



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 503

Bogotá, D. C., viernes, 19 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 362 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 151
de la Ley 2200 de 2022 y se dictan otras
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2023

Honorable Representante

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 362 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2200 de 2022 y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 362 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2200 de 2022 y se dictan otras disposiciones* con base en las siguientes consideraciones.

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
H. Representante por el Chocó

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

La intención principal de esta iniciativa de ley es exaltar la tradición Etnocultural de San Basilio de Palenque, y de todos aquellos lugares en Colombia que han sido reconocidos como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad por la Unesco, y sean declarados por el Estado colombiano a través de actos administrativos como Bienes de Interés Cultural de carácter Nacional. De conformidad, se busca implementar la posibilidad de que estos territorios adquieran la Categoría de Municipio Especial y Etnocultural con el fin de que se impulse el desarrollo de los mismos, entendiendo que dentro del eje funcional de estos se encuentra principalmente la prestación de los servicios públicos dentro de su territorio, junto con la obligación de gestionar el desarrollo del mismo, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, entre muchas más.

De acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; y como se evidencia, no se encuentra enunciado el concepto de corregimiento en la organización territorial del Estado colombiano. Asimismo, el artículo 311 de la Carta Magna reconoce al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, otorgándole la tarea de prestar servicios que determine la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Con la implementación de la presente iniciativa legislativa se instituye en los territorios reconocidos como Patrimonios Orales e Inmateriales de la Humanidad la autonomía territorial, la cual se

entiende como aquella capacidad que posee la entidad territorial de gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, como también, para el desarrollo de los elementos esenciales del municipio.

Así la iniciativa legislativa provee la necesidad de crear una institución territorial con facultades que permitan a los territorios tener una administración que genere oportunidades y que no dependa absolutamente del poder central u otros territorios. Por último, esta iniciativa busca exaltar el aporte cultural que los habitantes de estos lugares han realizado a la Nación, y se pretende potencializar aquellos elementos característicos de estos territorios con el fin de generar progreso en los mismos y conservar nuestro patrimonio cultural.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto adicionar a las excepciones de las Asambleas Departamentales para crear municipios, propendiendo por brindar protección y salvaguarda a las comunidades que han sido reconocidas y declaradas por la Unesco como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, y a su vez declaradas por el Ministerio de Cultura de la República de Colombia como Bien de Interés Cultural de carácter Nacional, en aras de lograr el fortalecimiento territorial del Estado con justicia, servicios, seguridad, recursos públicos e instituciones democráticas.

III. 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 Etnocultural. 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 Etnocultural, máxime cuando en su momento el doctor Iván Duque Márquez quien fungía como Presidente de la República de Colombia visitó la Comunidad de San Basilio de Palenque el 11 de abril de 2019, y en la Plaza Principal se comprometió con esta población en asumir el trámite legislativo correspondiente ante el Congreso de la República con el propósito de lograr que este corregimiento fuese elevado a municipio.

En primer lugar, cabe destacar que, el día 16 de agosto de 2019 el Congreso de la República de Colombia realizó una Audiencia Pública en el Corregimiento de San Basilio de Palenque, a la cual asistieron delegados del Gobierno nacional, Autoridades Locales, Municipales, Departamentales, y la Comunidad en general. En esta Audiencia se recogieron significativos aportes para enriquecer el proyecto de ley que busca elevar a este corregimiento a la categoría de municipio especial.

En segundo lugar, cabe reseñar que, de acuerdo a la *Gaceta del Congreso* número 1206 del Congreso de la República de Colombia del 10 de diciembre de 2019 se presentó el Proyecto de ley número 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 haya sido declarado como Bien de Interés Cultural de carácter Nacional. Esto con la finalidad de facilitar las condiciones jurídicas para que desde la Asamblea del Departamento de Bolívar se procediera a crear el Municipio Especial de San Basilio de Palenque.

Cabe destacar que, esta iniciativa de ley fue radicada en la Secretaría General del Senado de la República de Colombia por la entonces Ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, con el acompañamiento de los honorables Senadores *Fernando Araújo Rumié*, *María del Rosario Guerra*, y los honorables Representantes *Enrique Cabrales*, y *Juan Pablo Celis Vergel*.

En tercer lugar, hay que señalar que, el día 10 de junio de 2020 la honorable Senadora *María Fernanda Cabal Molina* presentó ante la Comisión Primera Permanente Constitucional del Senado de la República el Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de ley número 276 de 2019 Senado, *por medio del cual se buscó modificar el artículo 16 de la Ley 617 de 2000*, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 336 de 2020 del Congreso de la República. Sin embargo, el proyecto de ley fue retirado el 16 de julio de 2020 por los autores en virtud del artículo 155 de la Ley 5ª de 1992.

En cuarto lugar, es importante mencionar que, en la Legislatura del año 2021-2022 nuevamente fue presentado el proyecto de ley ante la Cámara de Representantes del Congreso de la República bajo el número 261, *por medio de la cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones*.

En quinto lugar, cabe resaltar que, 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 número 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 sexto lugar, y de igual manera como aconteció en las legislaturas anteriores, hay que reseñar que, el 12 de octubre de 2022 la honorable Representante a la Cámara por el departamento de Bolívar, doctora Dorina Hernández Palomino radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes bajo el número 237 de 2022 el proyecto de ley titulado *por la cual se crea la entidad territorial municipal especial de San Basilio de Palenque y se dictan otras disposiciones.* Esta iniciativa de ley le fue asignada como Ponente para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representante al honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, y antes de que fuese presentada la ponencia, la honorable Representante Dorina Hernández Palomino el 23 de noviembre de 2022 amparada en el artículo 155 de la Ley 5ª de 1992 le solicitó a la mesa directiva de la Comisión Primera el retiro de dicho proyecto de ley. Por lo cual, la Secretaría General de la Cámara de Representantes procedió a archivar la iniciativa legislativa el 24 de noviembre de 2022.

Por último, se pretende continuar impulsando en la actual Legislatura 2022-2023 el proyecto de ley, *por medio de la cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones,* ya que, su aprobación facilitará el marco legal a través del cual la Asamblea Departamental de Bolívar podrá proceder a elevar a la Categoría de Municipio Especial al Corregimiento de San Basilio de Palenque, siendo este uno de los compromisos que se hizo dentro de su Programa de Gobierno durante la campaña política el actual Presidente de la República de Colombia, doctor Gustavo Francisco Petro Urrego, en el cual las y los Palenqueros tienen sus esperanzas puestas en recibir el cumplimiento de las promesas hechas por el actual Jefe de Estado de la Nación colombiana, ya que, como lo ha destacado y enaltecido el mandatario colombiano, San Basilio de Palenque es Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad declarado por la Unesco, y también es un Bien de Interés Cultural de carácter nacional declarado por el Ministerio de Cultura de la República de Colombia.

IV. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

Teniendo en cuenta que el proyecto de ley tiene la intención de modificar el artículo 16 de la Ley 617 del 2000, este cuenta únicamente con cinco (5) artículos incluyendo la vigencia, donde el primero se refiere a la inclusión dentro de las excepciones para la creación de municipios de aquellos Corregimientos que han sido declarados como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad por la Unesco, y han sido declarados por el Ministerio de Cultura de la República de Colombia como Bienes de Interés Cultural de carácter Nacional.

V. CONSIDERACIONES

1. PROYECTO DE LEY “SAN BASILIO DE PALENQUE MUNICIPIO ESPECIAL Y ETNOCULTURAL” ENFOCADO DESDE LAS APUESTAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”:

Teniendo en cuenta que, el proyecto de ley *por medio del cual se busca aprobar el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”,* desarrolla las apuestas del Gobierno nacional las cuales sin lugar a dudas conllevarían a la materialización de una acción afirmativa y de reivindicación histórica por parte del Estado Colombiano hacia los hijos e hijas del Primer Pueblo Libre en América y Rincón de África en Colombia, como lo es el Corregimiento de San Basilio de Palenque. Se trata puntualmente de varios aspectos y elementos establecidos en los 5 Ejes de Transformación, y en los Ejes Transversales en los que se basa el Plan Nacional de Desarrollo que guardan estrecha relación con los postulados jurídicos, sociales, étnicos, culturales y productivos que han dado lugar a la iniciativa legal de elevar a la Categoría de Municipio Especial a la Comunidad de San Basilio de Palenque en el departamento de Bolívar.

Inicialmente, cabe destacar que, el hoy Presidente de la República de Colombia, doctor Gustavo Francisco Petro Urrego y la Vicepresidenta de Colombia, doctora Francia Elena Márquez Mina, en el Punto 3.4 de su Programa de Gobierno establecieron como pilar de su administración estatal lo siguiente: *“Los hombres y mujeres campesinos, indígenas, afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros y Rrom, organizados en pueblos, resguardos y territorios colectivos en comunidades rurales y urbanas desde sus diversidades, sus cosmovisiones, leyes de origen, territorios, autoridades, modelos económicos, saberes ancestrales, proyectos educativos propios, idiomas, en fin, desde la interculturalidad con sus guardias campesinas, indígenas y cimarronas, **gobernarán desde sus territorios y contribuirán orientando y definiendo el futuro de la nación y el planeta como sabios y sabias ancestrales, como fundamento de la economía productiva y la soberanía alimentaria y como guardianes de la vida, el territorio y la paz. Repararemos integralmente la deuda histórica con los pueblos afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros, víctimas de la trata de esclavos, la esclavización y el racismo estructural, así como al conjunto de pueblos campesinos, indígenas y Rrom”.***

En esa misma línea, mencionan que es pertinente que los Grupos Étnicos tengan: *“Gobiernos propios, autonomía y derecho a la consulta: **Garantizaremos las formas de gobierno, administración, justicia y organización propias del campesinado, los pueblos indígenas, afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros** y Rrom y respetaremos y haremos el valer el derecho fundamental al consentimiento y a*

la consulta previa, libre e informada. Fomentaremos y financiaremos los planes de vida, etnodesarrollo y comunitarios que en el marco de las autonomías los pueblos campesinos, indígenas, afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros y Rrom establezcan como instrumentos para su buen vivir y el vivir sabroso”.

“Derechos a la tierra y el territorio: En nuestro gobierno avanzaremos en una reforma agraria que distribuya con equidad y justicia social la tierra, el saber y el acceso al crédito para que el campesino y la campesina puedan vivir, trabajar, producir y cuidar la naturaleza y volver a ser la base de la economía productiva de la nación. ***Ampliaremos y fortaleceremos los territorios colectivos, la autonomía territorial y las formas de autoridad, administración y organización de los pueblos afrodescendientes, negros, palenqueros y raizales*** y garantiremos el reconocimiento y la ampliación de los territorios indígenas, dando cumplimiento a los acuerdos pactados en materia de protección y delimitación territorial y poner en marcha las entidades territoriales indígenas en desarrollo de los artículos 286 y 330 de la Constitución Política de 1991. Reconociendo la convivencia histórica entre campesinado, pueblos indígenas, afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros, promoveremos el diálogo hacia una gobernanza intercultural”.

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.

Asimismo, en la medida en que la Constitución Política ha reconocido la conformación pluriétnica y multicultural de la nación colombiana, es necesario seguir avanzando en un diseño de sus instituciones que responda a esas características, con un tratamiento diferenciado que permita a los habitantes de los territorios gestionar autónomamente sus asuntos y poder hacerlo de acuerdo con su identidad cultural y sus usos y costumbres ancestrales, y de allí que, en el caso de San Basilio de Palenque, sea necesario darle un carácter especial, que implique dotarlo de un régimen político, administrativo y fiscal acorde con su propia identidad.

