

Bogotá D.C., 28 de agosto de 2023

Señor

**GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

[german.blanco@senado.gov.co](mailto:german.blanco@senado.gov.co)

[comision.primer@senado.gov.co](mailto:comision.primer@senado.gov.co)

Señora

**YURY LINETH SIERRA TORRES**

Secretaria Comisión Primera Constitucional Permanente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

[yury.sierra@senado.gov.co](mailto:yury.sierra@senado.gov.co)

**REF:** Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley no. 78 de 2023 Senado - 362 de 2023 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 16 de la ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones*”

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 156 de la ley 5 de 1992, presento Informe de Ponencia para el primer debate al Proyecto de ley no. 78 de 2023 Senado - 362 de 2023 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 16 de la ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones*” con base en las siguientes consideraciones.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Trámite del proyecto de ley

El proyecto de iniciativa de la Honorable Senadora Isabel Cristina Zuleta López, Honorables Representantes Gersel Luis Pérez Altamiranda, Astrid Sánchez Montes De Oca, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Andrés David Calle Aguas, Ana Rogelia Monsalve Álvarez, Miguel Abraham Polo Polo, Elizabeth Jay-Pang Díaz,

Silvio José Carrasquilla Torres, Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, Jorge Méndez Hernández, Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Gilma Díaz Arias, Cristóbal Caicedo Ángulo, Orlando Castillo Advincula, William Ferney Aljure Martínez, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, James Hermenegildo Mosquera Torres, John Jairo González Agudelo, Karen Juliana López Salazar, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Milene Jarava Díaz, Pedro Baracutao García Ospina y Heráclito Landínez Suárez, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 16 de marzo de 2023, asignándole el No. 362/2023 Cámara y publicado en la Gaceta No. 177 de 2023.

En tal sentido, fui designado como ponente de la presente iniciativa legislativa y se publicó ponencia para primer debate el día 17 de mayo de 2023, publicado en la Gaceta no. 503 de 2023 y discutido en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 30 de mayo de 2023.

El día 2 de junio de 2023 se realizó audiencia pública en la Casa de la Cultura de Palenque, en el corregimiento de Palenque, Departamento de Bolívar, en el que intervinieron instituciones, entidades y particulares, con el fin de mejorar el proyecto de ley.

Posteriormente fue discutido en segundo debate de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y cuyo resultado fue publicado en la Gaceta no. 983 del primero de agosto de 2023.

El proyecto de ley hizo tránsito a los subsiguientes debates a tener lugar en el Senado de la República, en tal sentido, fui designada como ponente para el primer debate en Senado del Proyecto de Ley no. 78 de 2023 Senado

En atención a esta honrosa designación y a mis obligaciones legales consignadas en los artículos 150 y 156 de la ley 5 de 1992 rindo informe en los siguientes términos.

## INTRODUCCIÓN

San Basilio de Palenque cuenta con una historia larga de resistencia, cultura y pervivencia única en el continente americano. Es considerado el primer pueblo libre de América al oponerse a las prácticas esclavista de los españoles. Esa historia inspiradora y la voluntad aguerrida de su gente conllevó a que su cultura, sus tradiciones e incluso su lengua se conservaran pese a las afrentas foráneas.

Estas consideraciones le dan al Corregimiento de San Basilio de Palenque un estatus único en nuestro país y es un claro ejemplo de la diversidad étnica y cultural que el artículo 7 de la Constitución Política concibe, razones por las que es

indispensable adoptar medidas para su protección y preservación de la cultura y costumbres de su gente.

El presente proyecto de ley pretende elevar a la categoría de municipio al corregimiento de San Basilio de Palenque como mecanismo adicional para proteger a su gente, su cultura y tradiciones. Esto, en consonancia con el hecho que la UNESCO lo reconoció como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, y que, el Estado colombiano a través del Ministerio de Cultura, expidió la resolución número 2245 de 2009 *“Por la cual se aprueba el Plan Especial de Salvaguarda del Espacio Cultural del Palenque de San Basilio, localizado en las faldas de los Montes de María, municipio de Mahates, departamento de Bolívar, **declarado como Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional** e incluido en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial”* (negritas fuera del texto original).

