



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1059

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de noviembre de 2017

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariosenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2017 SENADO, 23 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia.*

Bogotá, D. C., 15 de noviembre de 2017

Doctor

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Doctor

CARLOS ARTURO CORREA

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 14 de 2017 Senado, 023 de 2017 Cámara, por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia.

#### **SÍNTESIS DEL PROYECTO**

A través de este proyecto de ley se consagran una serie de medidas penales

y de procedimiento penal para facilitar la investigación y juzgamiento de los Grupos Delictivos Organizados y de los Grupos Armados Organizados, estableciendo para estos últimos un procedimiento especial de sometimiento a la justicia.

#### **TRÁMITE DEL PROYECTO**

**Origen:** Gubernamental.

**Autor:** Ministro de Justicia y del Derecho – Enrique Gil Botero.

**Proyecto publicado:** *Gaceta del Congreso* número 990 de 2017.

**Trámite del proyecto:** Procedimiento Legislativo Especial para la Paz – Artículo 1º Acto Legislativo número 01 de 2016.

#### **COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA**

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el día 2 de noviembre de 2017 en Senado y el día 14 de noviembre de 2017 en Cámara, fuimos designados ponentes en primer debate del Proyecto de ley número 14 de 2017 Senado, 023 de 2017 Cámara, por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia.

#### **ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

El proyecto de ley está integrado por cincuenta y ocho (58) artículos clasificados en tres títulos, el primer título comprende el ámbito de aplicación de la ley, cuyas disposiciones se

aplicarán a los Grupos Armados Organizados y a los Grupos Delictivos Organizados.

El segundo título comprende las medidas para el fortalecimiento de la investigación y la judicialización de los Grupos Armados Organizados y a los Grupos Delictivos Organizados, dotando de las herramientas necesarias a los organismo judiciales para adelantar las labores investigativas necesarias.

El tercer título consagra el procedimiento especial para el sometimiento a la justicia de los Grupos Armados organizados, aplicable exclusivamente a este tipo de organizaciones.

### COMENTARIOS DE LOS PONENTES CONSIDERACIONES GENERALES

Tal y como lo determinó en su informe final<sup>1</sup> la Comisión Asesora de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, luego del sometimiento a la justicia del paramilitarismo, hubo una “atomización del crimen organizado”, que se refleja actualmente con la presencia de diferentes grupos delincuenciales, financiados entre otros por economías ilegales provenientes del narcotráfico y de la minería ilegal.

De acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación<sup>2</sup>, *la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia tuvo un carácter parcial y que los mandos medios y los reductos paramilitares que persistieron después de cerrado el ciclo de negociación fueron el reservorio de las nuevas bandas criminales. Estas fuerzas florecieron en la mayoría de los territorios donde dejaron las armas los bloques paramilitares, sólo que ahora ponen mayor atención a los centros urbanos y han cambiado sus modalidades organizativas acudiendo a un funcionamiento en red en vez de las estructuras verticales que habían tenido en la fase anterior. Persisten en el negocio del narcotráfico, pero derivan con gran eficacia hacia el microtráfico en las grandes ciudades y al tiempo han ampliado su participación en la minería ilegal, en el contrabando de muy diversos productos, en la trata de personas, en la extorsión, en el robo de celulares y de autopartes, componiendo un portafolio diverso y potente.*

Es tal el nivel de criminalidad de estas organizaciones que las herramientas de

judicialización vigentes, no responden con la eficacia adecuada y necesaria para adelantar en forma exitosa este proceso.

En el mencionado informe la Comisión de Política Criminal mencionó que, *“el gobierno identifica a las Bacrim como la principal amenaza a la seguridad de los colombianos y señala que estos grupos criminales están detrás del repunte en los últimos dos años de muchos de los delitos anteriormente mencionados. Frente a este escenario, el gobierno ha planteado una estrategia de judicialización de las Bacrim, focalizada regionalmente y que incluye mecanismos concretos para lograr una coordinación más eficaz entre estamentos militares, policiales y de justicia”*, a través de esta iniciativa, se busca robustecer lo relativo a los instrumentos judiciales para la investigación y juzgamiento de los miembros de estos grupos del crimen organizado.