Por otra parte, es importante que se tenga en cuenta los acuerdos suscritos por el Gobierno nacional y las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, los cuales quedaron plasmados en el Acta de Concertación y Protocolización del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 con la Plenaria

del Espacio Nacional de Consulta Previa de medidas legislativas y administrativas de carácter general susceptibles de afectar directamente a las Comunidades NARP, evento que tuvo lugar en el Hotel Tequendama de la Ciudad de Bogotá, D. C., los días 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del mes de febrero del año 2023. En dicha acta se puede evidenciar claramente que uno de los acuerdos suscritos entre las partes con relación a la Comunidad de San Basilio de Palenque es luchar para que se hagan las reformas y para que los Consejos Comunitarios sean entidades territoriales y las vías terciarias serán contratadas con los consejos comunitarios, organizaciones de base y demás formas y expresiones organizativas. Por ello, la Vicepresidenta, se comprometió a “Seguir ***haciendo lobby para que San Basilio de Palenque sea un municipio***” y, buscar una ruta para atender los temas de regalías con el DNP, y el Catastro Multipropósito es y seguirá siendo una apuesta del Gobierno nacional.

La importancia y lo vinculante de las consultas previas con los grupos étnicos se ratifican con lo establecido en el artículo 293 del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en el cual se indica lo siguiente:

“**Artículo 293. Acuerdos de la consulta previa y otros espacios de diálogo.** Los acuerdos realizados en el marco de la consulta previa con los pueblos indígenas hacen parte integral de la presente ley.

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”.

También, es fundamental valorar los siguientes artículos del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” que están concatenados con lo arriba citado del Programa de Gobierno y que guardan estrecha relación con la apuesta estatal de convertir al corregimiento de San Basilio de Palenque en Municipio Especial y Étnocultural para que esta comunidad étnica pueda gozar de los beneficios que el Estado destinará para las entidades territoriales de los grupos étnicos, en aras de reconocer y fortalecer los gobiernos propios:

Artículo 286. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 70 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 4°. El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y

aquellas ubicadas en las áreas de qué trata el inciso segundo del artículo 1° de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

Con tal objeto, constituirá o ampliará los territorios de propiedad colectiva y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad. Adicionalmente, los territorios tradicionalmente utilizados por las comunidades negras que se hallaren en zonas de reserva forestal también podrán ser objeto de constitución y/o ampliación. La constitución o ampliación de territorios en zonas de reservas forestales de Ley 2ª de 1959, deberán acoger las disposiciones de dichas zonificaciones y alinearlas dentro de sus instrumentos propios de planeación. Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales “Tierras de las Comunidades Negras”.

Artículo 287. Reglamentación integral de la Ley 70 de 1993. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional formulará, diseñará e implementará un Plan Integral de Reglamentación e Implementación de la Ley 70 de 1993. Este plan servirá para acelerar los procesos en marcha de elaboración, consulta y expedición de los Decretos Reglamentarios, así como las medidas para garantizar los derechos al acceso a la tierra y la salvaguarda de los territorios, igualdad de oportunidades y garantías para los pueblos afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros.

Las entidades estatales del orden nacional, conforme a sus competencias, deberán identificar las asignaciones presupuestales específicas para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y presentarán al Departamento Nacional de Planeación las asignaciones de manera desagregada.

Por todo lo expuesto en los párrafos anteriores, se evidencia la necesidad de resarcir la deuda histórica que el Estado colombiano ha tenido con la Comunidad Palenquera, y se pueda materializar esta acción afirmativa con enfoque diferencial étnico, reparativa y reivindicativa en beneficio del territorio que vio nacer a tantos campeones mundiales de boxeo que colocaron en alto el nombre de la República de Colombia a nivel internacional, entre ellos el legendario Antonio Cervantes Reyes “Kid Pambelé”.

Tierra que ha entregado a Colombia grandes folcloristas entre los que se destacan la compositora y cantante Graciela Salgado de la agrupación de bullerengue “Las Alegres Ambulancias”, y el maestro Rafael Cassiani Cassiani quien fuera la voz líder y director de la agrupación musical “Sexteto Tabalá”. También debemos destacar al primer actor de cine de talla mundial que tuvo Colombia como

lo fue Evaristo Márquez quien marcó un hito en la historia al protagonizar la película “La Quemada”.

Finalmente, hay que decir que, en honor a la historia colombiana y a las invaluable contribuciones a la formación y progreso de la Nación aportadas por las palenqueras y los palenqueros, sin lugar a dudas el corregimiento de San Basilio de Palenque amerita ser elevado a la categoría de Municipio Especial y Étnocultural.

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

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.

Cabe señalar que, una amplia descripción del significado histórico, ancestral, religioso, social, organizativo y cultural de San Basilio de Palenque la podemos encontrar en el Dossier publicado por el Ministerio de Cultura sobre esta comunidad étnica, en el cual se destacan los siguientes aspectos:

“El proceso de reconocimiento de San Basilio de Palenque, como primer pueblo libre de América, con su propia territorialidad, desde sus inicios, los testimonia el memorial de Baltasar de la fuente a Antonio de Arguelles en el año 1691 y la expedición de la real cedula de agosto 23 de 1691, suscrito por Antonio Ortiz de Otálora por mandado del rey y en el cual se reconoce la convulsa situación que vive la provincia de Cartagena y la necesidad de suscribir el respectivo pacto de paz.

El reconocimiento de la libertad propiamente dicho, se produjo en 1713 cuando se celebra por mediación del obispo de Cartagena Antonio María Casiani, una entente cordiale, entre el Gobernador Francisco Baroco Leigrave y los palenqueros de un palenque situado en las faldas de los Montes de María, acompañado de un perdón general y goce de libertades. Los términos de este reconocimiento son los mismos que los estipulados en las anteriores negociaciones propuestas por los cimarrones a la corona: libertad reconocida, territorio demarcado y autonomía de gobierno, tres necesidades básicas para delinear un sentimiento de identidad y pertenencia.

(...) El fundador de las poblaciones de María la Alta, autorizado por don Juan de Torrez Díaz y Pimienta, cedió en 1774 a los palenqueros los “comunales de San Basilio”. El título data de 1779 y desde entonces “han sido ocupados por los moradores de San Basilio”.

Esta acción diplomática constituye una de las grandes decisiones políticas de dimensión internacional, que desde ese entonces abrió las puertas a soluciones negociadas de conflictos sociales y que nos permite afirmar sin vacilación alguna que fuimos gestores de los pactos de paz dirigidos estos a resolver situaciones políticas que se presentaron en momentos importantes de nuestro proceso histórico. A partir del reconocimiento de San Basilio de Palenque, fueron varios los esfuerzos que se hicieron por mitigar los impactos ocasionados por las prácticas inhumanas esclavizantes e inclusive, algunos impulsados por ciertas corrientes abolicionistas por razones económicas y políticas clamaban por la eliminación de la esclavitud, y se atrevieron a exigir algunas normas como la real cedula de su majestad sobre la educación, trato y ocupaciones de los esclavos expedida en el año 1789, ley de manumisión de partos de mayo de 1821, las cuales poco a poco desembocaron en la ley de abolición de la esclavitud del 21 de mayo de 1851. Con la expedición de la Escritura Pública número 131 de agosto 24 de 1921, depositada en la Notaría del Carmen de Bolívar, se delimita nuevamente la territorialidad palenquera y se reconoce la condición de tierras comunales las que existen en San Basilio 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.

Tanto el Estado colombiano como la comunidad de Palenque han formulado y desarrollado varias acciones en favor de la preservación, conservación y protección de diferentes expresiones y saberes que constituyen la base de la identidad palenquera, la cual está indisolublemente ligada a la preservación de su gran hábitat, representado por el territorio y las posibilidades que esta encierra para su manejo, uso y usufructo, pero también para su gobierno y administración.

Por otro lado, son varios los personajes reconocidos que nacieron en San Basilio de Palenque. En primer lugar, se encuentra Evaristo Márquez, quien fuera reconocido como el primer colombiano actor del cine internacional, en 1968 actuó junto a Marlon Brando en la película La Quemada. También está Rafael Cassiani Cassiani, fundador y director del Sexteto Tabalá una de las agrupaciones de música tradicional más importantes en Colombia. Por el lado del boxeo, este corregimiento cuenta con tres campeones mundiales, los hermanos Ricardo y Prudencio Cardona, y el más famoso personaje palenquero: Antonio Cervantes, más conocido como ‘Kid Pambelé’.

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 número 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.

Ser reconocido como Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad por la Unesco le ha permitido a San Basilio de Palenque abrir las

puertas al mundo y darse a conocer como un sitio etnoturístico de gran importancia para la historia. Los diferentes relatos sobre esclavitud, lucha racial y mestizaje cobran vida en las calles de Palenque. Mantener tradiciones como el “Lumbalú” una ceremonia fúnebre, su lengua nativa, la gastronomía tradicional, la importancia del tambor como instrumento predominante de su cultura e instaurar desde 1985 el Festival de Tambores y Expresiones Culturales de San Basilio de Palenque, permite conservar con vida sus raíces africanas y al mismo tiempo ligarlas a las nuestras como país.

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.

De igual manera, es importante tener en cuenta que si bien este corregimiento es uno de los ejemplos más claros de la necesidad de trabajar por mejorar sus condiciones de vida para mantener el carácter de Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, ya que dicha declaratoria recae específicamente sobre su población, no se puede dejar a un lado todas aquellas poblaciones que si bien no están directamente ligadas con la declaración de Patrimonio Cultural, sí se ven impactadas social, económica o culturalmente por dicha declaratoria que tiene la comunidad de San Basilio de Palenque.

Algunos de los ejemplos más claros, están relacionados directamente con aquellos corregimientos, caseríos o inspecciones de policía que colindan directamente con estos Bienes declarados Patrimonio de la Humanidad, como el Parque Arqueológico de San Agustín que se encuentra en inmediaciones de los corregimientos e inspecciones de Obando, el Palmar, Pradera, Alto del Obispo, Puerto Quinchana, entre otros, donde los índices de pobreza multidimensional promedian cerca del 70%. Lo mismo sucede con los alrededores del Parque Nacional de Chiribiquete, donde en los corregimientos e inspecciones de policía como Cunare, Macayará, Dos Ríos, Patio Bonito, Correlío, entre otros, el nivel de pobreza alcanza el 86% de la población. Y este patrón se mantiene con las poblaciones cercanas al Parque Nacional los Katios, al Parque Arqueológico Nacional de Tierradentro, a la población a las orillas del río Pira Paraná en Vaupés donde se encuentran las tradiciones de los chamanes Yuruparí, y en general alrededor de todos

aquellos Bienes que han sido catalogados Patrimonio de la Humanidad.

VI. DEFINICIONES

- PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL:

El contenido de la expresión “patrimonio cultural” ha cambiado bastante en las últimas décadas, debido en parte a los instrumentos elaborados por la Unesco. El patrimonio cultural no se limita a monumentos y colecciones de objetos, sino que comprende también tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados y transmitidas a nuestros descendientes, como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y el universo, y saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional.

Pese a su fragilidad, el patrimonio cultural inmaterial es un importante factor del mantenimiento de la diversidad cultural frente a la creciente globalización. La comprensión del patrimonio cultural inmaterial de diferentes comunidades contribuye al diálogo entre culturas y promueve el respeto hacia otros modos de vida. La importancia del patrimonio cultural inmaterial no estriba en la manifestación cultural en sí, sino en el acervo de conocimientos y técnicas que se transmiten de generación en generación. El valor social y económico de esta transmisión de conocimientos es pertinente para los grupos sociales tanto minoritarios como mayoritarios de un Estado, y reviste la misma importancia para los países en desarrollo que para los países desarrollados.

Representativo: el patrimonio cultural inmaterial no se valora simplemente como un bien cultural, a título comparativo, por su exclusividad o valor excepcional. Florece en las comunidades y depende de aquellos cuyos conocimientos de las tradiciones, técnicas y costumbres se transmiten al resto de la comunidad, de generación en generación, o a otras comunidades.