La naturaleza de este planteamiento recae principalmente en que la constitución de municipio le permitiría de manera más eficiente ejercer el principio de autodeterminación y derecho de autonomía que como pueblo étnico tiene y que ha sido soportada por parte de la Corte Constitucional mediante diferentes sentencias como: T 823 de 2012, T 446 de 2021, T 276 de 2022, SU 111 de 2020, C 480 de 2019<sup>1</sup>, C 189 de 2022 entre otras.

Lo anterior, responde a varios factores a los que se enfrentan las comunidades y pueblos étnicos del país, pero para efectos del presente proyecto es conforme a la tercera manifestación del derecho a la autonomía y que, parafraseando a la Corte Constitucional, consiste en la facultad de estos grupos que configuren formas de gobierno propio que facilite su autodeterminación. Así las cosas, el que San Basilio de Palenque se constituya en municipio no es un capricho sino un mecanismo eficaz para garantizar que el pueblo Palenquero pueda ejercer de manera eficiente su derecho fundamental a la autonomía.

De conformidad con el actual marco normativo en materia territorial, artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, los corregimientos no son entidades territoriales, lo que impide desarrollar las facultades necesarias que se pretenden tenga San Basilio de Palenque, esto, leído con el artículo 311 permite concluir que como municipio tendría facultades y obligaciones que le permitirían promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C 480 de 2019, MP. Doctor ALBERTO ROJAS RÍOS: *“En el precedente constitucional vigente, se ha precisado que el derecho a la autonomía tiene tres manifestaciones, a saber: i) la potestad a intervenir en las decisiones que las afecta como comunidad, ya sea en el estándar de participación, de consulta previa o de consentimiento previo libre e informado; ii) la representación política de los pueblos en el Congreso de la República; y iii) la posibilidad de que se configuren, mantengan o modifiquen las formas de gobierno que permita autodeterminar y autogestionar sus dinámicas sociales, entre ellos resolver sus disputas. Cabe resaltar que el Estado tiene vedado intervenir en esos espacios y en las decisiones que se derivan de los mismos, pues son barreras que garantizan la autonomía, la identidad y diversidad de los grupos étnicos.”* (negrilla fuera del texto original).

Finalmente, esta autonomía no se predica de manera aislada, sin contexto, sino que se debe leer frente a quienes aplicaría esa autonomía, como medida restrictiva de una obligación de no hacer. De hacerse realidad el objetivo del presente proyecto de ley, el nuevo Municipio de San Basilio de Palenque obligaría a los gobiernos locales y nacional a no interferir con la capacidad administrativa y política municipal y se desvincularía de los intereses que terceros ajenos a la comunidad puedan tener a la hora de administrar recursos. Es indispensable entender que aquellos que no conocen los procesos de pertenencia étnica tienden a interferir de una u otra forma con las libertades y derechos de su gente.

## **I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El objetivo de la presente ley es el de modificar el artículo 16 de la ley 617 de 2000 el cual establece las excepciones de las Asambleas Departamentales para crear municipios. Se establece como excepción que se puedan crear municipios para la salvaguarda y preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad y que tengan las declaratorias de la UNESCO y del Ministerio de Cultura de la República de Colombia como Bien de Interés Cultural de carácter Nacional.

## **II. ANTECEDENTES EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DEL PROYECTO DE LEY QUE BUSCA ELEVAR EL CORREGIMIENTO DE SAN BASILIO DE PALENQUE A LA CATEGORÍA DE MUNICIPIO ESPECIAL:**

En el Congreso de la República de Colombia durante los últimos años se ha tramitado en distintas legislaturas el Proyecto de Ley que busca elevar al Corregimiento de San Basilio de Palenque a la Categoría de Municipio Especial y Étnocultural. Por ello, a continuación hacemos un breve recuento de los antecedentes que esta iniciativa ha tenido en dicho órgano legislativo, en aras de contextualizar un poco sobre el esfuerzo que los Honorables Parlamentarios y la Comunidad Palenquera han puesto en lograr que el Primer Pueblo Libre de América como lo es el Corregimiento de San Basilio de Palenque obtenga la reivindicación histórica y social que ha venido esperando de parte del Estado colombiano, y que por fin pueda ser elevado a la Categoría de Municipio Especial y Étnocultural.