De acuerdo con Vicente Torrijos<sup>3</sup>, *en Colombia, las Bandas Criminales (Bacrim) son organizaciones macrocriminales, significativamente armadas, que desarrollan actividades tanto de control de grandes negocios ilícitos como de depredación subsidiaria de los mismos, y que con frecuencia emplean la violencia como mecanismo de disciplinamiento interno, de delimitación de áreas de influencia específicas y de coacción e intimidación unilateral sobre terceros a fin de mantener las condiciones de operación requeridas por sus actividades.* Tomando en cuenta esta condición, la iniciativa legislativa que se pone a consideración de las Comisiones Primeras Conjuntas, hace una clasificación de los grupos delincuenciales a los que se enfrenta la institucionalidad colombiana, tomando en cuenta su forma de accionar, el nivel de influencia, su forma de organización, así como el número de víctimas, dando lugar a la existencia de Grupos Delincuenciales Organizados, con un menor nivel de accionar y los Grupos Armados Organizados, que cuentan con un nivel mayor de accionar, organización, impacto y sofisticación de sus conductas.

Para la definición de los Grupos Armados Organizados, se toma en cuenta además, la

<sup>1</sup> INFORME FINAL Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano, Comisión Asesora de Política Criminal, julio de 2012.

2

<sup>3</sup> TORRIJOS R., Vicente. 2010. TERRORISMO DESMIFICADO Verdades y Mentiras Sobre la Violencia en Colombia. REVISTA – Bogotá (Colombia) Vol. 5 No. 1 – Enero – Junio. [En línea] Mayo de 2010. [Citado el: 12 de noviembre de 2017.] <http://www.umng.edu.co/www/resources/Articulo%206.pdf>. Página 130.

calificación previa del Consejo de Seguridad Nacional.

En este mismo sentido, tomando en cuenta que Colombia ratificó mediante la ley 800 de 2003, la Convención de las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional, que establece la clasificación de Grupo Delictivo Organizado, así como de los grupos estructurados. Este proyecto de ley, guarda concordancia con las disposiciones de esta convención, en especial en lo relativo a la lucha contra la criminalidad organizada y la extradición, toda vez que el sometimiento a la justicia por parte de los Grupos Armados Organizados, no es óbice para la eventual extradición de miembros de estos grupos si hay lugar a esta.

Finalmente, es necesario recordar que el punto 3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto estableció como las medidas indispensables para la terminación del conflicto, que: *“el Gobierno nacional garantizará la implementación de las medidas necesarias para intensificar con efectividad y de forma integral, las acciones con las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Además asegurará la protección de las comunidades en los territorios, que se rompa cualquier tipo de nexo entre política y uso de las armas, y que se acaten los principios que rigen toda sociedad democrática.*

Esta iniciativa desarrolla lo previsto en este punto del Acuerdo Final y establece particularmente medidas, como la creación del tipo penal autónomo de *Amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos*, así como el tipo penal de *Asesoramiento a Grupos delictivos organizados y Grupos Armados organizados*.

Establece además una circunstancia de agravación punitiva al delito de constreñimiento al sufragante, cuando este sea cometido por miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados y modifica el tipo penal de concierto para delinquir, estableciendo como circunstancia de

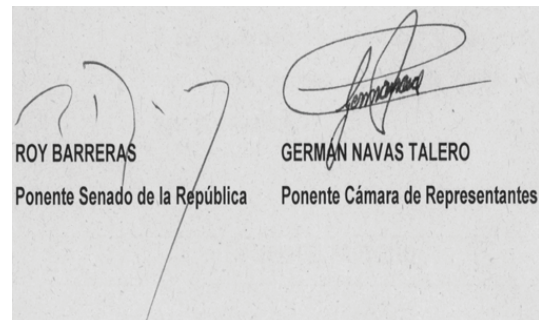
agravación punitiva que el delito sea cometido por un servidor público.