Basado en la Comunidad: el patrimonio cultural inmaterial sólo puede serlo si es reconocido como tal por las comunidades, grupos o individuos que lo crean, mantienen y transmiten. Sin este reconocimiento, nadie puede decidir por ellos que una expresión o un uso determinado forma parte de su patrimonio.

- BIEN DE INTERÉS CULTURAL DE CARÁCTER NACIONAL:

Con la Ley 397 de 1997 los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad serán considerados como bienes de interés cultural; asimismo, la Ley 1185 de 2008 define que “...son Bienes de Interés Cultural del ámbito Nacional los declarados como tales por la ley, el Ministerio de Cultura o el Archivo General de la Nación, en lo de su competencia, en razón del interés especial que el bien revista para la comunidad en todo el territorio nacional...”. (Ley 1185 de 2008, artículo 5º, que modifica el artículo 8º de la Ley 397 de 1997).

Al tenor de este artículo se reconoce que las declaratorias de Bienes de Interés Cultural pueden ser realizadas tanto por el Ministerio de Cultura y el Archivo General de la Nación. Sin embargo, la misma Ley 1185 de 2008 establece un procedimiento para las declaratorias de Bienes de Interés Cultural. Este fue definido tras un trabajo interno de la Dirección de Patrimonio, donde se buscó evitar que las declaratorias de Bienes de Interés Cultural se hagan sin evaluaciones técnicas profundas que garanticen que esos bienes cumplan con una serie de criterios y donde se pretendió definir, además, que hay algunos de esos bienes que no pueden ser declarados de interés cultural sin un “Plan Especial de Manejo y Protección” (definido por la Ley 1185 de 2008 en su artículo 7°, modificatorio del artículo 11 de la Ley 397 de 1997), formulado previamente.

Por otra parte, el literal b del artículo 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, establece que “... se consideran como bienes de interés cultural de los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal, o de los territorios indígenas o de las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 y, en consecuencia, quedan sujetos al respectivo régimen de tales, los bienes materiales declarados como monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, conjuntos históricos, u otras denominaciones que, con anterioridad a la promulgación de esta ley, hayan sido objeto de tal declaratoria por las autoridades competentes, o hayan sido incorporados a los planes de ordenamiento territorial...”.

VII. IMPACTO JURÍDICO

A. Sobre la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación

Para el Ministerio de Cultura, la importancia del Patrimonio Cultural en el ordenamiento jurídico colombiano tiene sus antecedentes en la expedición de la Ley 163 de 1959, por medio de la cual el Estado colombiano ha reconocido que “el patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado” (Constitución Política de Colombia, artículo 72), las políticas públicas que sean adoptadas sobre el mismo deben ser debatidas en el marco del principio de representación de aquellos actores e instituciones responsables para con el patrimonio cultural de la Nación.

La Constitución Política de 1991 contempló frente a la cultura su reconocimiento como fundamento de la nacionalidad, al considerarla una dimensión especial del desarrollo, un derecho de la sociedad y una instancia que identifica a Colombia como un país multiétnico y pluricultural. La Constitución garantiza los derechos culturales y proporciona los marcos para el desarrollo legislativo del sector. Así, en lo que respecta al patrimonio cultural, la protección, que compete tanto al Estado como a los particulares; la libertad esencial, que debe proyectarse en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística; la propiedad exclusiva y pública

de la nación sobre determinados bienes culturales, y la obligación estatal de incentivar la creación y la gestión cultural.

(...) Por su parte, la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997), fortalece las acciones de protección para el patrimonio cultural a través de mecanismos para su gestión y su protección. Con la modificación de la Ley 1185 de 2008, el Estado buscó fijar procedimientos únicos para la protección y salvaguardia del patrimonio cultural de la Nación, basado en un principio de coordinación garantizado por el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, encargado de articular todo lo relativo a dicho patrimonio de una manera coherente y orientada.

El artículo 4° da una primera definición de este patrimonio, todas las expresiones, productos y objetos representativos de la nacionalidad colombiana y dentro del cual algunos conjuntos o bienes individuales, debido a sus especiales valores simbólicos, artísticos, estéticos o históricos, requieren un especial tratamiento. Como mecanismo para el reconocimiento y protección del patrimonio cultural, la ley plantea la categoría de los Bienes de Interés Cultural (BIC), a través de los cuales se declaran los bienes sobre la base de su representatividad territorial: nacional, departamental, distrital, municipal o de los territorios indígenas (...) La Ley 1185 actualiza la definición de patrimonio cultural de la Nación de la Ley 397 de 1997; define un régimen especial de salvaguardia, protección, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los BIC y para las manifestaciones de la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), y crea el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, máximo órgano asesor del Gobierno para la toma de decisiones respecto del Patrimonio Cultural de la Nación. Igualmente, define procedimientos para las declaratorias y las intervenciones de BIC, para el diseño e implementación de los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) de BIC, y para la exportación y enajenación de estos bienes.

(...) Dentro del marco normativo para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural en Colombia, es imprescindible tener en cuenta una serie de instrumentos internacionales que el Estado colombiano ha suscrito, comprometiéndose en la formulación de un marco legislativo y de una política en pro del patrimonio cultural. Estos instrumentos y las leyes por medio de las cuales han sido ratificados se enumeran a continuación:

- 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.

Así mismo, existe una normatividad internacional importante que protege asuntos relacionados con el patrimonio inmaterial y que es descrita ampliamente en la política para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial en Colombia.

(...) Colombia ingresó en la Unesco el 31 de octubre de 1947 y firmó la Convención sobre el Patrimonio Mundial el 24 de mayo de 1983. El interés surgido en Colombia por la cultura inmaterial se tradujo en medidas legales orientadas a su protección y fomento. Es así como la Ley 397 de 1997, o Ley General de Cultura, incluyó como parte del patrimonio cultural las manifestaciones de cultura inmaterial. Por su parte, la Unesco, en su 32ª reunión, celebrada en París entre el 29 de septiembre y el 17 de octubre de 2003, adoptó la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, quinto instrumento normativo acogido por esta organización para la protección del patrimonio cultural con los siguientes objetivos: a) la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial; b) el respeto del patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, grupos y personas; c) la sensibilización en el plano local, nacional e internacional sobre la importancia del patrimonio cultural inmaterial, y d) la cooperación y asistencia internacional para su salvaguardia. Colombia es Estado parte de la Convención, tras suscribirla y ratificarla mediante la Ley 1037 de 2006

Al respecto, los lineamientos y estrategias de la política para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial se enmarcan dentro de esta política pública para la gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural en Colombia. Con esto se busca lograr una visión integral del patrimonio cultural, donde todas las acciones a su favor tengan en cuenta los componentes material e inmaterial.

Por esa razón, si bien la salvaguardia del patrimonio inmaterial es una estrategia dentro de una línea de acción específica, al mismo tiempo, y debido a sus dinámicas intrínsecas, el patrimonio inmaterial generalmente tiene soportes materiales que son elaborados por los grupos y comunidades vinculados con este patrimonio.

(...) De las convenciones internacionales ratificadas por el Estado colombiano, es necesario recalcar el compromiso y la importancia que tienen para esta política la Convención de la Unesco sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972 y la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003. Dentro de estos marcos, Colombia tiene inscritos una serie de bienes y de manifestaciones dentro de las respectivas listas de patrimonio de la humanidad, con lo que ha adquirido grandes responsabilidades y compromisos en el ámbito nacional e internacional. Así mismo, al ratificar estas convenciones, el Estado colombiano se comprometió a formular e implementar políticas públicas específicas para dicho patrimonio.

(...) La política de Patrimonio Cultural Inmaterial tiene su fundamento primordial en la Constitución Política de Colombia en la cual se establece la obligación del Estado y de los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación, como uno de sus fundamentos, y se consagra el respeto y reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de los colombianos. Igualmente, la Constitución de 1991 establece que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios y determina la igualdad de las personas ante la ley, y el derecho de todos a gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. En su artículo 70 establece la Constitución 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”.

B. Sobre la conformación y organización del Territorio Nacional:

Actualmente, en el ordenamiento jurídico de Colombia es diáfana la organización administrativa y política del territorio nacional, erigiendo así, de manera general, a los Departamentos y Municipios como entidades territoriales cuyas funciones y competencias están definidas en la Constitución y la ley.

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

Al respecto, el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley, tiene como propósito propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio. En este sentido, la Constitución Política de 1991 establece el marco de creación de los municipios, como sigue:

“**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. (...)".

En desarrollo del mandato constitucional, 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 número 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto número 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional; se establecieron los requisitos y procedimientos, para la creación de nuevos municipios, así:

Artículo 8°. 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 1°. 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 2°. 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 3°. 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 socioeconómica, 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.

Sin embargo, la ley reconoce situaciones excepcionales para viabilizar la creación de dicha entidad territorial, condiciones que establece el artículo 9° de la Ley 136 de 1994 como se expone:

"Artículo 9°. 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”.

En este sentido, las Asambleas Departamentales previo a la presentación de la ordenanza, el presidente de la República considere la creación por razones de defensa nacional o se encuentren ubicados en zona de frontera, en uso de sus facultades discrecionales. Estableciendo la limitante que el órgano de deliberación administrativa, es decir el Concejo municipal, sus miembros no percibirán honorarios por el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, la excepción planteada para la creación de municipios se enmarca en situaciones que, de una u otra manera, buscan la protección a los nacionales desde el punto de vista de generar mayor presencia institucional del Estado en dichos territorios. La norma omitió la defensa de los nacionales mediante el fomento de la autonomía territorial desde el punto de vista de la identidad cultural.

VIII. 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. Sin embargo, es menester mencionar que posibilita la creación de nuevos municipios, lo cual de ser estos conformados sí generarían unos costos fiscales, pero a la vez fuentes de ingresos adicionales. De conformidad, esta iniciativa legislativa no se encuentra condicionada al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

IX. 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 de la República de Colombia puede solicitarle a las Asambleas Departamentales la creación de un municipio motivado en razones de conveniencia o de Protección a la Identidad de una Población Étnica*. 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 beneficiará, no solamente el corregimiento de San Basilio de Palenque y su área de impacto, sino todos los territorios que de alguna manera se ven favorecidos con una declaratoria de Patrimonio de la Humanidad por la Unesco. Lo anterior posibilitará la concurrencia de diferentes actores en un territorio determinado, quienes podrán generar beneficios sociales y económicos a la población que allí habita, permitiendo una eficiencia en la ejecución de recursos públicos y un crecimiento en la inversión privada.

Por estas razones, este proyecto de ley contribuye en gran medida a combatir el mayor enemigo del país: la pobreza. Se busca brindar las herramientas adecuadas, en este caso una autonomía administrativa, política y presupuestal, para que las comunidades en donde existe un impacto social, económico y cultural por causa de la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad puedan desenvolverse apropiadamente en su entorno, fortalezcan sus capacidades y corrijan sus propias necesidades. Una comunidad independiente, que trabaje en conjunto con los municipios cercanos y en pro de mantener la declaratoria de Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, logrará un mayor nivel de crecimiento económico con grandes beneficios para todos los involucrados, lo que en un futuro se espera se evidencie en primera medida en la eliminación de la pobreza extrema de estos nuevos municipios especiales como lo será San Basilio de Palenque.