En la gaceta no. 1206 del 10 de diciembre de 2019 se presentó el proyecto de ley no. 276 de 2019 - Senado, por medio del cual se buscó modificar el Artículo 16 de la Ley 617 de 2000, cuyo propósito era incluir una nueva excepcionalidad que permitiera la creación de municipios por razones de preservación del Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Humanidad declarado por la UNESCO, y que por parte del Ministerio de Cultura hubiese sido declarado como Bien de Interés Cultural de

carácter Nacional. Esto con la finalidad de facilitar las condiciones jurídicas para que desde la Asamblea Departamental de Bolívar se procediera a crear el Municipio Especial de San Basilio de Palenque.

El 29 de septiembre de 2021 el Honorable Representante Juan Manuel Daza Iguarán presentó ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes la Ponencia Positiva para dar trámite al Proyecto de Ley No. 261 de 2021 – Cámara “Por medio de la cual se modifica el Artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones”. Sin embargo, por vencimiento de los términos de ley este proyecto fue Archivado.

En la presente legislatura se pretende continuar con el proceso legislativo que, hasta la fecha, tiene agotados dos debates en la Cámara de Representantes.

Fui designada por la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado.

### **III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene un total de cinco artículos que pretenden modificar el artículo 16 de la ley 617 del 2000.

El primero establece el objeto que consiste en elevar a municipio al corregimiento de San Basilio de Palenque.

El segundo artículo modifica el artículo 16 de la ley 617 de 2000 al incluir una nueva excepción que consiste en otorgar a las asambleas departamentales la potestad de crear municipios para salvaguardar y preservar el patrimonio oral e inmaterial de la humanidad cuando tengan la declaratoria de la UNESCO y la declaratoria de Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional.

El tercer artículo indica de la sostenibilidad fiscal y política al determinar fuentes de ingresos, autonomía basada en las costumbres, ancestralidad y etnoculturalidad. Igualmente contempla la garantía de la Consulta Previa.

El artículo cuarto establece, que una vez dispuesta la creación del municipio, la Asamblea Departamental deberá articular con el Gobierno Nacional las acciones necesarias.

Y el quinto y último artículo indica la vigencia de la ley.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1. PROYECTO DE LEY “SAN BASILIO DE PALENQUE MUNICIPIO ESPECIAL Y ETNOCULTURAL” EN RELACIÓN CON LA LEY 2294 DE 2023:

El ejercicio de este proyecto de ley debe observarse en el marco jurídico, social y político por el que atraviesa el país. Por lo anterior, es de vital importancia revisar como la ley 2294 de 2023 “*Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial De La Vida”* se alinea con el objetivo central del presente proyecto de ley.

El párrafo primero del artículo 5 establece lo siguiente:

*“PARÁGRAFO PRIMERO. El Gobierno nacional garantizará la inclusión e implementación efectiva del enfoque diferencial e interseccional indígena, afrocolombiano, palenquero y raizal en todos los ejes de transformación y en los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo.”*

Es deber del Gobierno Nacional que en las acciones que adelante en sus diferentes políticas públicas adopte como eje transversal la implementación del enfoque étnico diferencial a lo largo del Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte el artículo 32 que modificó el artículo 10 de la ley 388 de 1997 *artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia* en el párrafo 3 indicó:

*“PARAGRAFO TERCERO. Para los territorios y territorialidades indígenas y para los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras los determinantes del ordenamiento del territorio, indicados en este artículo, respetarán y acatarán los principios de la Palabra de Vida, Leyes de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio de cada pueblo y/o comunidad Indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En todo caso, los fundamentos definidos por los pueblos y comunidades indígenas serán vinculantes para todos los actores públicos y privados en sus territorios y territorialidades.”*

Cabe señalar en este punto en particular, que el compromiso del Gobierno Nacional con los pueblos étnicos en cuanto a las territorialidades étnicas debe respetar los principios esenciales como lo es la autonomía y autodeterminación.

A su vez el artículo 51 que modificó el 2 de la ley 160 de 1994 dispone:

*“ARTÍCULO 2. Créase el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a la materialización de la reforma agraria y la reforma rural integral, desarrollando los mandatos y salvaguardas contenidas en el acuerdo de Paz, con el fin de mejorar la calidad de vida, garantizar los derechos territoriales y los planes de vida de los trabajadores agrarios, y las personas, comunidades campesinas, comunidades negras, afrocolombianas, raízales, palenqueras y pueblos indígenas; y proteger y promover la producción de alimentos, sus economías propias y consolidar la paz con enfoque territorial.”*

Esta meta del Gobierno Nacional va en consonancia con el propósito del presente proyecto pues advierte una coherencia en su objetivo, la creación y adopción de medidas para mejorar la calidad de vida de los pueblos étnicos a través de la garantía de los derechos territoriales y los planes de vida. La constitución del Municipio de San Basilio de Palenque es la máxima expresión de autonomía territorial del primer pueblo libre de América.

