicto Armado en el Pacífico Colombiano". En: *Utopía para los Excluidos: El Multiculturalismo en África y América Latina*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas; Bogotá, D. C., Colombia.

iniciativa en la que establece una Comisión que tenga capacidad ejecutiva, tanto en asuntos de política pública, como en el seguimiento, evaluación y cumplimiento de los acuerdos entre las administraciones nacionales y los pueblos indígenas; particularmente, construye tal iniciativa con base en las experiencias de las comunidades que él representa: los indígenas del Cauca.

La problemática indígena y afrodescendiente no puede esperar. Se está hablando de grupos poblacionales altamente vulnerables, en donde el hambre y la enfermedad erosionan su capacidad de constituirse como comunidades, tal como lo establece el Estado Social de Derecho. En el caso de los afrodescendientes, el nivel de vulnerabilidad ha logrado niveles alarmantes, hasta el punto de llegarse a presenciar decesos de menores por mal nutrición e inanición. En el caso de las comunidades indígenas, la ONIC ha prendido las alarmas, señalando que 28 comunidades están a punto de extinguirse por registrarse en ellas decrecimiento poblacional, con menos de 500 miembros.

Pese que a lo largo de las últimas administraciones se han realizado políticas focalizadas a estos grupos poblacionales para aliviar las problemáticas que los aquejan, estas no resultan de carácter estructural. En muchas ocasiones, por simple desconocimiento de la realidad, las políticas realizadas acaban por erosionar las bases culturales y la posibilidad de supervivencia de las comunidades, como en el caso de los Nukak Makú; se creyó que instituyendo una política asistencialista se lograría llegar a una solución efectiva, pero una vez terminado el programa, los Nukak volvieron a la selva acostumbrados a recibirlo todo de un ente externo, el Estado, convirtiéndolos en incapaces para volver a adaptarse a su antigua condición de vida, diezmándose desde entonces. Así pues, las políticas focalizadas en estas comunidades no pueden ser de carácter asistencial, ya que no dan solución a los problemas de manera estructural. Se necesita de políticas fuertes, las cuales, sólo se formulan, diseñan y encaminan en Comisiones intersectoriales, dedicadas al estudio continuo de los asuntos referentes a las etnias en el país como la pensada por el Senador Piñacué Achicué.

Así en la actualidad se manejen mesas de concertación para estudiar y dar soluciones a la problemática indígena, si no se logra instituir una Comisión legalmente diseñada para tal fin, las penosas situaciones a las cuales indígenas y afrodescendientes se han visto sujetos se mantendrán indefinidamente. Las políticas deben estar en coordinación con el Estado y las organizaciones constituidas por dichas etnias, pues logran un enfoque multidimensional y más acorde con la realidad y las necesidades de las poblaciones objetivo. Por tanto, es prudente señalar lo importante que resulta la Comisión Nacional, y lo necesario de impulsar la iniciativa, enriqueciéndola, para lograr cabalmente tal fin.

II. PROPUESTAS DE MODIFICACION

Sin embargo, y con miras a mejorar tan importante iniciativa, de la manera más respetuosa, me permito sugerir las siguientes modificaciones:

Es necesario aclarar que, como se incluyó un nuevo artículo y se suprimió otro, se alteró el orden en los artículos 3º y 4º.

Artículo 1º. En primer lugar, fue necesario corregir la forma de cómo se enunciaban los artículos para darle un orden que permita una mayor comprensión de la iniciativa. Por tanto, se enunció el artículo bajo el título **Del objetivo general**; por otro lado, como se busca asegurar el cumplimiento de los objetivos del desarrollo del Milenio, fue **necesario cambiar la palabra "medidas" por "políticas"**, toda vez que gracias a estas se puede lograr cabalmente el fin señalado. También, es necesario que además de adoptarlas, se haga **el respectivo seguimiento de las mismas**.