X. CONSIDERACIONES FINALES

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, define los Corregimientos Departamentales como “una división del departamento al tenor del Decreto número 2274 del 4 de octubre de 1991, la cual incluye un núcleo de población. Según esta misma disposición, los ahora corregimientos departamentales no forman parte de un determinado municipio. Un corregimiento no es ni en la práctica ni conceptualmente es semejante a un municipio por lo que esas instituciones no tienen cabida dentro de esta unidad de territorio, poniendo en peligro la forma de administración de estos territorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe mencionar la importancia de la función que ejerce el municipio como entidad territorial dentro del marco nacional, son los municipios los encargados de tomar las inconformidades de sus ciudadanos y materializar todas las soluciones a estas en pro del interés general, la calidad de vida local, el fortalecimiento de la producción, entre otros, ya que son las municipalidades quienes pueden identificar de forma efectiva cuáles son las potencialidades y al mismo tiempo las falencias que posee su territorio.

Las autoridades locales municipales tienen competencias adicionales en materia de desarrollo comparadas con las que posee un corregimiento como es el caso de San Basilio de Palenque, resulta importante en este caso fortalecer en todos los aspectos a aquellos territorios que han dejado en alto el nombre del país internacionalmente por su riqueza cultural, su aporte en tradición y patrimonio inmaterial. Una de las maneras de lograr este fortalecimiento en pro del desarrollo y la autonomía territorial es la implementación de políticas de descentralización institucional, tal como se propone en este proyecto. El concepto de municipio ha evolucionado a través de la historia, propendiendo cada vez más por la constitución de máxima autonomía para el desarrollo de sus funciones en el territorio, convirtiéndose así en una institución de suma importancia del ordenamiento jurídico colombiano.

En el caso concreto de San Basilio de Palenque, debe decirse que, la migración de corregimiento a municipalidad implica si bien una serie de beneficios también comporta obligaciones que deben ser asumidas íntegramente como la capacidad de recaudo e inversión en las necesidades de las personas. Sin embargo, se ha dicho que esta provisión de servicios resulta más sencilla cuando el territorio que debe ser cubierto es pequeño y tiene características de homogeneidad, pues de esta forma existe una cercanía mayor entre la administración de los administrados aumentando la efectividad en la ejecución de las funciones de prestación de servicios y cubrimiento de las necesidades básicas. Es así, como se logra materializar el beneficio de la presente iniciativa que permite establecer una medida que facilitará el desarrollo integral de territorios como San Basilio de Palenque que representan la riqueza cultural del país, y requieren de políticas dirigidas a su mejoramiento y desarrollo.

XI. 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.

XII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	SOLICITUD DE MODIFICACIÓN
<p>TITULO:</p> <p>Por medio del cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2200 de 2022 y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>TITULO:</p> <p>Por medio del cual se modifica el artículo 16 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>DECLARACIÓN DE INEXIQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY 2200 QUE MODIFICABA EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 617 DE 2000, EN CONSECUENCIA, REVIVE EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 617 DE 2000. Sentencia C-054 2023</p>
<p>Artículo 1° La presente ley tiene como objeto modificar el artículo 151 de la ley 2200 de 2022, que modifica a su vez el artículo 9° de la 136 de 1994 sobre las excepciones para la creación de municipios, y elevar a Municipio Especial y Etnocultural al corregimiento de San Basilio de Palenque en el departamento de Bolívar por ostentar la condición de Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad declarado por la Unesco y así mismo de Bien de Interés Cultural de</p>	<p>Artículo 1° La presente ley tiene como objeto modificar el Artículo 16 de la ley 617 del 2000, para elevar a Municipio Especial al corregimiento de <u>San Basilio de Palenque</u> 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</p>	<p>DECLARACIÓN DE INEXIQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY 2200 QUE MODIFICABA EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 617 DE 2000, EN CONSECUENCIA, REVIVE EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 617 DE 2000. Sentencia C-054 de 2023</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	SOLICITUD DE MODIFICACIÓN
<p>Carácter Nacional declaratoria del Ministerio de Cultura, como sinónimo de soberanía territorial con enfoque étnico y reivindicación histórica al primer pueblo libre en América.</p>	<p>territorial con enfoque étnico y reivindicación histórica al primer pueblo libre de América.</p>	
<p>Artículo 2º. Sin el lleno de los requisitos generales para la creación de municipios, las Asambleas Departamentales podrán elevar a municipios las áreas no municipalizadas de su jurisdicción o podrá hacerlo el presidente de la República mediante decreto.</p> <p>Una o varias áreas no municipalizadas pertenecientes al mismo departamento podrán conformar un nuevo municipio. Para erigir las áreas no municipalizadas en municipios, se deberá contar con previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto ley 2274 de 1991.</p> <p>Los departamentos, cuando a ello hubiere lugar, deberán adelantar las actuaciones para llevar a cabo la consulta previa del respectivo proyecto de ordenanza.</p> <p>La ordenanza deberá establecer expresamente las medidas necesarias para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios básicos en el nuevo municipio por parte del departamento, de conformidad con lo previsto en los parágrafos 2º y 3º del artículo 87 de la Ley 715 de 2001.</p> <p>La ordenanza deberá disponer las medidas necesarias para que los departamentos garanticen el funcionamiento de los nuevos municipios durante la vigencia fiscal en que fueren creadas, de conformidad con lo previsto en el inciso 5º del artículo 87 de la Ley 715 de 2001.</p> <p>Una vez aprobada y en firme la Ordenanza mientras se realizan las primeras elecciones municipales, la gobernación nombrará y posesionará alcaldes para estos nuevos municipios. Las personas que sean alcaldes deberán cumplir con los requisitos que la ley exige para poder ser elegido alcalde. El salario de los alcaldes será asumido por el respectivo departamento. El respectivo departamento realizará todas las actuaciones necesarias para poner en funcionamiento los nuevos municipios.</p> <p>Una vez aprobada y en firme la Ordenanza, la Registraduría Nacional del Estado Civil en coordinación y apoyo del respectivo departamento adelantará lo referente al proceso para la elección de los alcaldes y los concejales en los nuevos municipios.</p>	<p>Artículo 2º. Modifíquese el Artículo 16 de la Ley 617 de 2000, el cual quedará así:</p> <p>“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:</p> <p>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. <u>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.</u></p> <p>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.</p> <p><u>Parágrafo. Revístase de facultades extraordinarias al Presidente de la República de Colombia, para que, en un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, y de acuerdo a las razones antes señaladas, se eleve a categoría de Municipio Especial y Etnocultural al corregimiento de San Basilio de Palenque en el Departamento de Bolívar.</u></p>	<p>DECLARACIÓN DE INEXIQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY 2200 QUE MODIFICABA EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 617 DE 2000, EN CONSECUENCIA, REVIVE EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY 617 DE 2000.</p> <p>Sentencia C-054 de 2023</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	SOLICITUD DE MODIFICACIÓN
<p>La adhesión de áreas no municipalizadas a municipios existentes se regirá por lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando, las áreas no municipalizadas y los municipios existentes hagan parte del mismo departamento.</p> <p>En los procesos de municipalización de áreas no municipalizadas que a la entrada en vigencia de la presente ley se haya realizado la Consulta previa, continuarán conforme a lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Las entidades competentes para adelantar la consulta previa tendrán un término de máximo seis (6) meses para llevarla a cabo, contados a partir de la comunicación del proyecto de ordenanza por parte de la Asamblea Departamental o del departamento.</p> <p>Parágrafo 1°. Las áreas no municipalizadas que hayan sido declaradas Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad por la Unesco, y Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional por el Ministerio de Cultura simultáneamente, deben ser elevados a municipios por las Asambleas departamentales como sinónimo de soberanía territorial y reivindicación histórica.</p> <p>Parágrafo transitorio. En un término no superior a 3 meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, y de acuerdo a las razones antes señaladas en el artículo primero de la misma, la Asamblea Departamental de Bolívar deberá iniciar el proceso dispuesto para elevar a categoría de Municipio Especial y Etnocultural al corregimiento de San Basilio de Palenque como sinónimo de soberanía territorial étnica y reivindicación histórica.</p>		
<p>Artículo 3°. <i>Sostenibilidad Fiscal y Política.</i></p> <p>Al corregimiento segregarse de un municipio, este administrará con autonomía y autodeterminación 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 estos unos 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.</p> <p>Parágrafo. 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.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Sostenibilidad Fiscal y Política.</i></p> <p>Al corregimiento segregarse de un municipio, este administrará con autonomía y autodeterminación 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 estos unos 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.</p> <p>Parágrafo. 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.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	SOLICITUD DE MODIFICACIÓN
Artículo 4º. Información. Debe la Asamblea Departamental informar al Gobierno nacional, la creación del nuevo municipio para que coordinen y soliciten la inclusión del mismo en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan de Desarrollo correspondiente.	Artículo 4º. Información. Debe la Asamblea Departamental informar al Gobierno nacional, la creación del nuevo municipio para que coordinen y soliciten la inclusión del mismo en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan de Desarrollo correspondiente.	SIN MODIFICACIONES
Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	SIN MODIFICACIONES

XIII. BIBLIOGRAFÍA

Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Cultura / Instituto Colombiano de Antropología e Historia (2002). Dossier Palenque de San Basilio: Obra Maestra del Patrimonio Intangible de la Humanidad.

Escobar Araújo, J. A. (1998). El municipio promotor de desarrollo. Bogotá.

Ladino Orjuela, W. H. (2008). Organización del Estado colombiano y Formas organizativas del Estado a nivel Territorial. Bogotá: ESAP.

Matías, S. (2005). El municipio y la descentralización en Colombia. Bogotá: Diálogo de saberes.

XIV. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al proyecto de ley número 362 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2200 de 2022 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,


ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
 H. Representante por el Chocó

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL 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 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 Especial 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. Revístase de facultades extraordinarias al Presidente de la República de Colombia, para que, en un término no superior a 6 meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, y de acuerdo a las razones antes señaladas, se eleve a categoría de Municipio Especial y Etnocultural al Corregimiento de San Basilio de Palenque en el Departamento de Bolívar.

Artículo 3º. Sostenibilidad Fiscal y Política. Al corregimiento segregarse de un municipio, este administrará con autonomía y autodeterminación 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 estos unos 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: 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.

Artículo 4°. Información. Debe la Asamblea Departamental informar al Gobierno nacional, la creación del nuevo municipio para que coordinen y soliciten la inclusión del mismo en el Presupuesto General de la Nación y en el Plan de Desarrollo correspondiente.

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

Cordialmente,


ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
 H. Representante por el Chocó

DICTÁMENES

DICTAMEN DEL INFORME JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

(Primer Semestre 2022)

Bogotá, D. C., 27 septiembre de 2022

Honorable Representante

LUVI KATHERINE MIRANDA

Presidente Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

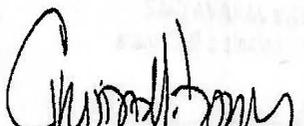
Ciudad

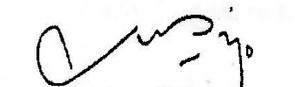
Referencia: Dictamen del informe de la Junta Directiva del Banco de la República del primer semestre de 2022.

Apreciada presidente,

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, presentamos a continuación el Dictamen al Informe de la Junta Directiva del Banco de la República para el primer semestre del 2022.

De los honorables Representantes,

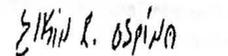

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
 Representante a la Cámara
 Coordinador


JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
 Representante a la Cámara
 Coordinador


LEONARDO DE JESÚS GALLEGO
 Representante a la Cámara


JORGE HERNÁN BASTIDAS
 Representante a la Cámara

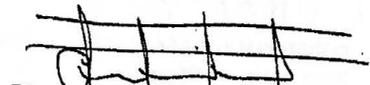

YAMIL HERNANDO ARANA
 Representante a la Cámara


ELKIN RODOLFO OSPINA
 Representante a la Cámara

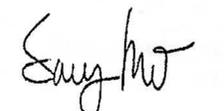

BAYARDO G. BETANCOURT
 Representante a la Cámara


MILENE JARAVA DÍAZ
 Representante a la Cámara


KAREN ASTRITH MANRIQUE
 Representante a la Cámara


CARLOS ALBERTO CUENCA
 Representante a la Cámara


ÁLVARO HENRY MONEDERO
 Representante a la Cámara


SARAY ELENA ROBAYO
 Representante a la Cámara

DICTAMEN AL INFORME DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA PARA EL PRIMER SEMESTRE DE 2022.