La ley del Plan Nacional de Desarrollo en artículos subsiguientes desarrolla las medidas que el Gobierno deberá adoptar para garantizar la defensa de esos derechos territoriales, entre los que se rescata la necesidad de conformar o ampliar nuevos territorios. Ahora, si bien es cierto la constitución de un municipio no comparte la naturaleza jurídica de dichas territorialidades, lo cierto es que si es una expresión de territorialidad étnica y autodeterminación, objetivos indiscutibles del PND.

El compromiso del Presidente de la República de Colombia debe cumplirse y devolverle la gobernanza sobre sus territorios a comunidades como la palenquera que está esperanzada en el cumplimiento de la palabra de los actuales mandatarios del Estado colombiano, y por fin después de tantas luchas cimarronas por la autonomía, y la autodeterminación de los pueblos puedan ver alcanzados los sueños del gran prócer libertario Benkos Biohó quien dio su vida por la libertad del territorio conocido como San Basilio de Palenque, el cual por las significativas contribuciones que ha hecho a lo largo de la historia a la construcción de la soberanía y progreso del Estado colombiano es digno merecedor de ser elevado a la categoría de municipio especial.

Ahora bien, dentro de los acuerdos de Consulta Previa para la integración de la voluntad de los NARP en el PND, el Gobierno Nacional se comprometió a adelantar las acciones dentro su marco de competencias legales para apoyar la constitución del municipio de San Basilio de Palenque. Esto debe leerse en conjunto con lo establecido en el artículo 356 de la ley del PND que establece:

*“ARTÍCULO 356. ACUERDOS DE LA CONSULTA PREVIA Y OTROS ESPACIOS DE DIÁLOGO DENTRO DE LA CONSULTA PREVIA. Las entidades con*

*compromisos derivados de escenarios de diálogo y concertación con i) comunidades negras, afrocolombianos, raizales, ii) pueblo Rrom; y iii) con pueblos y comunidades indígenas a través de su política indígena, incluidos en el PND 2022 - 2026 "Colombia potencia mundial de la vida" conforme a la priorización efectuada por las entidades en el PPI, destinarán los recursos para su cumplimiento, los cuales deberán estar acorde con el marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo.*

*Los acuerdos de la Consulta Previa protocolizados del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 hacen parte integral de esta Ley."*

Como se observa, el Gobierno Nacional cuenta con una obligación legal y constitucional de dar pleno cumplimiento a los acuerdos de consulta previa alcanzados con los pueblos étnicos en el marco de la ley del PND, por lo que, debería apoyar el presente proyecto de ley y también las acciones posteriores ante la Asamblea Departamental de Bolívar.

## **2. EL CASO DEL CORREGIMIENTO DE SAN BASILIO DE PALENQUE EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR:**

En razón al excelso trabajo realizado por los ponentes anteriores en materia del contexto del Corregimiento de San Basilio de Palenque, considero que es mi deber plasmar en este documento su trabajo, por consiguiente citaré informes de ponencia anteriores:

*"San Basilio de Palenque es un corregimiento del municipio de Mahates al norte del Departamento de Bolívar; se encuentra a sesenta (60) kilómetros de la ciudad de Cartagena de Indias. Limita con los corregimientos de Malagana, San Cayetano, y San Pablo. El poblado se encuentra ubicado en uno de los valles al pie de los Montes de María a unos 100 metros sobre el nivel del mar. La temperatura en este territorio es de entre 29° y 30°. Fue fundado en el siglo XVII por esclavos fugitivos liderados por Benkos Biohó.*

*Ante la resistencia de los cimarrones y la amenaza que representaron para sus intereses comerciales, las autoridades españolas en Cartagena de Indias reconocieron el gobierno y el territorio autónomo de comunidades negras sobre una extensa zona de la geografía de los Montes de María, convirtiendo así a San Basilio de Palenque en El Primer Pueblo Libre de América.*