Artículo 2°. Se enunció el artículo así: **De la creación y conformación**, adicionando algunos miembros que vimos necesarios en la Comisión. De la misma manera, se excluyó al Director del DANE como miembro activo. Finalmente, se adicionó un parágrafo a este artículo que vuelve falta disciplinaria la no asistencia de los respectivos funcionarios a las reuniones que la Comisión programe.

Artículo 3°. (Artículo nuevo). Es necesario señalar que una Comisión conformada por funcionarios de tan alto nivel **podría tener problemas de operatividad y eficiencia a la hora de realizar las respectivas convocatorias, y trabajar de manera acertada y eficaz todos los problemas que se abocaran.** Por tanto, se redactó este artículo **posibilitando a la Comisión trabajar y reunir a los funcionarios en ejes temáticos para lograr mayor operatividad.** Además, se incluyó un parágrafo que especifica la mínima periodicidad con la cual se reunirá.

Artículo 4°. (Artículo 3° en el proyecto). Se enunció como: **De las funciones**, buscando simplificar y concretar las funciones de la Comisión con respecto al proyecto original, para lograr una mayor claridad y concordancia con los objetivos de la iniciativa. **De otra parte, el artículo 4° original se eliminó.**

Artículo 5°. Se enunció como **Del Comité Técnico**, dejando las funciones de dicho Comité inalteradas con respecto al proyecto original, pero se dirigió a todas las comunidades indígenas y afrodescendientes. **No obstante, se propone un parágrafo dándole la condición de transitoriedad a las funciones del comité para el caso específico de las comunidades indígenas del Cauca.**

Artículo 6°. Se lo tituló: **De la asignación de recursos**, y en él se buscó **compilar el artículo 4° y el artículo 6° del proyecto de ley original.** De otra parte, se incluyó que los recursos destinados y ejecutados por las comunidades, **deberán ser vigilados por las respectivas entidades de control.**

Artículo 7°. Se lo tituló como **De la Veeduría**, incluyéndole el papel que debe tener la Contraloría General de la República en cuanto a **los recursos que ejecuten las respectivas comunidades**, enfatizando y complementando el artículo anterior.

En consecuencia, me permito proponer: dese primer debate al **Proyecto de ley número 32 de 2008 Senado**, por la cual se crea la *Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones*, con el pliego de modificaciones adjunto.

Atentamente,

Parmenio Cuéllar Bastidas,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2008 SENADO

por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. **Del objetivo general.** La presente ley tiene por objeto crear la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, adoptar **y hacer el respectivo seguimiento de las políticas que lleven** a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y garantizar el cumplimiento de los acuerdos firmados con dichas comunidades.

Artículo 2°. **De la creación y conformación.** Créase la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, **la cual estará** integrada por:

- Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.
- Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado.
- Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
- Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- Ministro de la Protección Social o su delegado.
- Ministro de Minas y Energía o su delegado.
- Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado.
- Ministro de Educación Nacional o su delegado.

Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.

Ministro de Comunicaciones o su delegado.

Ministro de Transporte y Obras Públicas o su delegado.

Ministro de Cultura o su delegado.

Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

Gerente Nacional del Incoder.

Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y para la Cooperación Internacional.

Director de Etnias.

Director de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Director de Derechos Humanos.

Director Corporación Nasa Kiwe.

Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.

Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH,

Delegados de cada una de las organizaciones indígenas y afrodescendientes legalmente reconocidas.

Parágrafo 1°. Los Ministros y Directores de entidades públicas sólo podrán delegar su representación en funcionarios del nivel Directivo. **Los delegados** indígenas deberán **ser** autoridades indígenas de conformidad con la Constitución Política.

Parágrafo 2°. **La no asistencia de las reuniones por parte de los funcionarios, constituirá una falta disciplinaria sancionada como lo dispone la ley.**

Artículo 3°. **De la Organización y el Funcionamiento.** **La Comisión será presidida por el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien será responsable de realizar las convocatorias. La Secretaría Técnica de la Comisión, estará a cargo de la Dirección Nacional de Planeación. La subsecretaría estará a cargo de un designado de las organizaciones indígenas y afrodescendientes.**

Para mayor operatividad de la Comisión Nacional, sesionará por ejes temáticos según la problemática que vaya a ser abocada, con los funcionarios responsables o que tengan alguna injerencia en la solución efectiva de las problemáticas respectivas; también, podrá convocar los organismos gubernamentales que considere pertinentes para el cabal desarrollo de sus objetivos.