En los relativo al sometimiento a la Justicia de los Grupos Armados Organizados, se establecen las condiciones bajo las cuales se puede dar este sometimiento para obtener un beneficio judicial de una rebaja de hasta el 50% de la pena, que no será acumulable con otros beneficios de rebaja y no limita la investigación de nuevas conductas cometidas por los integrantes de estos grupos.

### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisiones Primeras Conjuntas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 14 de 2017 Senado, 023 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia*, conforme al texto del proyecto de ley radicado.

Cordialmente,



ROY BARRERAS  
Ponente Senado de la República

GERMÁN NAVAS TALERO  
Ponente Cámara de Representantes

\* \* \*

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2017

Doctor

ROOSVELT RENGIFO RODRÍGUEZ

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

**Asunto: Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.**

Respetado señor Presidente:

Cumpliendo el encargo de la Mesa Directiva y de conformidad con los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.*

### I. ANTECEDENTES

El Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, fue radicado ante la Secretaría General de Senado el día 20 de julio de 2017 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 582 del mismo año, de autoría de los honorables Senadores Jimmy Chamorro Cruz, Antonio José Correa, Sandra Villadiego, Miguel Amín, Doris Vega Quiroz, Jorge Eduardo Gechem, Manuel Enríquez Rosero, Jose Alfredo Gnecco, Luis Évelis Andrade, Ángel Custodio Cabrera, Musa Besaile y honorable Representante Rafael Elizalde.

Cabe destacar que esta iniciativa Legislativa ya fue tramitada por esta Comisión la legislatura pasada, la cual estaba contenida en el Acto Legislativo número 014 de 2017, radicada el 19 de abril de 2017 y aprobada en primer debate el 23 de mayo de 2017, esta misma se archivó toda vez que no cumplió los tiempos requeridos.

En cumplimiento de los términos establecidos en la Ley 5ª de 1992 y en atención a que la temática del proyecto representa el interés de todos los colombianos, especialmente para el desarrollo y reconstrucción del pueblo mocoano, se pretende tramitar a esta iniciativa legislativa.

### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia; en el sentido de otorgarle la categoría de Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral al municipio de San Miguel de Agreda de Mocoa, Capital del departamento de Putumayo; y de esta manera dotar al municipio de instrumentos, facultades y recursos administrativos y financieros que le permitan cumplir sus funciones, prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio, para de esta forma contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Actualmente, el Congreso tiene dentro de sus funciones constitucionales la potestad para dictar normas de carácter general, para señalar dentro de ellas los objetivos y los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno nacional y, entre otros aspectos, definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

La iniciativa en estudio, de ser aprobada, brinda instrumentos, al reformar su régimen político, fiscal y administrativo, lo que conlleva a su turno mejoramiento de infraestructura vías, redes de servicios públicos, a fin de que el pueblo mocoano disponga de mayor autonomía en sus recursos; atraiga y genere nuevas inversiones de capital privado nacional y extranjero a nivel de inversión y producción; incentivando el aumento de fuentes de empleo, y de esta manera reducir los índices de pobreza en la población y fomentar el crecimiento y desarrollo de la misma.

### III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La iniciativa se fundamenta en los siguientes argumentos:

- Dotar a la ciudad de San Miguel de Agreda de Mocoa, capital del departamento del Putumayo, de las facultades, instrumentos y recursos que le permita cumplir a cabalidad sus funciones y prestar los servicios a su cargo.
- Promover el desarrollo integral de su territorio para favorecer la calidad de vida del pueblo mocoano, siendo más efectivo en el aprovechamiento de los recursos y obtener las primicias de las características, condiciones y circunstancias especiales que prestan esto es, su biodiversidad y la gran cultura ancestral.

La tragedia ocurrida en Mocoa, durante la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1º de abril de 2017 a causa de un desastre natural denominado “avenida torrencial”; ha sido considerada como una de las de mayor magnitud en los tiempos modernos de Colombia, generando invaluable pérdidas humanas y daños materiales. Por tal razón con este proyecto se quiere que desde el legislativo y como representantes del pueblo colombiano,



enviemos un mensaje de confianza a ese municipio para que sus habitantes vuelvan a tener el sentido de pertenencia en la ciudad que alguna vez les dio todo.