*El término "Palenque" se define como aquel lugar poblado por cimarrones o esclavizados africanos fugados del régimen esclavista durante el período colonial. De ahí que se convirtió en sinónimo de libertad, ya que toda persona que llegaba a formar parte de un palenque era automáticamente libre. De los numerosos palenques existentes en la Colonia, San Basilio es el único que ha permanecido hasta nuestros días librando permanentes batallas para conservar su identidad y sus elementos culturales propios. De ahí que Palenque de San Basilio sea cuna y testimonio de la riqueza y trascendencia cultural africana en el territorio colombiano. La comunidad de San Basilio de Palenque conserva una conciencia étnica que le permite entenderse como pueblo específico, con la única*

*lengua criolla con base léxica española en la diáspora africana en el continente americano, una organización social sui generis basada en los ma-kuagro (grupos de edad), así como con complejos rituales fúnebres como el lumbalú o prácticas médicas tradicionales que evidencian un sistema cultural y espiritual excepcional sobre la vida y la muerte en la comunidad de Palenque.*

*Adicionalmente, un aspecto importante a resaltar sobre la población de San Basilio de Palenque se debe a que posee una lengua nativa propia. Los mercaderes que traían esclavos de África, mezclaban individuos de diferentes regiones para evitar su comunicación y un posible levantamiento, por esta razón a América llegaron decenas de idiomas y dialectos que no lograron sobrevivir y ante la necesidad de comunicarse poco a poco construyeron una lengua que mezcla español, portugués, francés (lenguas de los colonizadores) y lenguas bantú propias del origen africano, constituyendo lo que hoy se conoce como lengua palenquera o criollo palenquero, una de las dos únicas lenguas nativas que tienen las comunidades afrodescendientes en Colombia junto al creole sanandresano.*

*Por todo lo anterior, San Basilio de Palenque ejerce una fuerte influencia en toda la Región Caribe colombiana y simboliza la lucha de las comunidades afrocolombianas por la abolición de la esclavitud, la reivindicación étnica, la convivencia y el reconocimiento de la diversidad cultural de la nación.*

*Debido a sus características únicas en su historia, formación, cultura, lengua, entre otros elementos esenciales de su invaluable legado étnico fue declarado por la Unesco como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, en el año 2005. Reconocimiento que le otorga plenas garantías para la defensa de su patrimonio cultural. Por su parte el Gobierno Nacional, reconoció el aporte cultural de San Basilio de Palenque, mediante la Resolución 1472 de 2004 que expidiera el Ministerio de Cultura, en la que declara el espacio cultural de San Basilio de Palenque como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional. Posteriormente, nuestro país suscribió la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial mediante la Ley 1037 de 2006.*

*Es necesario promover procesos de redistribución de los recursos en territorios con características de importancia para la humanidad, particularmente aquellos donde las comunidades étnicas necesitan de condiciones especiales para que prevalezca su identidad cultural. Convertir a San Basilio de Palenque en un Municipio Especial, permite brindar a la comunidad una autonomía política, administrativa y presupuestal a partir de la cual contarán con la independencia para llevar a cabo las acciones que consideren necesarias desarrollar dentro de su comunidad, y de esta manera lograr superar las condiciones de atraso regional que atraviesan en el momento y aumentar el nivel de calidad de vida de los palenqueros sin depender de las decisiones externas tomadas en el nivel central.”*

## **V. IMPACTO JURÍDICO**

### **A. Sobre la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación:**

La excepción que se pretende incluir en el ordenamiento jurídico de Colombia no es un capricho sino que atiende a un marco de protección a la diversidad étnica y cultural contenida en el artículo 7 de la Constitución Política de 1991. La

protección de la cultura como fundamento de la constitución de nuevos municipios responde a la necesidad de configurar nuevos mecanismos para garantizar la máxima constitucional.

Por lo anterior, es necesario aclarar que la protección cultural cuenta ya con un marco jurídico que permite establecer unos criterios que sirven para identificar qué casos se circunscriben a la excepción propuesta:

- Ley 45 de 1983, por medio de la cual Colombia adhiere a la Convención de Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (Unesco, 1972).
- Ley 63 de 1983, por medio de la cual Colombia adhiere a la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (Unesco, 1970).
- Ley 340 de 1996, por medio de la cual Colombia adhiere a la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (Unesco, 1954).
- Ley 899 de 2004, por la cual se aprueba el 2° Protocolo de la Convención de la Haya de 1954 para la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado.
- Ley 1037 de 2006, por medio de la cual Colombia adhiere a la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial (Unesco, 2003).
- Ley 1304 de 2009, por medio de la cual se aprueba el Convenio de Unidroit sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente firmado en Roma el 24 de junio de 1995.
- Ley 397 de 1997, o Ley General de Cultura, incluyó como parte del patrimonio cultural las manifestaciones de cultura inmaterial.