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Cámara de Representantes, se realizó la designación de los integrantes de la Comisión Accidental del Banco de la República, mediante Resolución MD CTCP número 002 del 18 de agosto de 2022, para presentar el dictamen frente al informe

de la junta directiva del Banco de la República para el primer semestre del 2022.

I. COMPETENCIA

La **Comisión Tercera** Constitucional Permanente es competente para rendir dictamen frente al informe de la junta directiva del Banco de La República, ya que el parágrafo del artículo 6° del Decreto número 520 de 1993 señala que “Los informes de que tratan los incisos 1° y 2° de este artículo deberán presentarse por el Gerente General a las Comisiones Terceras de Senado y Cámara”.

Así mismo conforme a lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, la Comisión Tercera dentro de los temas que conoce están: la Hacienda y el crédito público; el régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; el sistema de banca central; el régimen de cambios, y la actividad financiera.

2. SÍNTESIS DEL DICTAMEN

La Comisión Accidental conformada para rendir el dictamen del Informe de la Junta Directiva del Banco de la República, llevó a cabo una revisión de los seis capítulos que contiene el informe, donde se “presentan los resultados macroeconómicos del primer semestre de 2022 y las perspectivas para lo que resta del año, la evolución reciente de la inflación y las decisiones tomadas por parte de la Junta Directiva del Banco, la evolución de los mercados financieros locales y de crédito, el balance externo del país, la composición de las reservas internacionales y su rendimiento, la situación financiera de la Entidad y sus proyecciones, y la evolución de los pagos en la economía colombiana”.

Dentro de esta revisión se resaltan las principales cifras y datos entregados por el Banco de la República, para finalmente entregar unos comentarios.

3. REVISIÓN CAPÍTULOS INFORME BANCO DE LA REPÚBLICA

CAPÍTULO I. ENTORNO MACROECONÓMICO

Evolución y perspectivas del entorno macroeconómico internacional

Durante el primer semestre de 2022, la inflación de los países del G-20 llegó en mayo a 8,85% y 9,65% la de los países de la OCDE. El Banco Mundial atribuye como causas de este fenómeno 1) el entorno de altos precios de las materias primas, 2) las dificultades de producción, logísticas y de transporte, 3) la recuperación de la demanda y 4) la estrechez de los mercados laborales en algunos países.

Mientras tanto, para 2022 y 2023 se proyecta un menor crecimiento económico a nivel mundial (ubicándose alrededor del 3%) como consecuencia del impacto que tiene tanto el conflicto entre Rusia y Ucrania como las fuertes medidas de aislamiento implementadas por parte del gobierno de China frente al rebrote de COVID-19.

Estos dos fenómenos han generado dificultades en las cadenas globales de suministro: cierres de fábricas, congestión de los puertos y consiguientes

demoras en la entrega de las mercancías. Por otra parte, las tensiones geopolíticas generan riesgos de fragmentación de las redes comerciales y financieras globales.

Asu vez, en el segundo trimestre de 2022, el precio internacional de referencia Brent llegó a 112 dólares por barril, en buena medida como consecuencia de las sanciones que los gobiernos de los países de la OTAN han impuesto sobre Rusia. Además, permanecen el nivel reducido de producción de los países de la OPEP y aliados y el rezago de la extracción en otros países productores de petróleo. También se han incrementado los precios del carbón y del gas, dando como resultado que el componente de energía del IPC de la OCDE registró un aumento de 35,4% para mayo, configurando el inicio de una crisis energética en Europa.

En el mismo sentido, el índice de precios de los alimentos del Banco Mundial tuvo un crecimiento anual de 25,6% para el promedio de enero-junio. A pesar de que se ha presentado una cierta reducción de los precios de ciertos alimentos desde julio, de todas maneras, se mantienen altos con respecto a los de 2019 y se desconoce si se mantendrán o serán superadas, y en qué medida, las dificultades productivas, de costos, logísticas y de transporte.

Como consecuencia de la desaceleración económica y el incremento del nivel de la inflación, es posible que se presente un escenario de estanflación, lo cual significa bajo crecimiento económico con elevada inflación.

Para enfrentar dicha dinámica inflacionaria, los Bancos Centrales de diferentes países se encuentran llevando a cabo políticas monetarias contractivas, las cuales consisten en subir los niveles de la tasa de interés. Así, por ejemplo, el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América ha subido su tasa de interés desde 1,5% hasta 1,75%. De modo similar ha sucedido con el Banco Central Europeo y, en América Latina, con los Bancos Centrales de Brasil (desde 2% hasta 13,25%), Chile (desde 0,5% hasta 9%), México (desde 4% hasta 7,75%), Perú (desde 0,25% hasta 5,5%). Por el contrario, se destaca que China mantiene una política monetaria expansiva, con el propósito de contrarrestar un posible debilitamiento de su crecimiento económico.

Como consecuencia del antedicho aumento de la tasa de interés en Estados Unidos de América y en los países de la Unión Europea, se han venido presentando varios resultados simultáneos: el encarecimiento de las deudas, el incremento del valor de dólar frente a otras monedas y las salidas de capitales de portafolio desde las economías pobres o subdesarrolladas (mal llamadas “economías emergentes”) hacia las economías de los países centrales del capitalismo.

Evolución y perspectivas de la actividad económica y del mercado laboral.

Actividad económica

El crecimiento económico del primer trimestre de 2022 fue de 8,2% anual, implicando una continuidad

de la recuperación pospandemia: los sectores con mayor dinamismo han sido los de entretenimiento y recreación y de alojamiento y servicios de comida. El Banco de la República espera que se mantenga este mismo ritmo de crecimiento. Ahora bien, la dinámica de recuperación se corresponde con el buen comportamiento de la demanda interna, puesto que el consumo privado creció por el orden del 12% y el gasto público 8,6%. Este desempeño se relaciona con la recuperación del empleo, las transferencias monetarias del gobierno a los hogares y, según este informe, las relativamente bajas tasas de interés.

Mientras tanto, la inversión ha tenido una lenta recuperación, habiendo obtenido un 8,1%, crecimiento inferior a los niveles previos a la pandemia. Así, mientras que la construcción no se ha recuperado plenamente, la inversión en maquinaria y equipo tuvo una tasa de 25,6% (dentro de los máximos históricos), más que todo impulsada por equipos de transporte.

Las exportaciones se han venido recuperando debido a la reapertura de las transacciones internacionales y los precios altos en el mercado mundial. Se destacan las exportaciones no tradicionales y los servicios turísticos. Por otra parte, el crecimiento de la demanda interna y de parte de la inversión redundan en un aumento del déficit comercial de 13% del PIB, puesto que las importaciones han crecido un 38,6%. A pesar de que hacia adelante se espera el crecimiento de las exportaciones y la reducción de las importaciones, los niveles de déficit comercial tenderán a mantenerse en niveles históricamente elevados.

Finalmente, el Banco de la República espera una desaceleración económica entre 2022 y 2023, debido a un entorno internacional menos favorable, con condiciones financieras más apretadas y un menor crecimiento de las economías destino de las exportaciones. También contribuirá en ese sentido la política monetaria contractiva del Banco de la República, de acuerdo con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Como consecuencia, se espera un crecimiento de 7% para 2022. Sin embargo, se afirma: “la magnitud del ajuste de los desbalances fiscal y externo, y la evolución de la economía internacional son fuentes de incertidumbre importante y generan riesgos que pesan sobre las perspectivas de desempeño de la actividad económica” [p. 30].

Mercado laboral

Durante los primeros meses de 2022 ha continuado la recuperación del empleo que iniciará en los últimos meses de 2021. Como consecuencia, la tasa de desempleo total nacional estuvo en mayo en 10,6% y 11,3% para la tasa de desempleo en las trece principales ciudades, cercanos a los niveles registrados antes de la pandemia.

Evolución y perspectivas de la situación fiscal

A propósito de la pandemia se generaron mayores dificultades fiscales, puesto que mientras que las cuarentenas implicaron la contracción de la

actividad económica y, por consiguiente, del recaudo tributario, mientras que el Gobierno nacional amplió el gasto público y el endeudamiento. En ese sentido, el déficit fiscal llegó a 7,8% del PIB para final de 2020 y el nivel de la deuda pública llegó a 64,7% del PIB. Sin embargo, la recuperación de 2021 significó un incremento del recaudo de impuestos y, como consecuencia, a finales de 2021 el déficit fiscal estuvo en 7,1% del PIB y la deuda pública en 63,8% del PIB, de todas maneras, muy superiores a sus niveles históricos. Esta situación desembocó en la pérdida del grado de inversión y en el incremento de las tasas de interés de los títulos de deuda pública del gobierno colombiano.

A pesar de que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo se proyectan reducciones del déficit fiscal y la deuda pública, existen cuestiones que hace difícil cumplir este objetivo, tales como la evolución del sistema de pensiones, de los regímenes contributivos y subsidiado en salud y de las presiones de gasto del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles. Por tanto, en este Informe se considera necesario “un incremento de los ingresos que sea permanente y coherente con las condiciones y tendencias ya descritas” [p. 33].

CAPÍTULO 2. INFLACIÓN Y DECISIONES DE POLÍTICA MONETARIA

Para junio de 2022, la inflación para el consumidor se encontraba en 9,67%, nivel superior al registrado al 5,62% de finales de 2021.

Dentro del análisis del Banco de la República, existen dos principales causas que impactan sobre la dinámica inflacionaria que se presenta en 2022, las cuales son:

- * En primer lugar, la pandemia de COVID-19, la cual tuvo como consecuencia la recesión y el desabastecimiento de materias primas en la economía mundial. En ese sentido, uno de sus impactos más importantes fue el incremento de los precios de los insumos para la producción agrícola y de los alimentos, debido a las dificultades de la producción y la logística en cuanto a las cadenas internacionales de suministro.
- * Además, en el contexto de recuperación económica que venía dándose a finales de 2021 y principios de 2022, el conflicto entre Rusia y Ucrania agravó dicha problemática y, por lo tanto, elevó aún más los precios internacionales de los productos agrícolas, en contravía de las caídas esperadas.

Este sorpresivo incremento, reforzado por la devaluación acumulada del peso, se transmitió a los precios de los alimentos con mayor intensidad, puesto que buena parte de los alimentos y los insumos para la producción agropecuaria en Colombia son importados, presentando una fuerte tendencia alcista que cerró en junio de 2022 con una tasa de 23,65%.

Junto con los mencionados fenómenos externos, se señalan otros de tipo interno: se atribuye cierta importancia a los bloqueos viales de mayo de 2021

así como a factores climáticos adversos para el ciclo productivo de los alimentos, la misma recuperación interna de la economía, el ajuste del salario mínimo, las expectativas de inflación al alza y la terminación de los alivios en impuestos indirectos asociados con la emergencia sanitaria. También ha impactado sobre la inflación el alza de los precios de los servicios regulados, particularmente de la energía eléctrica.

Hacia el futuro inmediato se tienen como fenómenos preocupantes tanto la persistencia de los problemas en las cadenas internacionales de suministro como el mayor escalamiento del conflicto entre Rusia y Ucrania, los cuales tendrían efectos inflacionarios sobre los precios de las materias primas, especialmente del petróleo.

Decisiones de política monetaria:

Con el propósito de contribuir con la salida de la crisis mundial del capitalismo de 2008 (crisis de los bonos sub-prime), el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América y otros Bancos Centrales de los países más ricos del planeta implementaron una política monetaria expansiva, la cual comenzó a revertirse desde 2014 hasta 2019: En el documento se denomina este proceso de política monetaria contractiva como de “normalización de la política monetaria”.