Con este Proyecto de Acto Legislativo, el municipio de Mocoa, podría ayudar de una manera más eficiente a las víctimas de la tragedia que inclusive lo han sido por segunda o tercera vez en la vida, pues hay que recordar que cientos de hombres, mujeres y niños, víctimas del conflicto armado, van a tener que iniciar sus vidas desde cero ahora que la avalancha destruyó sus hogares ubicados en los barrios más afectados de la capital de Putumayo.

#### IV. MOCOA DISTRITO ESPECIAL, BIODIVERSO Y ANCESTRAL

El Congreso tiene dentro de sus funciones y facultades constitucionales, la potestad para dictar normas de carácter general, para señalar dentro de ellas, los objetivos y los criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno nacional, y entre otros aspectos, definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

En ese orden de ideas se prevé en el artículo 150 de la Constitución, numeral 4 lo siguiente:

**Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes.* Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

Existen antecedentes en Colombia de la creación de Distritos; unos creados por virtud de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; y otros por iniciativa del Congreso mediante Actos Legislativos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia C-313 de 2009. Referencia Expediente D-7424. Actor: Raymundo Marengo Boekhoudt. **Demanda de inconstitucionalidad:** contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 617 de 2000, por vulneración de los artículos 4º, 13, 150 numerales 1 y 4, 155, 300 numeral 6, 326, 374 y 375 de la Constitución Política. M. P. Mauricio González Cuervo.

Distrito	Norma de Creación	Tipo de Distrito
Bogotá	- Reforma Constitucional de 1945: Acto Legislativo número 1 de 1945 <sup>[15]</sup> . - Decreto número 3640 de 1954 (incorporación de municipios aledaños) <sup>[16]</sup> . - Constitución de 1991, artículo 322 - 327.	Distrito Capital.
Cartagena	- Acto Legislativo número 1 de 1987. - Constitución de 1991, artículo 328.	Distrito Turístico y Cultural.
Santa Marta	- Acto Legislativo número 3 de 1989. - Constitución de 1991, artículo 328.	Distrito Turístico, Cultural e histórico.
Barranquilla	- Acto Legislativo número 1 de 1993.	Distrito Especial, Industrial y Portuario.
Buenaventura	- Acto Legislativo número 2 de 2007.	Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

#### a) Pertinencia de la Creación de un Distrito Especial a través de Reforma Constitucional<sup>2</sup>

Precisó la Corte en Sentencia C-494 de 2015 “*En cuanto a la creación de distritos como entidades territoriales, se observa que en la actualidad estas entidades territoriales han surgido de dos maneras: i) voluntad directa del Constituyente de 1991 o; ii) por acto legislativo*”.

Este punto es de especial importancia. Doctrinariamente ha suscitado la pregunta acerca de “¿por qué la creación de nuevos distritos con posterioridad a la Constitución de 1991 se ha realizado, o se ha intentado realizar, mediante reforma constitucional?” La respuesta resulta simple, el constituyente no previó como crear nuevos distritos distintos de Bogotá, Cartagena y Santa Marta, lo que significa que la Ley de Ordenamiento Territorial, en principio, tampoco tenía ningún mandato constitucional expreso en relación con este tema.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional en la Sentencia C-313 de 2009, apartándose de un criterio puramente literal en relación con el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de organización territorial, señaló: “*que la creación, modificación, fusión*

<sup>2</sup> Estudio realizado conforme al Documento de Trabajo. Serie 31, del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, cuya Autoría es de la doctora PAULA ROBLEDOSILVA, denominado, LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. ¿UNA ASIGNATURA PENDIENTE? Año 2015. Disponible en: <http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2015/05/DOC-DE-TRABAJO-31.pdf>

y eliminación de las entidades distritales debe ser previsto por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de acuerdo con el numeral 4 del artículo 150 de la norma superior que dispone que le corresponde al Congreso a través de leyes, “Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución y “fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”. Con base en dicho precepto constitucional, la Corte estableció que “(...) corresponde a la ley orgánica de ordenamiento territorial sentar los parámetros a los cuales debe someterse el propio Legislador ordinario al expedir las leyes de creación, modificación, fusión y eliminación de los entes territoriales, a excepción de los municipios, dado que la Constitución revistió a las asambleas departamentales del poder de decidir la existencia de municipios a través de ordenanzas (...).”<sup>3</sup>