El artículo 70 de la Constitución Política establece que la cultura y sus diferentes manifestaciones “son fundamento de la nacionalidad, que el Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país y que promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación”. Es decir, el marco legal de la protección cultural es fundamento sólido para constituir una excepción legal que conlleve a la justificación de creación de nuevos municipios, como estrategia de protección cultural.

## **B. Sobre la conformación y organización del Territorio Nacional:**

En relación con la conformación y organización del territorio nacional la Constitución Política establece lo siguiente:

*“Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.”*

Por su parte el artículo 300 establece que son las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas, las encargadas de crear nuevos municipios:

*“**Artículo 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

*6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias. (...)”*

De esta manera la Constitución Política determino que la competencia para la constitución de nuevos municipios recaerá en las Asamblea Departamentales, claro está, con base en el desarrollo legal que se dé a esta potestad constitucional.

De esta manera, desde 1991 se ha venido desarrollando un marco jurídico para la creación de nuevos municipios. La ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, modificada por la ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Es así como se estableció el marco legal contentivo de los requisitos y procedimientos para la creación de nuevos municipios:

*“**ARTÍCULO 8o. REQUISITOS.** Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:*

- 1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.*
- 2. Que cuente por lo menos con veinticinco mil (25.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).*
- 3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años; de conformidad con certificación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*
- 4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación*

*deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.*

*En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.*

**PARÁGRAFO 1o.** *El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio, así mismo la ordenanza que expida la respectiva asamblea deberá establecer los activos y pasivos que le son inherentes tanto al nuevo municipio, como al municipio del cual se escindió este.*

*Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida será sometida a referendo en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referendo deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse dos (2) años después.*

**PARÁGRAFO 2o.** *El DANE llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos al DANE y al Ministerio del Interior.*

**PARÁGRAFO 3o.** *En cuanto al número mínimo de habitantes que hace referencia el numeral segundo del presente artículo, este crecerá anualmente según la tasa de crecimiento poblacional del año anterior certificada por el DANE.”*

Así las cosas, son las Asambleas Departamentales las competentes, constitucional y legalmente, para darle vida a nuevas entidades territoriales de carácter municipal. Además, el área del territorio que pretenda erigirse como Municipio, deberá cumplir sendos requisitos previos al acto de su creación, las cuales son de naturaleza socio-económica, ligadas a su población, su capacidad de generación de ingresos propios y la dimensión del territorio; además, de un estudio técnico que viabilice su creación y sostenimiento.

Pese a los parámetros anteriormente transcritos, el Estado colombiano está compuesto por una sociedad pluralista basada en la diversidad cultural y que se determina en gran medida por sendas diferencias étnicas, geográficas e incluso de

seguridad, que hacen imperativo asumir un marco más laxo con el fin de permitir la creación de nuevos municipios sin la totalidad de los requisitos aludidos. Esto entre otras cosas, permite fortalecer zonas con problemas de orden público, permite fortalecer la presencia del Estado en las zonas fronterizas fomentando la descentralización. Ahora, lo que se sumaría es el fortalecimiento de los pueblos y comunidades étnicas fomentando y promoviendo sus derechos a la autonomía y a la autodeterminación. Mientras que ese último componente se hace una realidad jurídica, las excepciones legales a los requisitos de constitución de nuevos municipios son los siguientes:

*“**ARTÍCULO 9o. EXCEPCIÓN.** Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.*

*También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.*

*Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones.”*

Como se observa, las excepciones están dadas dentro de dos fundamentos sustanciales: razones de defensa nacional y para el fortalecimiento del Estado en zonas de frontera.

Como señalé anteriormente, la nueva excepción tendría por objeto el fortalecimiento y salvaguarda de grupos de protección constitucional reforzada como los son los pueblos étnicos. Es decir, la excepción no solo iría en línea con las facultades legales otorgadas al Honorable Congreso de la República, sino que atendería a una de las bases del Estado Social de Derecho, la interculturalidad.