Parágrafo transitorio. **Una vez promulgada la presente ley, la Comisión deberá establecer y conformar los ejes temáticos sobre los cuales sesionará, estableciendo sus respectivos miembros, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario.**

Parágrafo 1°. **La Comisión Nacional se dará su propio reglamento, fijará sus cronogramas de trabajo por cada eje temático constituido, y se reunirá como mínimo una (1) vez cada tres (3) meses.**

Parágrafo 2°. **En caso en que el Ministro del Interior y de Justicia no realice la respectiva convocatoria antes de los plazos estipulados, la convocatoria se realizará por las respectivas organizaciones de indígenas y afrodescendientes, con el fin de dar cumplimiento a lo estipulado en la presente ley.**

Artículo 4°. **De las funciones.** Serán funciones de la Comisión **Nacional:**

a) Elaborar **y concertar** los estudios, planes, programas y proyectos necesarios para asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en las poblaciones indígenas y afrocolombianas;

b) **Hacer las respectivas evaluaciones** de los convenios y acuerdos firmados con las comunidades indígenas y afrodescendientes, a fin de determinar si han sido cumplidos a cabalidad;

c) **Proponer y concertar políticas** que garanticen el desarrollo integral de las poblaciones indígenas y afrodescendientes que las ubique en condiciones de competitividad, permitiéndoles asumir los retos de la globalización, sin **sacrificio de** su riqueza cultural. **De la misma manera, será facultad de la Comisión elaborar proyectos de ley, formular planes y programas, y presentarlos para que estos sean incluidos en el presupuesto nacional.**

Parágrafo transitorio. La comisión realizará la evaluación de todos y cada uno de los convenios y acuerdos que hasta la fecha se hayan firmado con las comunidades indígenas y afrodescendientes así como su respectivo plan de acción, en un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 5°. Del Comité Técnico. Una vez instalada la Comisión, **esta** creará un Comité Técnico, con personal especializado adscrito a las entidades oficiales que hacen parte de la presente Comisión, que **evaluará** la situación de las poblaciones indígenas **y afrocolombianas en todo el país.**

Serán funciones del Comité Técnico:

a) Diseñar e implementar las políticas que permitan superar la situación **que** están atravesando las comunidades **indígenas y afrocolombianas**, en cuanto a territorialidad, medio ambiente, derechos humanos, economía y seguridad alimentaria;

b) Evaluar los acuerdos suscritos entre el Gobierno y los pueblos Indígenas **y afrocolombianos** y presentar un plan de acción que permita su cabal cumplimiento;

c) Evaluar y hacer seguimiento al proceso de atención de la problemática social, cultural y económica de los pueblos indígenas **y afrocolombianos;**

d) Definir prioridades de acción de acuerdo con los planes de vida de los pueblos indígenas **y afrocolombianos;**

Parágrafo transitorio. El Comité Técnico comenzará por evaluar y llevar al cumplimiento de los convenios que a la fecha se hayan firmado con las comunidades indígenas del Cauca.

Artículo 6°. De la asignación de recursos. El Gobierno Nacional, en ejercicio de facultades ordinarias o extraordinarias, presupuestará los recursos necesarios para atender las necesidades de las comunidades indígenas y afrodescendientes, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión que se crea en la presente ley.

Los recursos presupuestales que se destinen a atender los fines de la presente ley podrán ser ejecutados por las autoridades y/o instituciones indígenas o afrodescendientes, mediante convenios suscritos con la Nación y/o Departamento, de conformidad con las normas legales vigentes, y estarán sujetos a los controles fiscal y disciplinario de las entidades oficiales respectivas.