En tal sentido, la Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, si bien incluyó a los distritos en los esquemas asociativos territoriales (artículo 10), reguló las asociaciones entre distritos (artículo 13) y asignó competencias normativas distritales (artículo 29.3), no estableció las bases y condiciones para la existencia, modificación, fusión o eliminación de los distritos. Por su parte el Congreso en el año 2013, aprueba la Ley 1617, por medio de la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales; ley que tiene el carácter de ordinaria; lo cual nos generaría una clara contradicción por cuanto la Corte Constitucional ha manifestado reiteradamente que la creación de todas las entidades territoriales, exceptuando a los municipios, sería una materia de exclusividad de Ley Orgánica, y la Ley 1617 no tiene este carácter.

En conclusión, por virtud del artículo 150 Constitucional, puede el Congreso Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer

sus competencias; pudiendo hacerlo mediante la iniciativa de Acto Legislativo o Reforma Constitucional.

#### b) **Definición de Distrito Especial**

##### b.1.) **Definición Legal:**

Los Distritos Especiales son entidades territoriales dotadas de un régimen jurídico especial, diferentes de los municipios. El artículo 286 de la Constitución Política de Colombia es la única norma de rango Constitucional que define lo que es un Distrito, veamos:

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

*La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.*

Además, en otros artículos constitucionales: el 322 en el cual se erige a Bogotá, como Capital de la República de Colombia y del departamento de Cundinamarca, se le organiza como Distrito Capital. Por virtud de esa norma, el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

El 328 de la Constitución también habla de Cartagena y Santa Marta, que conservaran el régimen que traen desde la constitución precedente, es decir un régimen y carácter especial. En el caso de Cartagena y Santa Marta es la Ley 768 de 2002 la que se encarga de regular esos regímenes especiales; no sin antes anotar que se incluye a Barranquilla. Estableciendo su régimen propio así:

**Ley 768 de 2002:** “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

Seguidamente es la Ley 1617 del año 2013, la que nos trae una definición de Distrito Especial:

**Artículo 2º:** “Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario

<sup>3</sup> Tomado del Documento de Trabajo. Serie 31, del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, cuya Autoría es de la doctora PAULA ROBLEDOSILVA, denominado, LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. ¿UNA ASIGNATURA PENDIENTE?. Año 2015. Disponible en: <http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2015/05/DOC-DE-TRABAJO-31.pdf>

*aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.*

*En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.”*

#### **b.2) Definición Doctrinaria:<sup>4</sup>**

Cuando de organización territorial se trata, encontramos un ámbito territorial nacional y uno local. Para los efectos nos referiremos al ámbito local, en este están inmersas 3 categorías:

- Los Municipios
- Regímenes locales especiales; en donde a su vez encontramos 3 subcategorías:
  - Bogotá como Capital de la República
  - **Los Distritos**
  - Las entidades territoriales indígenas
- Las formas de integración administrativa municipal

Los Distritos son formas de organización territorial, *“Entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales.”<sup>5</sup>*

<sup>4</sup> Estudio realizado del Documento de Trabajo. Serie 57, del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, cuya autoría es del doctor AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA, denominado, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE COLOMBIA. DOSCIENTOS AÑOS EN BÚSQUEDA DE UN MODELO. Año 2015. Disponible en <http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2016/05/DOC-DE-TRABAJO-57.pdf>

<sup>5</sup> Sentencia Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2009. M. P. Mauricio González Cuervo.