Sin embargo, a raíz de la pandemia COVID-19, nuevamente se adoptó una política monetaria expansiva, por parte de las autoridades monetarias, la cual amplió significativamente la cantidad de dinero en circulación. Simultáneamente, aumentó el endeudamiento público en muchos países: En el caso de las economías pobres o subdesarrolladas (mal llamadas “emergentes” o “en vías de desarrollo”), la deuda bruta llegó al 65% del PIB en 2021 y, específicamente, en América Latina llegó a 72%.

Una vez que se inició la reactivación económica, dicha liquidez ampliada generó presiones inflacionarias, las cuales se ha pretendido contrarrestar mediante la implementación de una política monetaria contractiva, es decir, con incrementos de la tasa de interés por parte de la Reserva Federal. Por supuesto, esto termina impactando sobre la deuda pública de los países más pobres, aumentando su costo.

En el mismo sentido y en concordancia con el mandato constitucional de mantener el poder adquisitivo de la moneda colombiana, el Banco de la República ha venido incrementando el nivel de la tasa de interés de política monetaria (TPM) entre enero y abril, situándose en 7,5%. De esta manera contribuye a reducir la inflación, situándose en el camino de obtención de la meta de mediano plazo (3%).

Por otro lado, a partir del 4 de abril de 2022, se ajustó a la normalidad el conjunto de operaciones de liquidez que se activaron en 2020 para atender los riesgos y efectos adversos que podrían ser ocasionados por la pandemia sobre el mercado financiero y el sistema de pagos. Es decir, dichas

operaciones de liquidez retornaron a la manera en cómo se ejecutaban antes de marzo de 2020. Por supuesto, se afirma en el documento que “estos mecanismos se podrán activar cuando la situación de liquidez de la economía lo requiera” [p. 39].

Como hasta ahora, en este Informe se indica que la efectividad de la política monetaria del Banco de la República depende del estado general de la economía y de las demás políticas públicas. Con respecto a este último aspecto, se afirma que lo más adecuado sería implementar “medidas que propendan por un ajuste ordenado de los desbalances macroeconómicos del país y por mejorar la eficiencia de los mercados” [p. 39].

Nota: Es oportuno preguntarse si es necesario que el Banco de la República no tenga en cuenta como único propósito la lucha contra la inflación, sino que adicional a ello incluya dentro de sus objetivos el pleno empleo y, en ese sentido, dotarlo de más instrumentos, tales como, el fortalecimiento de la independencia institucional con respecto a las demás agencias estatales resaltando la importancia del comparativo con los mercados. En todo caso, que sea abandonada la concepción monetarista sobre la inflación, ya que este fenómeno no se explica solamente por el incremento de la liquidez, tal y como se reconoce en el diagnóstico que se presenta en este mismo informe.

CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

Menciona el informe del Banco de la República, en lo que corresponde al capítulo de evolución y perspectivas de los mercados financieros y de crédito, que, en efecto, la economía del país se ha visto en una constante volatilidad, en principio, por la especulación de los mercados internacionales en relación con los resultados electorales. Sin embargo, se puede apreciar que en términos generales y según los comparativos reflejados en los gráficos, se puede detallar que no es solamente en la economía nacional, sino en general, de la gráfica reportada, se evidencia como un aspecto común en todas.

En un sentido similar, el interés derivado de los títulos de deuda nacional, en el mercado internacional, sí evidenciaron una importante variación para el periodo de agosto a diciembre de 2021 y otros periodos de marzo a junio de 2022, comparativamente hablando con el resto de país con los que se lleva a cabo la comparación. Sin embargo, la economía del país vecino Brasil, también refleja un comportamiento similar, sin detallar los motivos de esta fluctuación.

En lo que corresponde ya al punto que trata sobre la desvalorización, se menciona que la misma fueron mitigadas por la inversión extranjera en títulos de deuda nacional, desde el mes de marzo, sin embargo, no se cuentan con datos comparativos tendientes a corroborar el comportamiento del resto de las economías con las cuales resulte viable la comparación.

Mercado Cambiario.

En primer momento, se indica que, con el fin de mantener una tasa de inflación baja y estable, el Banco de la República ha mantenido, de forma constante, la política del esquema de inflación objetivo, con una tasa de cambio flexible que permite, entre otras cosas, dar respuesta oportuna a los cambios en los mercados. Señala que la devaluación del peso se derivó de los bajos precios del petróleo, cambios en política económica y las presiones inflacionarias, motivos que produjeron "... que el peso colombiano presentara un peor desempeño frente a la mayoría de sus pares en la región. Se destaca que, hasta mayo, la depreciación de la moneda estuvo contenida por el incremento del precio del petróleo".

Afirmación que no cuenta con una gráfica comparativa con otras economías de escala similar o de la región, para detallar el comportamiento de este en otros escenarios similares, pues lo que se detalla en el gráfico que se trae, es la variación de los precios de los combustibles y la tasa de cambio solo en la economía colombiana.

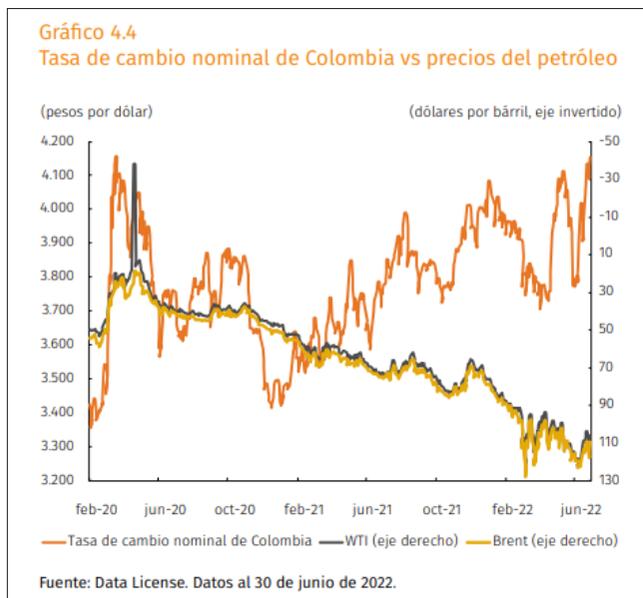


Gráfico tomado Informe Banco de la República.

Intermediación financiera de los establecimientos de crédito.

Luego del análisis anterior, prosigue el informe del Banco, señalando el comportamiento de la tasa de interés, de los diferentes tipos de crédito de los que los establecimientos habilitados para tal actividad la ejerzan. Deriva de lo anterior, el análisis del comportamiento de las tasas de interés en las diferentes modalidades de acceso al crédito.

Dicho esto, procede el informe a detallar la situación actual de los créditos en el país, dentro de lo cual, vale la pena destacar que el crédito de consumo de los hogares, ocupa el primer lugar con una tendencia al aumento junto con los créditos para vivienda, indicando, en términos generales, lo siguiente: "El endeudamiento de las firmas y los hogares continúa en niveles históricamente elevados. No obstante, los indicadores de riesgo de crédito siguen presentando mejoras".

Exposición al riesgo de mercado del sistema financiero y evolución del portafolio de las instituciones financieras no bancarias.

En este aspecto, menciona el informe que, en términos generales, la exposición al riesgo del mercado para entidades no bancarias y los establecimientos de crédito, debido a la mayor volatilidad en los mercados locales, salvo con los AFP, cuya contracción no fue del mismo grado, tal como se refleja en el Gráfico 4-19:

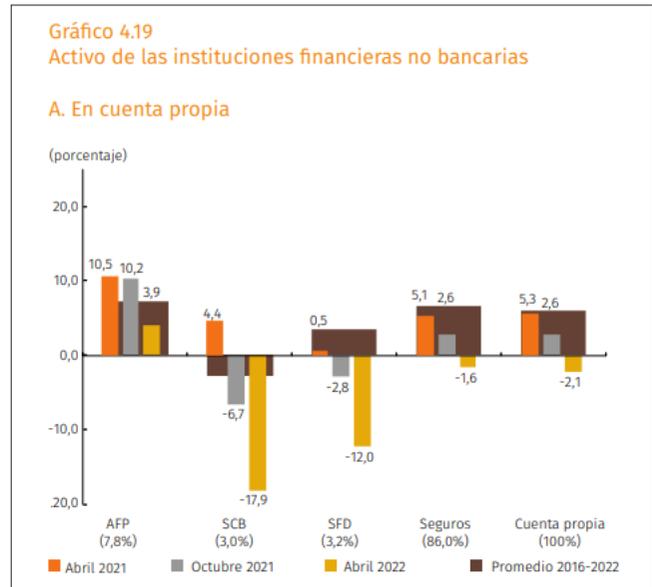


Gráfico tomado Informe Banco de la República.

Para concluir, se evidencia que las gráficas de las tendencias de los intereses del sector, junto con las variaciones en las carteras en riesgo, no cuentan con comparativos en economías de similar escala, para detallar de tal manera dichos comportamientos y no solo desde el punto de vista interno.

CAPÍTULO 4. BALANCE EXTERNO Y RESERVAS INTERNACIONALES

Balanza de pagos en Colombia

Entre enero y marzo de 2022 la cuenta corriente registró un déficit de USD 5.367 millones, correspondiente al 6,4% del PIB, e implicó un aumento de USD 2.282 millones frente al desbalance externo registrado un año atrás. Este desbalance puede ser explicado por el incremento en los egresos netos del rubro de renta de los factores de producción. Otra razón que puede explicar el déficit en la cuenta corriente, es el incremento en el déficit comercial en la balanza de bienes y servicios.

Por otra parte, hubo una parcial compensación del déficit corriente, debido al aumento de los ingresos netos por transferencias corrientes. La principal fuente de financiamiento externo en el primer trimestre de 2022 proviene de la Inversión Extranjera Directa (IED).

Como parte de la financiación del déficit externo, un importante soporte proviene de los ingresos de créditos externos y la inversión extranjera de cartera.

El equipo técnico del Banco de la República, proyecta una reducción del déficit en la cuenta corriente al 5,1% del PIB, que puede desarrollarse debido a una mejoría en los términos de intercambio

del país y potencial moderación en la expansión anual de la demanda interna.

El régimen de inflación objetivo con tasa de cambio flexible permite tener una variable de ajuste frente a choques externos. En 2022 se espera que el país continúe con acceso a diferentes fuentes de financiamiento externo en medio del aumento de las tasas de interés, primas de riesgo relativamente elevadas, y alta incertidumbre en los mercados globales.

Reservas internacionales

El Banco de la República administra las reservas internacionales conforme al interés público, al beneficio de la economía nacional y con el propósito de facilitar los pagos del país en el exterior. Consecuentemente, la ley define que la inversión de los activos de reserva se sujetará a los criterios de seguridad, liquidez y rentabilidad.

El principal objetivo de las reservas internacionales es proteger al país de choques externos que pueden afectar tanto a los flujos comerciales como a los financieros y, dependiendo de su magnitud, pueden poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.

El Banco de la República mantiene colchones de liquidez externa en cuantías que considera suficientes para proteger al país.

Al 30 de junio de 2022 las reservas internacionales netas totalizaron USD 57.164,4 millones, lo que significa una disminución de USD 1.415,6 millones durante 2022. El principal factor que explica esta disminución es la rentabilidad negativa obtenida en lo corrido del año, producto de la desvalorización de las inversiones ante aumentos de las tasas de interés de corto y mediano plazo.

El principal componente de las reservas internacionales es el portafolio de inversión.

Indicadores de reserva

Los diferentes indicadores para señalar niveles adecuados para el país.