Artículo 7°. **De la veeduría.** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo designarán un delegado para la veeduría de los actos y acciones que se deriven del cumplimiento de lo consagrado en la presente ley. **Por su parte, la Contraloría General de la República se encargará de la vigilancia en los asuntos de su competencia.**

Artículo 8°. **De la vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Parmenio Cuéllar Bastidas,
Senador de la República.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 223 DE 2007 SENADO, 041 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió.

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2008.

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor Andrade:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva del honorable Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 223 de 2007 Senado—041 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió**, en los siguientes términos:

1. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de ocho artículos:

El primero la Nación rinde homenaje a la pintora colombiana.

El segundo artículo declara bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió Débora Arango Pérez, ubicada en el municipio de Envigado.

El tercer artículo el Ministerio de la Cultura prestará apoyo administrativo y asesoría técnica a la Casa Museo en las áreas de planeación, administración, financiación y recursos humanos, así mismo dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de esta ley se expedirá una biografía de Débora Arango Pérez.

El artículo cuarto, el Concejo de Envigado fijará mediante acuerdo una fecha anual en la que se recordará a Débora Arango Pérez, así mismo se colocará una placa conmemorativa a la artista en el sitio en que designe el Concejo Municipal.

El artículo quinto, el Ministerio de Comunicaciones emitirá una estampilla o sello de correos que contendrá motivos alusivos a los valores e ideales artísticos de esta pintora, dentro de los tres años siguientes a la vigencia de esta ley.

Artículo sexto, autoriza al Gobierno Nacional a cofinanciar y/o a incluir en su Presupuesto General de la Nación las apropiaciones que se requieran, siempre reasignando los recursos existentes en cada órgano sin que implique aumento del presupuesto, así mismo de los recaudos que se obtengan de la estampilla, se autoriza el traslado de un monto presupuestal que determinarán las Ordenanzas de la Asamblea Departamental de Antioquia y el Concejo de Envigado, y estos recursos se destinaran a garantizar la conservación de la Casa Museo.

Artículo séptimo la Contraloría Departamental de Antioquia vigilará la correcta aplicación de los recursos de la estampilla.

Artículo octavo la vigencia de la ley.

2. Justificación del proyecto

El proyecto de ley se justifica por varias razones:

Un altísimo sentido de consideración por la trayectoria vital y la obra artística de Débora Arango Pérez y cuál fue su aporte a la cultura nacional.

Quién Fue Débora Arango Pérez, fue pintora, su primera exposición se llevó a cabo 1937 con el colectivo de las alumnas del maestro Pedro Nel Gómez, 1939 escandalizó a la sociedad colombiana de la época con las obras cantarina de la rosa y la amiga, que la enfrentaron a los círculos sociales y culturales locales, al desnudar el cuerpo humano y cuestionar las posturas estéticas y políticas tradicionales. Eran momentos difíciles, Colombia vivía el coletazo de la Gran Depresión, había descontento social, estaba en debate el reconocimiento de plena ciudadanía y derechos civiles de la mujer, y vivía el país en las disputas políticas por las reformas sociales y económicas de la Revolución en Marcha.

Su criterio la llevó a abandonar conceptos tradicionales y académicos del arte, para dar luz un enfoque más social y político. Su obra propició un nuevo espacio para la controversia, destacando la problemática de las mujeres que para la fecha no tenían el derecho a votar. Débora Arango Pérez exhibió con mucha valentía la ambigüedad moral, el falso pudor y los prejuicios moralistas de su tiempo, lo que le mereció ser considerada por muchos la precursora del arte moderno en América Latina.

En 1940 fue invitada por Jorge Eliécer Gaitán a una exposición individual, participando al mismo tiempo en el Primer Salón Anual de Artistas Colombianos con su obra Montañas propuso redefinir lo femenino sin el decoro que hasta entonces adoptaba la pintura para fotografiar la figura de la mujer, la cual fue desmontada por presiones moralistas y políticas.