Por sus peculiares características, que pueden ir desde el número de sus habitantes, su ubicación geográfica, su importancia cultural, histórica, económica requieren de un trato especial y diferenciado; de tal forma se requiere entonces que se unan en las denominadas Unidades Político-Administrativas.

#### **c) Diferencias Sustanciales entre un Municipio y un Distrito**

Lo que esencialmente diferencia a Municipios de Distritos, es que estos últimos están sujetos a un régimen especial y particular por razón de sus especiales características, esto con el fin de concederle unos beneficios presupuestales, así como dotarlos de facultades y atribuciones administrativas y políticas especiales.

Los Distritos cuentan con autonomía política, administrativa y fiscal en pro del desarrollo de sus habitantes. Valga decir que en ausencia de legislación especial o régimen propio para cada Distrito, serán aplicables las normas que rigen para los Municipios.

#### **d) Importancia de esta categoría:**

Al establecerse un régimen especial para los Distritos, con implicaciones políticas, administrativas y fiscales, claramente se está priorizando y focalizando el Municipio. Se genera autonomía y descentralización en la toma de decisiones; se crea un Gobierno y una Administración independientes; así como también los Distritos tienen una participación diferente en el situado fiscal.

El hecho que se otorgue la categoría de Distrito Especial, genera vías rápidas y expeditas para invertir de manera eficiente los recursos, enfatizando que los mismos sean priorizados a las áreas con mayor grado de necesidad. El centro de la discusión aquí no es el aumento en el ingreso de recursos para los Municipios, radica en que los mismos se PRIORIZAN por parte del Gobierno nacional.

#### **e) Mocoa Biodiverso y Ancestral – Biodiversa<sup>6</sup>:**

Mocoa, capital del Departamento de Putumayo, puerta de la Amazonia Colombiana, pertenece a la zona denominada Piedemonte o Medio Putumayo. Es una región que concentra parques naturales, espesa zona selvática, diferentes especies de fauna y

<sup>6</sup> Tesis. Conservación de la Biodiversidad o Desarrollo Social: Una Deliberación Bioética. Autor: VÍCTOR MANUEL MUESES CISNEROS. Pontificia Universidad Javeriana. Instituto de Bioética. Maestría en Bioética. Bogotá. 2011.

flora, un clima templado húmedo y diferentes culturas ancestrales que lo rodean; una altura promedio de 650 metros sobre el nivel del mar y una temperatura aproximada de 24 grados centígrados.

La Biodiversidad trata de una amplia variedad de seres vivos sobre la tierra y los patrones naturales que la conforman, al respecto según el Informe de Evaluación Ambiental (Mocoa-Piedemonte); se lograron registrar en cuanto a Flora: 676 especies; en cuanto a Fauna; se encontró que los mamíferos comprenden aproximadamente 141 especies, representando lo anterior el 31.2% de la totalidad de especies registradas en el país. Por su parte la Avifauna comprende aproximadamente 442 especies.

Los ríos que rodean al municipio forman piscinas y cascadas naturales, incluyendo el denominado Fin del Mundo, que es un mirador en donde se puede disfrutar de una vista de la Ciudad.

Como se percibe, esta región es rica en alta biodiversidad. Por lo anteriormente expuesto es importante que a Mocoa se le otorgue la categoría de Distrito Especial y **Biodiverso**, en el sentido de centrar los esfuerzos en la conservación, protección, respeto y cuidado de toda forma de vida. Y teniendo en cuenta la extraordinaria importancia de los ecosistemas en la estabilidad climática, en la regulación atmosférica, en el control de los ciclos del agua y control de la erosión, entre otros.

– Ancestral<sup>7</sup>:

Mocoa es un territorio caracterizado por su cultura ancestral, en donde convergen culturas andinas y amazónicas, con poblaciones indígenas como es el caso de Yunguillo, habitada por indígenas Inga.