Composición del portafolio de inversión

Al cierre de junio de 2022 el portafolio de inversión estaba constituido principalmente por títulos emitidos por gobiernos y entidades relacionadas con gobiernos. La composición del portafolio por calificación evidencia la alta calidad crediticia de los activos en que se invierte el portafolio.

El portafolio de inversión está compuesto por monedas que se caracterizan por contar con elevados volúmenes diarios de negociación y pertenecer a países con altas calificaciones crediticias, siendo el dólar de los Estados Unidos la moneda con mayor participación.

Rentabilidad de las reservas

La rentabilidad de las reservas depende principalmente de dos factores: el de intereses y el de valorización. Acorde con lo esperado para 2022, al 30 de junio las reservas presentaban una rentabilidad del -1,37%, debido, principalmente, a las desvalorizaciones en las inversiones por el

aumento acelerado en las tasas de interés externas (factor valorización).

Acorde con lo observado en los primeros meses del año, se espera que la rentabilidad de las reservas internacionales en 2022 continúe siendo negativa.

Para reducir la probabilidad de obtener pérdidas en el portafolio de inversión, durante 2019 y 2020 el Banco redujo la duración del portafolio.

Medidas para fortalecer la liquidez internacional

Como complemento de las reservas internacionales, el Banco de la República mantiene el acceso a otros instrumentos que sirven para fortalecer la liquidez internacional del país.

En relación con el primer instrumento, en abril del presente año el Fondo Monetario Internacional (FMI), aprobó un nuevo acuerdo por dos años de la Línea de Crédito Flexible (LCF) para Colombia por USD 9.800 millones.

La LCF es una facilidad creada por el FMI exclusivamente para países con fundamentos económicos muy fuertes y marcos institucionales de política económica sólidos. El objetivo primordial de la LCF es proveer un instrumento que facilite el acceso a liquidez inmediata a los países beneficiarios ante un escenario de riesgos extremos de carácter externo.

El FMI considera que Colombia continúa cumpliendo los criterios para acceder a esta línea de crédito y resaltó la solidez de su marco institucional de política. Este acuerdo reemplaza el anterior, aprobado en 2020, y es considerado por las autoridades colombianas como una línea de financiación de carácter precautorio para enfrentar riesgos externos.

Las autoridades colombianas continuaron el proceso de salida gradual de este instrumento, el cual se considera de carácter temporal.

Por otra parte, el Banco de la República también tiene acceso a la facilidad de Repos con la Reserva Federal (FIMA), que corresponde a un instrumento que facilita el acceso a liquidez inmediata en caso de ser requerida bajo circunstancias extremas.

CAPÍTULO 5. SITUACIÓN FINANCIERA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

Estado de situación financiera del Banco de la República (balance general)

Al 30 de junio de 2022 los activos del Banco ascendieron a COP 297.953 mm, los pasivos a COP 189.002 mm y, en consecuencia, el patrimonio de dicha entidad corresponde a COP 108.951 mm.

Respecto del cierre del año 2021, y con corte a junio de 2022, se evidencia lo siguiente:

- El activo aumentó en COP 6.118 mm (2,1%)
- Los pasivos aumentaron en COP 5.522 mm (3,0%)
- El patrimonio aumentó en COP 596 mm (0,6%)

Es de notar que el incremento del balance del Banco se dio gracias al aumento del saldo de las operaciones de liquidez, frente a lo que vale señalar que las reservas internacionales son el principal activo del Banco.

- El activo se incrementó en COP 6.118 mm debido al mayor valor en pesos de las reservas internacionales brutas y el aumento de las operaciones de liquidez transitoria.

En el primer semestre del año, el Banco no realizó compras ni ventas de divisas en el mercado cambiario, reduciendo el saldo en dólares de las reservas internacionales brutas en USD 1.417 m; sin embargo, el saldo en pesos aumentó en COP 4.081 mm (1,7%).

El portafolio de TES explica que la disminución de su valor se debe al comportamiento de las tasas de interés locales, que presentaron un menor valor a precios de mercado, vencimiento y entrega de TES al Gobierno nacional como pago de utilidades del año 2021.

El pasivo aumentó por el comportamiento de los depósitos del Gobierno en pesos en el Banco, fue parcialmente compensado con la disminución de la base monetaria.

Durante el primer semestre de 2022 los depósitos en pesos del Gobierno nacional en el Banco aumentaron en COP 9.467 mm.

El patrimonio aumentó por la variación positiva en el ajuste de cambio de las reservas internacionales.

En el patrimonio tuvo una variación de COP 7.578 mm, contrapartida del aumento del saldo en pesos de las reservas internacionales. Fue compensado por el menor valor de la cuenta denominada otro resultado integral (ORI) por COP 4.349 mm, por la desvalorización del portafolio de TES en poder del Banco, producto del aumento en las tasas de interés locales, por la transferencia de utilidades al Gobierno nacional con cargo al ejercicio de 2021 por COP 556 mm y por la pérdida del ejercicio en lo corrido de 2022 a junio por COP 2.077 mm.

Estado de resultados (PyG) a junio de 2022

Durante el primer semestre de la vigencia 2022, la pérdida del Banco de la República ascendió a Cop 2.077 mm, producto de que sus ingresos fueron de -Cop 921mm y sus egresos de Cop 1.156 mm, así como se refleja en la siguiente tabla:

Ingresos	- 921mm
Egresos	1.156 mm
Pérdidas	2.077 mm

Elaboración propia.

La causa principal de las pérdidas se debe principalmente al resultado negativo de las reservas internacionales debido a las tasas de interés externas que desvalorizaron el dólar. Estas pérdidas fueron compensadas en un porcentaje por ingresos producidos por concepto de rendimiento de los títulos de tesorería y de las operaciones de recompra

con objetivo de expansión desarrollados por el banco.

Rendimiento reservas internacionales	-3.011mm
Rendimiento título de Moneda Nacional	1.336 mm
Ingresos repos de expansión	356mm

Elaboración propia.

Haciendo un comparativo con la vigencia 2021, los ingresos del banco a junio de 2022, tuvieron variaciones significativas con respecto al mismo periodo de la vigencia 2021, así como se observa en el siguiente anexo

En lo que respecta a los egresos, también presentaron variaciones, principalmente aumentos debido a la tasa de remuneración de los depósitos del Gobierno nacional en el banco y por los altos gastos corporativos, así como se observa en el siguiente anexo.

Conclusión: en el año 2021 el Banco de la República obtuvo ganancias por COP 524 mm, mientras que, en el año 2022, debido a los factores anteriormente enunciados, obtuvo pérdidas de COP 2.077 mm. Debido a los incrementos de la tasa de remuneración de los depósitos del gobierno y del incremento de los gastos corporativos. (Gastos de personal aumentaron un 20,4%, plan de retiro por plan de transformar seis sucursales en agencias culturales y los gastos generales aumentaron un 18,1%), la gran mayoría debido al regreso a la presencialidad y los gastos en tecnología.

Proyección para 2022

A pesar de las pérdidas obtenidas por el Banco de la República explicadas anteriormente, el banco proyecta una utilidad para finales del año 2022 de COP 966 mm, superando incluso la obtenida en la vigencia 2021.

Estas proyecciones se plasman estimando a final de año los siguientes ingresos:

Ingreso neto	Cop 1.685 mm
Ingreso por TES	Cop 1.053 mm
Ingresos por operaciones repo	Cop 667 mm
Rendimiento de las reservas internacionales	- Cop 331 mm

Elaboración propia.

Y estimando para final de año los siguientes egresos:

Egresos Monetarios	Cop 815 mm
Egresos por circulación billetes y Monedas	Cop 86 mm
Presupuesto corporativo y gastos pensionados	Cop 632 mm

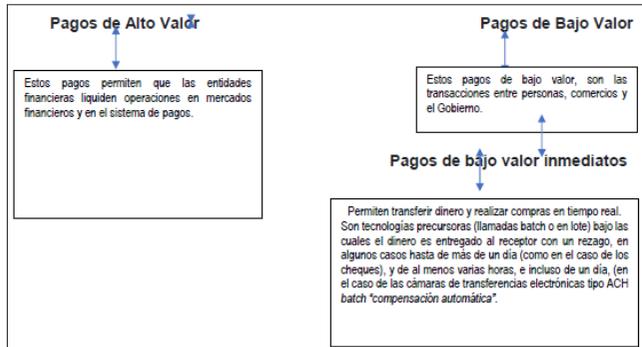
Elaboración propia.

CAPÍTULO 6. LOS PAGOS DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

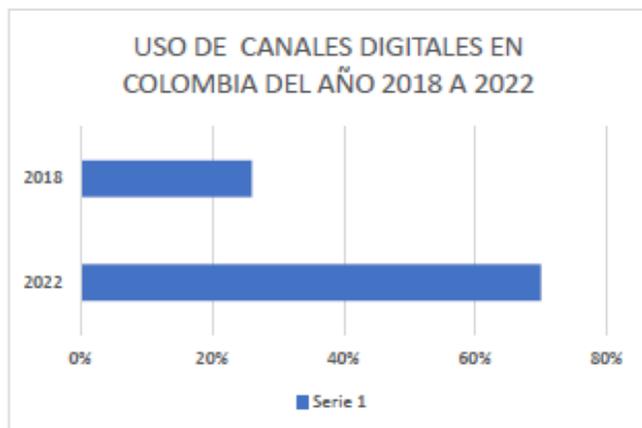
La necesidad de utilizar los pagos electrónicos en la economía colombiana, cada día están creando nuevas oportunidades para el comercio y el desarrollo, como quiera que son sistemas de pago, instrumentos y/o componentes tecnológicos que permiten la transferencia de fondos entre agentes., los cuales están aportando a las pequeñas empresas a conectarse de forma segura y eficiente, con los

mercados globales más fácilmente, y desplegando nuevas formas de generar ingresos.

Ahora bien, actualmente existen distintos sistemas de pagos electrónicos, que favorecen a la competitividad de los mercados y a la inclusión financiera, así:



Por otra parte, es importante resaltar a través de la siguiente gráfica, la transformación que ha tenido la industria de pagos electrónicos, durante los últimos años en varios sectores de la economía colombiana; teniendo en cuenta la cobertura de las redes que lo soportan y los distintos medios tecnológicos utilizados.



Elaboración propia.

El aumento de la participación de las ventas por medio del comercio electrónico de un año a otro, se reflejó debido a la pandemia del Covid-19, en donde los colombianos recurrieron masivamente al comercio electrónico para satisfacer sus necesidades.

Es importante señalar que, a pesar que los pagos electrónicos son un sistema que facilita la eficiencia de la economía a nivel mundial, también implica riesgos con su utilización, es por ello que, en las agendas de trabajo llevadas a cabo en diferentes países, incluido Colombia, como de diferentes organismos internacionales (Organismos multilaterales como el G20, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y el Financial Stability Board, se deben establecer mecanismos regulatorios de protección financiera, tales como:

1. Los mecanismos de pago transfronterizo.
2. Las monedas digitales emitidas por bancos centrales
3. Los criptoactivos: Frente a ellos el gran reto es, analizar los elevados riesgos a los que se exponen quienes transan con dichos activos.

4. Los sandbox: Creados en los últimos años por las autoridades para ensayar de forma controlada nuevos desarrollos e innovaciones financieras; ejemplo de ello son los siete *hubs* mundiales de innovación del BPI en donde se están probando alternativas de emisión de monedas digitales.

5. Sandbox: Cursado en Colombia, a través de la Superintendencia Financiera, como piloto para hacer operaciones de cash-in y cash-out de criptoactivos.

Frente a la evolución y retos de los pagos electrónicos en Colombia, durante los último cinco años, se ha registrado avances significativos, frente al acceso y uso de servicios financieros, prueba de ello es el que, con corte a diciembre de 2021, el 91% de la población cuenta al menos con un producto financiero.

