

PROYECTO DE LEY

“Por medio de la cual se adicionan excepciones para la conformación de municipios y se adoptan otras disposiciones”

Artículo 1°.- OBJETO. Con el fin de promover el desarrollo socioeconómico, la inclusión social, y protección de comunidades étnicas, la presente ley tiene como objeto ampliar las excepciones legales para la conformación de municipios en Colombia.

Artículo 2°. El artículo 9 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 16 de la ley 617 de 2000, 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, **conveniencia o de protección a la identidad de una población étnica.**

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.

Artículo 3°. VIGENCIA. La presente Ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

CARLOS ALBERTO BAENA LOPEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA
MOVIMIENTO MIRA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTEXTO NACIONAL Y CONVENIENCIA

En Colombia existen alrededor de 1.100 municipios heterogéneos, algunos de los cuales en medio de las dificultades propias de su realidad, han venido contribuyendo al fortalecimiento del Estado, a través de la auto regulación de sus comunidades y la participación de las mismas en las decisiones locales que les impactan.

A través de la reciente reforma al régimen municipal expedida a través de la ley 1551, el legislador tomó decisiones que sin duda buscan el fortalecimiento de la organización territorial de los municipios en Colombia, considerados como el núcleo fundamental de la división político administrativa del Estado, sin embargo pese a esta reforma, lo cierto es que Colombia necesita un ordenamiento municipal que fortalezca aún más la dimensión cultural como elemento clave del ordenamiento del territorio, del desarrollo local, de mayor cohesión social, y crecimiento económico de nuestro Estado. La municipalidad por excelencia se constituye no solo en un instrumento eficaz para combatir problemas estructurales como la migración del campo a las ciudades con su consiguiente impacto en la economía nacional, por ser la más valiosa y estratégica de las unidades de producción económica, sino que además es un instrumento para combatir la pobreza y el atraso regional.

Colombia cuenta con comunidades étnicas, que por su identidad cultural, requieren una estructura administrativa más sólida que les permita mantener, promover y

desarrollar su referente cultural, que le de más sentido a ese colectivo dentro de su territorio, y que les permita superar su vulnerabilidad económica. Lamentablemente y pese a reconocimientos edificados sobre el aporte cultural a Colombia y la humanidad, estas comunidades habitan sus territorios en medio de la miseria y pobreza extrema.

Un ejemplo lo constituye el corregimiento de SAN BASILIO DE PALENQUE, ubicado a 47 km de la ciudad de Cartagena de Indias, en jurisdicción del Municipio de Mahates, del departamento de Bolívar, en las faldas de los montes de maría.

Este corregimiento tiene una población aproximada de 3.762 personas, y fue fundado por los esclavizados que se fugaron y se refugiaron en los palenques de la Costa norte de Colombia desde el siglo XV; quienes desde 1691 alcanzaron su independencia de España; por lo que se les reconoce como "EL PRIMER PUEBLO LIBRE DE AMERICA".

Debido a sus características únicas en su historia, formación, cultura y lengua, fue declarado por la Unesco como Patrimonio Cultural 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 Cultural de Interés Nacional. Posteriormente, nuestro país suscribió la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial mediante la Ley 1037 de 2006.

Pese a lo significativo de los reconocimientos, entre ellos el de la UNESCO, y a las acciones desarrolladas por el Gobierno Nacional, este activo cultural de Colombia y la humanidad podría desaparecer, pues San Basilio de Palenque según la encuesta del Sisben 2004, y actualizada en 2007, muestra una situación de pobreza alarmante, ya que cerca del 76,7% de la población presenta al menos una Necesidad Básica Insatisfecha, es decir, 2.886 personas se encuentran en estado de pobreza en el corregimiento. A modo de comparación, según el Censo de 2005, la pobreza por NBI en Mahates era del 53,6%, en Bolívar de 46,6%, en toda la Región Caribe de 47,2% y en todo el país de 27,8%. Por otra parte, el porcentaje de personas en estado de miseria en San Basilio de Palenque es del 50,1%, es decir 1.886 de las 3.762 personas que habitan el corregimiento, según la encuesta Sisben, se encuentran en esta condición.