En 1944 firmó el Manifiesto de los Artistas Independientes de Colombia al lado de algunos pintores antioqueños. Este famoso documento estaba dirigido a todos los artistas de América Latina y llevaba un mensaje de reacción frente a las prohibiciones sociales del momento. Fue una artista integral trabajó con similar maestría el óleo, la acuarela y la cerámica.

Lo político, lo social, lo religioso, la mujer y lo urbano se entrelazan para dar forma a la obra de Débora Arango como expresión auténtica de una época marcada por el conflicto social y económico, Débora fue un símbolo de sensibilidad social, un ejemplo de reivindicación de los derechos sociales y de la mujer, sin abandonar la esencia de lo femenino.

Sus logros permitieron los reconocimientos y condecoraciones, como el Premio a las Artes y a las Letras de la Gobernación de Antioquia, la Medalla al Mérito Porfirio Barba Jacob de la Alcaldía de Medellín, la Cruz de Boyacá y Maestra Honoris Causa de la Universidad de Antioquia.

3. Marco normativo sobre el tema cultural

El Constituyente de 1991, incluyó en la Carta Política diversas normas que tratan el aspecto cultural en Colombia. De manera taxativa pueden citarse algunas disposiciones de rango constitucional como las señaladas en los siguientes artículos:

Artículo 2º. *Son fines esenciales del Estado.* Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 7º. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Artículo 8º. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultural en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y las expresiones artísticas son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica. Por su parte, el desenvolvimiento legal de estas disposiciones igualmente ha sido abundante: Ley 9ª de 1992, Ley 98 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 119 de 1994, Ley 125 de 1994, Ley 198 de 1995, Ley 247 de 1995, Ley 319 de 1996, Ley 397 de 1997, Ley 500 de 1999, Ley 501 de 1999, Ley 503 de 1999, Ley 814 de 2003, Ley 904 de 2004, Ley 927 de 2004, Ley 930 de 2004, Ley 932 de 2004 y la Ley 962 de 2005.

La Corte Constitucional también se ha pronunciado frente a este tema. En sentencia C-661 de 2004, manifestó:

• El artículo 70 constitucional es enfático al advertir que el Estado debe difundir los valores culturales de la Nación, por lo cual está en la obligación de promover y fomentar el acceso a la cultura en sus diversas manifestaciones, pues dicho acceso es garantía de conservación de la nacionalidad colombiana. La norma citada dispone al respecto:

“**Artículo 70.** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultural en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

En el mismo contexto, el artículo 71 resalta la importancia del desarrollo y de la protección a la expresión artística, así como promueve la necesidad de crear incentivos para el desarrollo de las manifestaciones culturales y artísticas, a favor de personas o instituciones que asuman la divulgación de tales valores.

Artículo 71. *La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres.* Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.

Del contexto normativo que acaba de presentarse se concluye que el desarrollo cultural de la Nación y el apoyo a las expresiones artísticas de los nacionales son objetivos primordialmente perseguidos por el Constituyente del 91. En efecto, del texto de la Constitución Política emana un claro interés por favorecer, promover, reforzar y divulgar los valores culturales como medio efectivo para consolidar la unidad del territorio colombiano.

De allí el énfasis de la Carta por obligar a las autoridades públicas a asumir un papel protagónico en la creación de medios de expresión artísticos que permitan a los colombianos identificarse como Nación a partir del reconocimiento de sus características culturales.

Por esto, cuando la Constitución Política compromete a las autoridades del Estado en la promoción de los valores culturales, dicho apremio incumbe por excelencia a la música. A la música como medio de cohesión y germen de fortaleza individual y colectiva” (resaltado fuera de texto).