Los Inga y los Kamëntsa Byá habitan los territorios del departamento de Putumayo desde tiempos milenarios con la convicción de que los mismos fueron heredados por el Gran Cacique Carlos Tamoabioy bajo testamento. Su población en tan solo el departamento del Putumayo equivale a 10.000 habitantes. Los Ingas son descendientes de los Incas, conservan su propio idioma y muchas de sus tradiciones culturales; guardan íntima relación con la naturaleza y son poseedores de un gran conocimiento botánico, a raíz de su importante conocimiento en plantas y armonía

con los diferentes elementos de la naturaleza como lo son el sol, la lluvia, el viento.

De allí desprende la importancia de que se le otorgue al municipio de Mocoa la categoría de Distrito Especial **Ancestral**, en la medida de proteger a una población que en las últimas décadas ha sido objeto de desconocimiento e invisibilización sobre su génesis misma y su propiedad ancestral, además de ser objeto de múltiples transgresiones como expropiaciones por razón de concesiones para la explotación petrolera, realizadas de manera desmesurada y sin el cumplimiento de los estudios reglamentarios debidos; el aumento de cultivos ilícitos; el conflicto armado; solo por mencionar algunos, sin contar con los fenómenos naturales que poco a poco arrasan con estos sectores poblacionales que no reciben la atención adecuada conforme a sus necesidades.

## V. CONSECUENCIAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA CATEGORIA DISTRITO ESPECIAL

### Consecuencias Constitucionales

Este acto legislativo pretende modificar el artículo 328 y adicionar el artículo 356 de la Constitución Política, modificado por los Actos Legislativos números 01 de 1993 y el 01 de 2001.

De esta manera al organizar a San Miguel de Agreda de Mocoa como Distrito Especial y según los términos del artículo 356 de la Constitución Política, le correspondería de los ingresos corrientes de la Nación, un porcentaje en la distribución de estos muchos mayores para la atención directa de los servicios que le asignen.

Además, tendrá derecho a participar en las regalías y correspondientes compensaciones (artículo 360 C. P.), de la explotación de los recursos naturales no renovables, y lo más importante tendrá derecho, en los términos que señale la ley, a participar de los ingresos del Fondo Nacional de Regalías, los cuales aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los Planes de desarrollo del respectivo Distrito. En lo pertinente a la distribución de recursos y de las competencias conforme al mismo artículo 356 de la Constitución, modificado por los precitados actos legislativos será a iniciativa del Gobierno, la fijación de los servicios a cargo del Distrito a través del sistema general de participaciones establecido mediante acto legislativo.

<sup>7</sup> Observatorio por la Autonomía y los Derechos de los Pueblos Indígenas en Colombia [http://observatorio-  
adpi.org/inga](http://observatorio-<br/>adpi.org/inga)



– **ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE LOS DISTRITOS ESPECIALES**

Los Distritos tienen autonomía y descentralización de sus instituciones, en tal sentido, su organización política estará organizada en localidades, con sus alcaldes locales y juntas administradoras locales:

- Concejo Distrital: El concejo es la suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo, también le corresponde vigilar y controlar la gestión que cumplan las autoridades distritales<sup>8</sup>.
- El Alcalde Distrital: el alcalde mayor o distrital tendrá la obligación de orientar la acción administrativa de los gobiernos distritales hacia el desarrollo industrial, portuario y turístico, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y mejoramiento social de la población, debe coordinar vigilar y controlar las actividades que se desarrollen dentro de su jurisdicción.
- Los alcaldes locales: en cada localidad habrá un alcalde local, que será designado por el alcalde distrital. El alcalde distrital será el encargado de reemplazar a los alcaldes locales en faltas absolutas o temporales.
- Juntas Administradoras Locales: tienen el deber de cumplir funciones en materia de servicios públicos, construcción de obras y administrativas asignadas por la ley o delegadas de autoridades nacionales y distritales, de preservar y hacer respetar el espacio público, y en virtud a esta atribución podrán reglamentar la utilización temporal para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales y ordenar cobro de derechos por este uso.

**VI. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

**La Catástrofe Natural**

Es conocido por todos la difícil situación humanitaria que atravesó el municipio de Mocoa la noche del 31 de marzo y la madrugada del 1º de abril de 2017, a causa de un desastre natural denominado “avenida torrencial”; ha sido considerada como una de las de

mayor magnitud en los tiempos modernos de Colombia, generando invaluable pérdidas humanas y daños materiales.