La principal Necesidad Básica Insatisfecha en San Basilio de Palenque es la falta de los servicios de acueducto y alcantarillado en las viviendas. El 50,4% de las personas habitan en viviendas que no cuentan con estos servicios. Los deficientes materiales de las paredes y pisos y la inasistencia escolar de menores entre 7 y 11 años, son otros de los elementos que contribuyeron al elevado índice NBI que presenta el corregimiento, con 37,1% y 37% de los hogares, respectivamente, presentando estas carencias.¹

Mientras el índice calculado para Colombia y el departamento de Bolívar, por el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), con base en datos de la

¹ Programa De Las Naciones Unidas-PNUD San Basilio De Palenque Frente A Los Objetivos De Desarrollo Del Milenio

Encuesta Continua de Hogares (ECH) del DANE de 2005, es de 78,8 y 73,7 puntos, respectivamente, el puntaje del corregimiento de San Basilio de Palenque, con base en la encuesta Sisben en 2007, es de 45,5 puntos, es decir, 33 puntos por debajo del promedio nacional y 22 por debajo del nivel mínimo que la Constitución Política de Colombia busca garantizar²

En cuanto al tema ambiental, además de los problemas ya referidos de provisión de servicios de acueducto y alcantarillado, otros problemas del corregimiento son la desaparición de la mayoría de los cuerpos de agua por la deforestación y la contaminación del arroyo (espacio trascendental para la comunidad), por problemas en el tratamiento de las basuras, al no existir un programa especial para el mismo. Lo que pone en evidencia la necesidad de implementar programas y estrategias que vayan encaminados a la protección de las fuentes hídricas y a la mejor disposición de residuos por parte de la comunidad.³

Las condiciones de pobreza y miseria que rodea a esta comunidad palenquera, permiten evidenciar que es necesario ahondar en el alcance de las acciones que desde el gobierno nacional, se han venido dando para brindar solución a las necesidades de esta población, ya que la precariedad económica y las necesidades básicas insatisfechas de esta comunidad no se han logrado resolver hasta ahora con las acciones ejecutadas por el gobierno nacional, ni se resolverán con la mera declaratoria y reconocimiento de la herencia cultural de esta comunidad.

² IBIDEM

³ IBIDEM

En el territorio nacional y particularmente con las comunidades étnicas, es necesario a nivel territorial promover procesos de redistribución equitativa, de justicia social, que sin duda se lograrán en mayor medida si se generan condiciones para que estas comunidades acentadas en sus territorios, puedan constituirse en municipios, pues de esta manera, la comunidad dejará de ser un simple espectador de las decisiones que en materia de desarrollo territorial se toman desde el nivel central, y a partir de una institucionalidad propia, podrán consolidarse no solo como actores de su realidad doméstica, sino de la integración económica, política y comercial que les permitirá superar las condiciones de atraso regional en el que viven, y por esta vía llevar calidad de vida a los habitantes.

Frente a la propuesta, bien podría argumentarse que no se deben ampliar las excepciones para la creación de nuevos municipios, con una población en términos numéricos reducida, por considerar entre otros aspectos que se daría lugar a la creación de un municipio frágil para sostenerse así mismo, pero sin duda, casos como el de San Basilio de Palenque revisten un tratamiento especial, porque el permitirle constituirse en municipio, contribuirá a rescatar la importancia que esta comunidad, reviste para Colombia y para el mundo por su legado cultural.

Aunado a estas consideraciones, no solo la legislación vigente antes de la reforma ya establecía excepciones que posibilitan la creación de nuevos municipios, sino que en la reciente expedición de la reforma al régimen municipal en Colombia, con la modificación al artículo 6° de la ley 136 de 1994, establecida por el parágrafo 6° del artículo 7° de la ley 1551 de 2012, establece que:

Parágrafo 6°. *Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo, tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración. El régimen correspondiente a cada categoría será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Las comisiones especiales de ordenamiento territorial del Congreso de la República tendrán activa participación en el proceso de formación.*

Como se advierte en su contenido, esta nueva disposición legal permite que la creación en un futuro inmediato del Municipio de San Basilio de Palenque tenga un tratamiento diferenciado conforme así lo establezca el Congreso de la República al momento de tramitar y expedir la ley que la misma norma señala, y en la que el legislador atendiendo a la realidad de los territorios podrá establecer su forma de administración.

Sin duda el propiciar desde la legislación, herramientas que permitan desde las asambleas departamentales, promover y facilitar la creación de municipios con una identidad cultural reconocida a nivel mundial, como es el caso del corregimiento de San Basilio de Palenque, contribuirá a reducir la precariedad de las condiciones sociales y económicas que viven sus habitantes.