4. Marco normativo sobre presupuesto

La exequibilidad de la apropiación que deberá efectuar el Ministerio de la Cultura en su presupuesto para cubrir los gastos en que se incurra para la celebración anual del certamen que nos ocupa, encuentra su sustento en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional:

En Sentencia C-947 de 1999, la Corte manifestó:

“Ahora bien, la Corte reitera lo dicho en varias de sus providencias en el sentido de que la Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca que la inexecutable aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que tal iniciativa en el gasto – particularmente de carácter social ha hecho un miembro del Congreso –, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (artículo 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes como esta, “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución.

La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) “no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias” (Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz”).

Del mismo modo, la Sentencia C-486 de 2002 se dijo:

• “La Corte Constitucional ha analizado en desarrollo de su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241-8) diferentes proyectos de ley en los que el legislativo ha decretado un gasto público, estableciendo varios criterios para el ejercicio del control de constitucionalidad sobre esa materia, que se reiteran en esta sentencia.

En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyecto inherente al Estado, atribución que solo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351) Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1994, C-360 de 1996, C-3424 de 1997, C-325 de 1997 y C-197 de 1998.

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con las facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, solo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Carta. El ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento “Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1998.

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresan, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1994. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra” un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, “caso en el cual es inexecutable”, o si por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta– para la eventual inclusión de la partida correspondiente en la ley de presupuesto. Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1994, caso en el cual es perfectamente legítima. Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 1997.

En Sentencia 554 de 2005, hizo las siguientes precisiones:

- “El gasto público es el empleo del dinero perteneciendo al Estado por parte de la administración pública.

Este tipo de gasto, para poder ser efectuado, debe ceñirse a lo estipulado en la Constitución y la ley, es de acá precisamente, de donde se deriva el principio de legalidad del gasto público.

Este principio está establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, relativo al presupuesto, según los cuales “corresponde al Congreso como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático”.

Así las cosas, el Congreso puede determinar y autorizar gastos deba realizar al Estado, no solo por cuanto es el órgano de representación popular sino igualmente por cuanto es un mecanismo de control del ejecutivo.

Esta posibilidad encuentra sustento en el numeral 11 del artículo 150 constitucional que establece que al Congreso corresponde “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”, esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 ídem, el cual indica que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, y el 346, inmediatamente siguiente, que afirma “que no se podrá hacerse ningún gasto público” que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales...”.

En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no solo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P., artículo 346) sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de Presupuesto (C. P., artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas.

En este orden de ideas, no cabe duda, que el Congreso cuenta con la posibilidad de decretar gastos públicos y aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación.

La Regla General en nuestro sistema constitucional es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el Gobierno Nacional. En efecto, las leyes obligan y las que ordenan gastos públicos también, de lo contrario quedaría su cumplimiento supeditado a la voluntad del gobernante de turno. En una democracia quien tiene la primacía es el órgano legislativo y así lo quiso el Constituyente de 1991 en materia de gasto público. Así las cosas, la generalidad es que el Gobierno Nacional dé comienzo a la ejecución del gasto en el presupuesto inmediatamente siguiente.

Por consiguiente, y en el presente caso, esta Corte encuentra que la ley “autoriza al Gobierno Nacional para incorporar dentro del presupuesto general de la Nación correspondiente a próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la construcción de obras, en las sedes del Instituto Caro y Cuervo” (fl. 38), dentro de dichas obras encontramos la señalada por el literal d) del artículo 2° objetado por el Gobierno.

En conclusión, el Congreso estaba facultado para decretar dicho gasto, con base en el principio de legalidad del gasto público; gasto este que debe incorporarse al presupuesto general de la Nación como lo determina el proyecto de ley, esto es entendido como autorización al Gobierno”.

5. Marco constitucional y legal en el trámite de esta iniciativa de honores

Las leyes de honores no tienen trámite constitucional especial: Surten el procedimiento ordinario que se exige a la generalidad de las leyes. La Sección 6ª del Capítulo VI del Reglamento del Congreso (artículos 204 y ss. de la Ley 5ª de 1992) se refiere a especialidades en el proceso legislativo ordinario, que caracterizan los proyectos de ciertas leyes, entre los cuales no están los de honores. De modo que los proyectos de leyes de honores carecen de peculiaridades constitucionales.