Pese a estos aumentos de acceso y uso de productos financieros, el uso del efectivo sigue siendo intensivo, como quiera que el 75% de los individuos utilizan este medio de pago, la mayoría utilizados en servicios de transporte público y establecimiento de comercio como tiendas de barrio, droguerías, salones de belleza y recaudo de servicios públicos; sin embargo a pesar de que el uso del efectivo es de fácil acceso presenta una desventaja que es: los altos costos de distribución y seguridad, lo cual dificulta la construcción de canales transaccionales.

Como se ha dicho anteriormente Colombia está dotada de varios servicios transaccionales, pero, ¿cuáles serían los motivos por los que la sociedad no los utiliza?

Estos podrían ser: La sociedad teme a sufrir fraudes electrónicos, falta de conocimiento de los servicios electrónicos prestados, no existe celeridad en los pagos instantáneos, altos costos en las transacciones, muy pocos portales ofrecen medios de pagos electrónicos, la mayoría se limita a la tarjeta de crédito, entre otros.

Por otra parte, es de resaltar que, Colombia ha venido implementando soluciones al mercado, como lo son los medios de pago de fácil y rápida apertura desde un dispositivo celular, cuyas ventajas son los bajos costos, servicios gratuitos y lo más importante reducen tiempos para el usuario; es así que hoy existen 40 millones de depósitos de bajo monto, mientras que en 2019 la oferta era de 15 millones.

La transaccionalidad de las billeteras móviles presentó un incremento del 224% en 2021; no obstante, el total pactado es aún muy bajo y solo representa en valor el 0,72% y en número el 35% de las transferencias interbancarias.

Ahora bien, mediante el Decreto número 1692 de 2020, el Gobierno de Colombia ampliará la aceptación y el uso de los pagos electrónicos en todo el territorio, así como la disminución de costos transaccionales, impulsará la inclusión financiera, aumentará la formalidad y logrará una economía más eficiente y competitiva. Dentro de los principales ajustes incorporados por el decreto está

la posibilidad de que sociedades no vigiladas por la SFC puedan desarrollar la actividad de adquirencia¹.

Respecto a la evaluación al sector financiero colombiano, en el 2021 el Fondo monetario Internacional y el Banco Mundial, señalan avances frente a la inclusión financiera con el sector público, teniendo en cuenta la aplicabilidad de reformas legales y reglamentarias, esto con el fin de cumplir con los objetivos de acceso, así como la implementación de nuevos procesos al sistema de pagos con la creación de un comité nacional de pagos para promover los pagos electrónicos.

Frente al uso de “criptoactivos”, el Banco de la República no los considera como moneda ni son reconocidos por el régimen cambiario como divisa, debido a los riesgos que conlleva el uso de estos activos y la falta de respaldo institucional.

El Banco de la República administra el sistema de pagos de alto valor, el cual facilita la transferencia de dinero para la liquidación de las operaciones de los mercados financieros, así mismo, opera y promueve el desarrollo de sistemas de pago de bajo valor, contribuyendo a su eficiencia y seguridad.

De acuerdo al Plan Estratégico 2022-2025, el Banco de la República se comprometió a fortalecer los pagos electrónicos, teniendo en cuenta las necesidades transaccionales que surjan en la sociedad colombiana, estableciendo el compromiso de avanzar en alternativas para fortalecer los pagos en línea, buscando generar asociaciones con los distintos actores del entorno; igualmente, se evaluarán opciones eficientes y seguras para ampliar la oferta de pagos transfronterizos y se analizará la conveniencia y riesgos de emitir una moneda digital de banca central.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la implementación del uso del dinero electrónico en Colombia debería tener un objetivo principal, el cual debería radicar en un sistema incluyente en el aspecto económico y social, en donde se dé apertura al sector de economía popular y solidaria, en sectores urbanos marginales, rurales, una serie de sectores que por diversos motivos no han podido acceder a servicios de pagos financieros.

IV. CONCLUSIONES FINALES

La Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) ha presentado su informe semestral en cumplimiento del numeral 5 del artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 y de la Ley 31 de 1992.

En este sentido, la presente comisión accidental ha analizado el informe remitido por la junta directiva al Congreso de la República, sobre los principales

resultados macroeconómicos del primer semestre de la presente vigencia y de sus perspectivas para el siguiente año. Los Congresistas firmantes, asumimos la responsabilidad de revisar y analizar el comportamiento y evolución de la inflación y las medidas de política monetaria adoptadas por parte de la JDBR para contenerla, así como una cuidadosa observación de la evolución de los mercados financieros locales y de crédito, el balance externo del país, la composición de las reservas internacionales y su rendimiento, la situación financiera de la entidad y sus proyecciones y la evolución de los pagos de la economía colombiana, tal como se expresa en los apartes de este documento sobre los 6 capítulos sobre los cuales se encuentra estructurado el informe presentado por la junta. Es necesario precisar que el presente análisis se realiza con observancia del principio de independencia del que honrosamente goza el Banco de la República, según lo establecido en el artículo 371 de la Constitución Política.

El país, desde la entrada de la Constitución ha sido testigo del descenso y la estabilidad en el nivel de inflación, es así como, durante los últimos 20 se han logrado tasas de inflación por debajo de dos dígitos, lo cual ha contribuido a una estabilidad macroeconómica, que ha sido reconocida por otros países del mundo, contribuyendo al crecimiento económico, la disminución de la pobreza, y a una mejora en el nivel de vida.

La crisis generada por la pandemia en el 2020, y sus efectos de alcance global, presentó un enorme reto para la institucionalidad porque afectó varios de los avances de la economía colombiana, sobre todo, los logros en la disminución de la pobreza.

A pesar de esto, el crecimiento del PIB del 2021 del 10,6% (DANE), y el buen desempeño de la economía colombiana para el año 2022, que ha hecho que el mismo Banco de la República en su informe de política monetaria de agosto aumente la proyección de crecimiento para el 2022 del 5% al 6,9%, permitió mitigar en gran manera varios de los efectos de la pandemia.

Los miembros de esta comisión reconocen y destacan el papel fundamental de la banca central, especialmente en su rápida y oportuna respuesta en el incremento de la tasa de interés para enfrentar y controlar el alto y permanente incremento de la inflación en el primer semestre del 2022, con un notable cambio hacia una política contractiva elevando 450 pb llevando la tasa al 7,5% buscando llevar a la convergencia del 3,0% una inflación para junio del 9,5%.

Sin embargo, las presiones inflacionarias continúan con tendencias alcistas más allá de las proyectadas por el banco. El informe presentado en julio del presente año por la JDBR mantenía unas expectativas de inflación del 9,2% para el cierre del 2022, pero, en la reciente Encuesta Mensual de Expectativas de Analistas Económicos (EME), elaborada por el mismo Banco de la República, presenta una expectativa de inflación a diciembre del 2022 entre el 9,2% y el 12,2%, con un valor promedio

¹ *Actividad consistente en: 1) vincular a los comercios al sistema de pagos de bajo valor; 2) suministrarle tecnologías de acceso para el uso de instrumentos de pago; 3) procesar y tramitar órdenes de pago o transferencia de fondos; 4) abonar al comercio o al agregador los recursos de las ventas realizadas mediante las tecnologías de acceso. (Véase el Decreto número 1692 de 2020 para una descripción más amplia de la reglamentación de la actividad).*

del 11,22% según los analistas consultados; además, proyecta una inflación promedio a diciembre de 2023 del 6,47%, valor superior al 5,3% proyectado por el informe analizado presentado por la misma entidad.

Esto despierta particular preocupación en el momento que, las reservas internacionales, que constituyen especial protección del país ante choques externos presenten rentabilidad negativa como producto de la desvalorización de las inversiones, correspondientes desde luego, al aumento acelerado de las tasas de interés del mercado internacional, variable que escapa del control directo de la junta, pero que obliga sin embargo a la permanente vigilancia y a la toma de las medidas necesarias a corto y mediano plazo en los portafolios de inversión a fin de garantizar la estabilidad macroeconómica del país.

Acoge también esta comisión el llamado de la JDBR de contribuir por parte de todos los actores, en la mitigación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, déficit que supera los 5 mil millones de dólares, que fue atenuado por las operaciones de crédito externo realizadas en la vigencia, que en parte obedece a los altos rendimientos de la Inversión Extranjera Directa, pero que en buena parte obedece al bajo ritmo de exportaciones del país, incluso comparado con los niveles de prepandemia.

Se reconocen, las medidas responsables e informadas tomadas por la JDBR para llevar los niveles de demanda de la economía a niveles posibles según la capacidad del aparato productivo colombiano, buscando anclar la variación de la inflación a ritmos deseados según el marco fiscal, pero sobre todo, manteniendo los niveles de inversión actuales buscando sostener la formación bruta de capital y sostener el crecimiento económico.

Finalmente, los miembros de la presente comisión, presentan un mensaje de tranquilidad frente a los esfuerzos realizados en general por parte de la JDBR desde la política monetaria pero, pensando en la recuperación de la economía, insta a no confiarse en los niveles de crecimiento económico proyectados para la presente vigencia, manifiesta enorme preocupación por la situación actual y futura de algunos indicadores macroeconómicos, especialmente por los altos niveles de inflación, preocupación desarrollada en cifras en párrafos anteriores de este acápite.

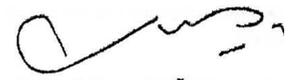
Reconociendo el componente externo de la inflación, hace un llamado respetuoso de la autonomía, a intervenir según sus competencias las variables domésticas de la misma que la acentúan, y además, en el mismo sentido de lo planteado por la junta directiva, conmina a la articulación y coordinación de esfuerzos adicionales por parte de todos los actores, incluyendo a los agentes de política fiscal y otras políticas, para reducir de manera gradual el déficit y los niveles de deuda del Gobierno nacional Central para contener la inflación que se manifiesta, mejorar las características del gasto entre otras medidas, a fin de garantizar estabilidad,

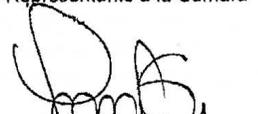
un mejor crecimiento en el mediano plazo y mayor certidumbre en la economía colombiana.

Por lo tanto, la comisión como comentario final, solicita de manera respetuosa que la junta dentro de su autonomía e independencia continúe usando todas las herramientas que le permite la constitución y la ley para disminuir los índices de inflación, en coordinación con la política económica general, la disminución del desempleo, y el crecimiento económico y así aportar a la estabilidad económica y social de nuestro país.

De los honorables Representantes,

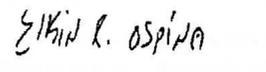

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
 Representante a la Cámara

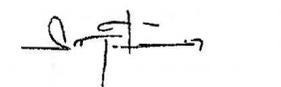

JUAN DIEGO MUÑOZ CABRI
 Representante a la Cámara
 Coordinador


LEONARDO DE JESÚS GALLEGO
 Representante a la Cámara


JORGE HERNÁN BASTIDAS
 Representante a la Cámara


YAMIL HERNANDO ARANA
 Representante a la Cámara


ELKIN RODOLFO OSPINA
 Representante a la Cámara

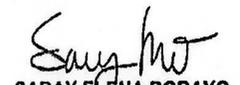

BAYARDO G. BETANCOURT
 Representante a la Cámara


MILENE JARAVA DÍAZ
 Representante a la Cámara


KAREN ASTRITZI MANRIQUE
 Representante a la Cámara


CARLOS ALBERTO CUENCA
 Representante a la Cámara


ÁLVARO HENRY MONEDERO
 Representante a la Cámara


SARAY ELENA ROBAYO
 Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 503 - Viernes, 19 de mayo de 2023
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 362 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 151 de la Ley 2200 de 2022 y se dictan otras disposiciones.....	1	
DICTÁMENES		
Dictamen del Informe Junta Directiva del Banco de la República, (Primer Semestre 2022).....	16	