CONTEXTO INTERNACIONAL

“En Europa la atomización municipal es considerada como un factor de riqueza democrática, una conquista histórica para el espíritu libertario propio de la vida local. En Francia, de los 36.763 municipios que posee, el 80% no supera los 1000 habitantes, y alrededor de 25.000 municipios tienen

menos de 500 habitantes, Italia tiene 8.104 municipios, el 40% de ellos (3.240) con una población inferior a 2000 habitantes. En este país, donde parecería no haber un municipio más, cada año son creados tres o cuatro municipios.

Esta realidad presente en Europa y Estados Unidos, donde abundan los municipios minúsculos, también está presente en países de América Latina, como ocurre en Argentina, en donde el Estado provee a comunidades pequeñas las instituciones adecuadas para su organización como sociedades políticas integradas institucionalmente al Estado⁴.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La constitución Política de Colombia de 1991 reconoció a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses y el derecho a gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

También la constitución también reconoce la diversidad étnica y cultural del país, y en cumplimiento de este reconocimiento el Estado ha desarrollado normas y jurisprudencia para el reconocimiento de los derechos territoriales, culturales, políticos y sociales de la población afrocolombiana, palenquera y raizal. Así mismo, ha ratificado convenios internacionales en Derechos Humanos,

⁴Objetivos inéditos de la categorización municipal. Augusto Hernandez Becerra. Edición Problemática de los Pequeños Municipios en Colombia. Supresión o Reforma. Universidad Externado de Colombia. Konrad-Adenauer-Stiftung.

Derecho Internacional Humanitario, asuntos ambientales y educativos orientados a esta población.

Sin duda las asociaciones naturales, de un grupo de individuos con fuertes lazos culturales, cuando adquieren mayor reconocimientos político administrativo por parte del Estado, contribuyen al fortalecimiento del mismo, las sociedades que han tenido la fortuna de convertirse en grandes y poderosas naciones percibieron tempranamente la importancia de incorporar **las diversas comunidades que ocupaban su territorio, mediante el otorgamiento de una identidad institucional propia, a la organización general del Estado**"⁵

Desde esta perspectiva, tenemos que en Colombia frente al régimen constitucional, que soporta la creación de nuevos municipio se consagra que quien establece los requisitos para su creación y fusión, es el legislador ordinario⁶

En desarrollo de esta disposición constitucional, el congreso de la república mediante la ley 136 de 1994, define esos requisitos proyectando a los municipios como una entidad territorial, mediante la cual se promueve el desarrollo económico y social de nuestra nación. Con base en esas reglas de juego establecidas, compete a las asambleas departamentales la creación de municipios, suprimirlos, agregarles territorio o quitarles territorio.

Empero, dentro de estas facultades constitucionales, el legislador, consideró pertinente establecer excepciones al cumplimiento de requisitos para la creación de municipios.

⁵ Objetivos inéditos de la Categorización Municipal (Augusto Hernandez Becerra).

⁶ Artículo 150 numeral 4, de la Constitución: *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias".*

Como se advierte en el articulado de esta iniciativa legislativa, se propone que estas excepciones sean ampliadas para permitir la creación de municipios que sirvan como instrumento de protección de comunidades étnicas ancestrales y sus expresiones culturales, municipios que fortalecerán la vida política, cultural, social y económica de comunidades que en estos territorios se consolidaran en torno a él.

Para la creación de esta clase de municipios es claro que debe superarse el enfoque meramente fiscalista, para ello el legislador podrá hacerlo cuando cumpla el mandato que le impone la ley 1551, en la categorización de municipios, estableciendo no solo una asignación de competencias con enfoque diferencial, sino una estructura fiscal y tributaria que sea acorde con las características, condiciones y potencialidades de estos municipios pequeños.

La propuesta busca brindar protección a comunidades étnicas, por la vía del fortalecimiento territorial del Estado en sus territorios, con justicia, servicios, seguridad, recursos públicos e instituciones democráticas.

Por todas estas consideraciones de orden constitucional y de conveniencia es que me permito presentar ante ustedes honorables congresistas la presente iniciativa legislativa para su consideración.

CARLOS ALBERTO BAENA LOPEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA
MOVIMIENTO MIRA