Los congresistas tienen iniciativa en el gasto. No tienen, eso sí, iniciativa en el presupuesto; y es por ello que, según la Constitución, corresponde al Gobierno presentar la Ley Anual de Presupuesto para su enmienda y aprobación por parte del Congreso.

Una discutible tesis venía haciendo carrera: que el Congreso no tiene iniciativa en el gasto. Para despejar las dudas que pudieran surgir en el debate, conviene destacar el siguiente aparte de la Sentencia C-947 de 1999:

La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público, “en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional)”, “no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias”.

(Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M. P.: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

En ese sentido, es legítimo que el artículo 6° del proyecto de ley autorice al Gobierno a cofinanciar y/o incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones que se requieran para la ejecución de sus disposiciones, aunque siempre reasignando los recursos existentes en cada órgano ejecutor, y sin que implique aumento del presupuesto.

Y es que la Corte ha aclarado esta cuestión de las autorizaciones en forma reiterada, con una postura resuelta en favor del Congreso. Anticipamos este debate por cuanto iniciativas de este jaez suelen ser objetadas por los ministerios. Las autorizaciones de ley están “de un todo acorde con el principio de legalidad del gasto público establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución relativos al presupuesto, que se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático” (Sentencia C-554/05. Magistrado Ponente: Doctor Jaime Araújo Rentería).

En cuanto a la posibilidad de la cofinanciación de obras asociadas a la ley de honores, el asunto también tiene visible respaldo jurídico en nuestra jurisprudencia: En la Sentencia C-1047/04, la Corte Constitucional adoptó un criterio según el cual la autorización al Gobierno para incluir partidas presupuestales destinadas a concurrir a los objetivos de construir obras de utilidad pública e interés social, no es contrario al artículo 102 de la Ley 715 de 2002:

Esto, pues en dicha norma se consagran algunas excepciones a la prohibición de que la Nación asuma obligaciones propias de las entidades territoriales cuyos recursos están incluidos en el Sistema General de Participaciones.

De modo que la opción de la cofinanciación es una de las excepciones a la Regla General que prohíbe que la Nación destine recursos del Presupuesto para los mismos efectos para los cuales se le han girado recursos a las entidades territoriales del Sistema General de Participaciones:

El sistema de cofinanciación orienta la dinámica de la descentralización, así como estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, dando aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 constitucional.

Así las cosas, ni las autorizaciones, ni la cofinanciación, vulneran la distribución de competencias entre el Legislador y el Gobierno. En la Sentencia C-782 de 2001, si fueren necesarios más refuerzos, fueron declaradas exequibles unas normas legales que autorizaban al Gobierno para realizar ciertos gastos específicos en el ámbito municipal en ejecución de una ley de honores. La Corte consideró lo siguiente:

Esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.

Luis Fernando Duque García,
Senador de la República.

Proposición

Por las anteriores reflexiones, solicito muy atentamente a la Plenaria del honorable Senado de la República, aprobar en segundo debate el **Proyecto de ley número 223 de 2007 Senado-041 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió.**

Atentamente

Luis Fernando Duque García,
Senador de la República.

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2008

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 223 de 2007 Senado-041 de 2007 Cámara, presentada por el honorable Senador *Luis Fernando Duque García.*

El Presidente,

Ubéimar Delgado Blandón.

El Secretario,

Alfredo Rocha Rojas.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN COMISION CUARTA DE SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 223 DE 2007 SENADO, 041 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. La Nación rinde homenaje a la pintora colombiana Débora Arango Pérez, fallecida el 4 de diciembre de 2005 a la edad de 98 años en Envigado, Antioquia.

Artículo 2°. Declárese bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió Débora Arango Pérez, en adelante Casa Museo Débora Arango Pérez, ubicada en el municipio de Envigado, Antioquia, en los términos del artículo 4° de la Ley 397 de 1997 y normas que la modifiquen o sustituyan.