## **VI. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no ordena gasto u otorga beneficios tributarios, por lo cual no genera costos fiscales de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

En particular cabe destacar que al no ser la potestad del Congreso la creación de municipios mediante leyes, con la presente no se crea municipio alguno y por ende no tiene impacto fiscal, la presente ley lo que hace es incluir una excepción a la ley actual que faculta a las Asambleas Departamentales, que, con el lleno de los

requisitos y procedimientos, puedan posteriormente crear municipios como San Basilio de Palenque.

## VII. DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa legislativa evidencia la necesidad de posibilitar un mecanismo jurídico que permita a los corregimientos del país que se ven impactados por una declaratoria por parte de la UNESCO como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, erigirse como entidad territorial, permitiendo con ello la autonomía administrativa y política de estos territorios en favor de la comunidad, como política de salvaguardia del Patrimonio Cultural e Inmaterial, y la defensa de la identidad Nacional.

Así las cosas, el proyecto de ley busca adicionar a la excepción para el cumplimiento de los requisitos de la creación de municipios contenida en el artículo 9 de la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 617 de 2000, en el sentido que el presidente podrá proponer a las asambleas departamentales la creación de municipios con base en la “**Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, siempre y cuando estos posean simultáneamente, la declaratoria de la Unesco, y declaratoria del Ministerio de Cultura de la República de Colombia como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional.**” Además, se establecen dos criterios para motivar dicha solicitud cuando se trate de un corregimiento: i.) Por ser objeto de una declaratoria de Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, y; ii.) Que el Estado colombiano lo declare Bien de Interés Cultural de carácter Nacional.

Esta propuesta responde al carácter general y abstracto de la ley con la que se beneficiara, no solamente el corregimiento de San Basilio de Palenque y su área de impacto, sino todos aquellos pueblos y comunidades étnicas que con la voluntad de fortalecer sus derechos a la autonomía y autodeterminación gestionen ante las asambleas departamentales la posibilidad de constituir nuevos municipios con base en los requisitos de ley.

## VIII. CONSIDERACIONES FINALES:

El marco legal de ordenamiento territorial contempla la división geográfica y política de los municipios y, a su vez, las competencias y facultades que estos tienen frente a otras figuras como la de los corregimientos. Es esta diferencia en las facultades y competencias donde se legitima el presente proyecto, pues las mayores facultades del municipio son la herramienta idónea para garantizar a su vez, el desarrollo de la autonomía y la construcción de economías más fuertes basadas en cosmovisiones holísticas y particulares, así evitando choques

culturales que han ayudado a impedir el avance económico de los pueblos y comunidades étnicas.

## **IX. CONFLICTO DE INTERÉS:**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto de ley presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto de ley, se considera que no habría conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto busca establecer condiciones para crear entidades territoriales del nivel municipal conforme al cumplimiento de unos requisitos excepcionales de carácter legal.

Sin embargo, se puede generar un conflicto de interés particular, directo y actual a los Congresistas que tengan un familiar, en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, que fueran miembros de Asambleas Departamentales, toda vez que serán estos quienes decidan sobre la creación o no de las Entidades Territoriales municipales.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

En los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, reconociendo la existencia de la necesidad de la garantía de la autonomía territorial y la obligación del Estado de proteger el Patrimonio Cultural e Inmaterial, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso, este proyecto de ley.

## **X. PLIEGO DE MODIFICACIONES DE LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

TEXTO DEFINITIVO DE PLENARIA  
CÁMARA, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO

362 DE 2023 CÁMARA  
*por medio del cual se modifica el artículo 16 de la Ley  
617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.*  
El Congreso de Colombia,  
DECRETA

**Artículo 1º.** La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 16 de la Ley 617 del 2000, para elevar a municipio al corregimiento de San Basilio de Palenque en el departamento de Bolívar por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad declarado por la Unesco, así mismo por la declaratoria del Ministerio de Cultura de Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, como sinónimo de soberanía territorial con enfoque étnico y reivindicación histórica al primer pueblo libre de América.