Las entidades públicas encargadas de proteger el patrimonio cultural concurrirán para su organización, protección y conservación arquitectónica e institucional.

Artículo 3°. El Ministerio de Cultura prestará apoyo administrativo y asesoría técnica a la Casa Museo en las áreas de planeación, administración, financiación y recursos humanos. Así mismo, dentro de los cinco años siguientes, a la vigencia de esta ley editará una biografía de Débora Arango Pérez, que contendrá una antología de su obra, y un estudio de su aporte a la cultura nacional.

Artículo 4°. El Concejo del Municipio de Envigado, fijará mediante acuerdo una fecha anual en la que se recordará a Débora Arango Pérez, y a la que concurrirán las entidades gubernamentales y no gubernamentales del municipio para fomentar actividades cívicas y culturales que destaquen sus valores personales y artísticos. Así mismo, se colocará una placa conmemorativa a la artista en el sitio que designe el Concejo Municipal.

Artículo 5°. El Ministerio de Comunicaciones emitirá una estampilla o sello de correos que contendrá motivos alusivos a los valores e ideales artísticos de la Pintora Débora Arango Pérez, dentro de los tres años siguientes a la vigencia de esta ley.

Artículo 6°. Autorícese al Gobierno Nacional a cofinanciar y/o incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones que se

requieran para la ejecución de la presente ley, siempre reasignando los recursos existentes en cada órgano ejecutor, sin que implique aumento del presupuesto, y todo en concordancia con la disponibilidad que se produzca en cada vigencia fiscal.

Así mismo, de los recaudos que se obtengan de la estampilla Procultura creada en el artículo 38 de la Ley 397 de 1997, y modificada por el artículo 1° y siguientes de la Ley 666 de 2001, se autoriza el traslado de un monto presupuestal que determinarán las Ordenanzas de la Asamblea Departamental de Antioquia y los Acuerdos del Concejo Municipal de Envigado, tales recursos se destinarán a garantizar la conservación de la Casa Museo Débora Arango.

La Nación apoyará y/o impulsará la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios ante entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

Parágrafo. El Gobierno Nacional suscribirá los convenios y contratos necesarios con el departamento de Antioquia y el municipio de Envigado a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 7°. La Contraloría Departamental de Antioquia vigilará la correcta aplicación de los recursos de la estampilla Procultura que serán destinados a los fines de esta ley.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación con destino a la Casa Museo, se entregará al municipio de Envigado, en ocasión solemne, un ejemplar autógrafo de la presente ley, inmediatamente después de su entrada en vigencia.

Luis Fernando Duque García,
Senador Ponente.

Autorizamos el presente texto definitivo aprobado en Comisión Cuarta de Senado del Proyecto de ley número 223 de 2007 Senado-041 de 2007 Cámara,

El Presidente,

David Char Navas.

El Secretario,

Alfredo Rocha Rojas.

CONTENIDO

Gaceta número 640 - Miércoles 17 de septiembre de 2008	
SENADO DE LA REPUBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 157 de 2008 Senado, por la cual se crea el programa nacional de formación permanente de docentes, y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 158 de 2008 Senado, por la cual se promueve la seguridad y el respeto a la dignidad de los pasajeros del servicio público de transporte terrestre, especialmente en las áreas metropolitanas, distrital y municipal, para cuyo fin se modifica y adiciona parcialmente la Ley 769 del 5 de agosto de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre).....	8
Proyecto de ley número 159 de 2008 Senado, por la cual se crea el Programa de Escuela de Educación en Democracia y Formación Política en Colombia, y se dictan otras disposiciones.	9
Proyecto de ley número 160 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970.....	13
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 32 de 2008 Senado, por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en estas poblaciones y se dictan otras disposiciones.	15
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo aprobado en Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 223 de 2007 Senado, 041 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje a la pintora Débora Arango Pérez y se declara museo y bien de interés cultural de la Nación la casa en que vivió.....	17