**Artículo 2º.** Modifíquese el Artículo 16 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así:

*“Artículo 16. Modifíquese el artículo 9º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2º de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:*

***Artículo 9º. Excepción.** Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional. Asimismo, podrán crear municipios por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, siempre y cuando estos posean simultáneamente, la declaratoria de la Unesco, y declaratoria del Ministerio de Cultura de la República de Colombia como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional.*

*También, podrán las asambleas departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.*

***Parágrafo.** La iniciativa para la creación de estos municipios la tendrá el gobernador, los diputados del respectivo departamento, el Gobierno Nacional o por iniciativa popular.*

**Artículo 3º. Sostenibilidad Fiscal y Política.**

Al corregimiento segregarse de un municipio, este administrará con autonomía y autodeterminación además de la renta propia, las partidas presupuestales que le sean giradas por parte del Gobierno Nacional, el gobierno departamental, y las instituciones de cooperación internacional, a razón de su declaratoria como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad y Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, siendo estas unas de sus principales fuentes de ingresos, sin menoscabo de lo girado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia para la atención a la población.

**Parágrafo 1º.** La división político-administrativa del ente territorial, tendrá en cuenta sus costumbres, ancestralidad y etnoculturalidad, sin desconocer la necesidad de elegir sus autoridades democráticamente, promoviendo el mejoramiento social y la preservación de su tradición e historia.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la realización de consulta previa con las comunidades beneficiadas con la presente ley, y la ejecución de la ley.

**Artículo 4º.** Información. Una vez dispuesta la creación del nuevo municipio conforme al procedimiento definido en la presente ley, la asamblea departamental deberá informar de dicha decisión al Gobierno nacional, para que coordine y solicite la inclusión del mismo en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan de Desarrollo correspondiente.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Los artículos siguen como quedaron en la Plenaria de Cámara de Representantes, sin modificación.

## **XI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente, dar primer debate al proyecto de ley no. 78 de 2023 Senado y no. 362 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 16 de la ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,

**AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS**  
Senador de la República  
Circunscripción Especial Indígena

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY no. 78 DE 2023 Y no. 362 DE 2023 CÁMARA. “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 617 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DECRETA:**

**Artículo 1º.** La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 16 de la Ley 617 del 2000, para elevar a municipio al corregimiento de San Basilio de Palenque en el departamento de Bolívar por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad declarado por la Unesco, así mismo por la declaratoria del Ministerio de Cultura de Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, como sinónimo de soberanía territorial con enfoque étnico y reivindicación histórica al primer pueblo libre de América.

**Artículo 2º.** Modifíquese el Artículo 16 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así:

*“Artículo 16. Modifíquese el artículo 9º de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2º de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:*

***Artículo 9º. Excepción.** Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional. Asimismo, podrán crear municipios por razones de Salvaguarda y Preservación del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, siempre y cuando estos posean simultáneamente, la declaratoria de la Unesco, y declaratoria del Ministerio de Cultura de la República de Colombia como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional.*

*También, podrán las asambleas departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.*

***Parágrafo.** La iniciativa para la creación de estos municipios la tendrá el gobernador, los diputados del respectivo departamento, el Gobierno Nacional o por iniciativa popular.*

**Artículo 3º. Sostenibilidad Fiscal y Política.**

Al corregimiento segregarse de un municipio, este administrará con autonomía y autodeterminación además de la renta propia, las partidas presupuestales que le sean giradas por parte del Gobierno Nacional, el gobierno departamental, y las instituciones de cooperación internacional, a razón de su declaratoria como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad y Bien de Interés Cultural de

Carácter Nacional, siendo estas unas de sus principales fuentes de ingresos, sin menoscabo de lo girado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia para la atención a la población.

**Parágrafo 1º.** La división político-administrativa del ente territorial, tendrá en cuenta sus costumbres, ancestralidad y etnoculturalidad, sin desconocer la necesidad de elegir sus autoridades democráticamente, promoviendo el mejoramiento social y la preservación de su tradición e historia.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional destinará las partidas presupuestales necesarias para la realización de consulta previa con las comunidades beneficiadas con la presente ley, y la ejecución de la ley.

**Artículo 4º.** Información. Una vez dispuesta la creación del nuevo municipio conforme al procedimiento definido en la presente ley, la asamblea departamental deberá informar de dicha decisión al Gobierno nacional, para que coordine y solicite la inclusión del mismo en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan de Desarrollo correspondiente.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



**AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS**  
Senador de la República  
Circunscripción Especial Indígena

fdag