El jueves 30 de marzo, en la parte alta de la montaña se registraron grandes precipitaciones que aumentaron el caudal de los ríos que bajan hacia Mocoa. Lo anterior sumado a un fuerte aguacero que cayó sobre el municipio de Mocoa el viernes 31 de marzo en horas de la noche, que aumento los caudales de los ríos mencionados. Por el declive del territorio, el agua multiplicó su fuerza y fue arrastrando a su paso árboles y grandes rocas.

Según información oficial, la avalancha registrada arrastró 11 millones de metros cúbicos de lodo, rocas y material boscoso. Se llevó rocas que tienen entre 8 y 27 metros cúbicos y que pesan 12 toneladas o más. La avalancha terminó en las aguas del río Mocoa, que recibió al final todos los sedimentos y la parte de la ciudad que se llevaron los ríos.<sup>9</sup>

Las estadísticas que dejó esta tragedia son desoladoras:

– **Estadísticas oficiales de la tragedia a 6 de abril de 2017**<sup>10</sup>

Personas fallecidas	306 (92 niños)
Personas heridas	332
Personas hospitalizadas	19
Personas remitidas	114
Dados de alta	199
Cuerpos entregados	218
Necropsias totales	293
Desaparecidos	467 (se logró ubicar a 119 con vida y a 34 más, fallecidas)
Personas en albergues	2.700
Personas registradas como Damnificadas	1.518

En tal sentido, esta iniciativa pretende que desde el Legislativo, enviemos un mensaje de confianza a ese municipio, para que sus habitantes vuelvan a tener el sentido de pertenencia en la ciudad que alguna vez les dio todo.

De la misma forma, el dotar al municipio de Mocoa de unas atribuciones especiales al otorgarle la categoría de Distrito Especial, podría ayudar de una manera más eficiente a las víctimas de la tragedia.

<sup>9</sup> Los datos del desastre que azotó a Mocoa <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/datos-de-la-avalancha-en-mocoa-74340>

<sup>10</sup> Portal web de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2017/Tras-130-horas-de-la-tragedia-de-Mocoa-Sistema-Nacional-de-Gestion-del-Riesgo-de-Desastres-SNGRD-ha-desarrollado-asisten.aspx>

<sup>8</sup> <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>, **consulta realizada el 28 de abril de 2017.**

## VII- CONSIDERACIONES FINALES

Mocoa es Municipio y Capital del departamento de Putumayo de la República de Colombia, cuenta con una población aproximada de 44.000 habitantes<sup>11</sup>, conforme el censo proyectado del DANE para el año 2017. Es una ciudad prospera, que además de ser la sede administrativa de Putumayo, es centro de operaciones de numerosas entidades del sector oficial.

### ○ Descripción Física y geográfica del Municipio:

El municipio de Mocoa está ubicado en la parte norte del departamento del Putumayo, fisiográficamente comprende una variada gama de geformas que van desde Laderas altas de cordillera hasta planicies ligeramente onduladas. De su área total, 1.263 kilómetros, la mayor extensión comprende zonas de montaña, correspondientes a Laderas Altas de Cordillera, cuyas características geomorfológicas son pendientes mayores al 75%, valles en V y suelos superficiales. Estarían ubicados en la parte alta de la cuenca del río Mocoa y el **río Cascabel, en estribaciones del Cerro Juanoy**, su altura sobre el nivel de mar oscila entre 2.000 y 3.200 metros. Posteriormente se podrían identificar las zonas de Laderas Bajas de Cordillera, correspondientes a superficies de transición entre las zonas de alta montaña y la región de Piedemonte. Se caracterizan por pendientes entre 1.200 y 2.000 metros sobre el nivel del mar. Estas zonas estarían ubicadas en los nacimientos de los **ríos Pepino, Yumiyaco, Mulato, Campucana**, la parte media de la subcuenca del río Mocoa y la parte alta de la Serranía del Churumbelo.<sup>12</sup>

Sus territorios se dividen en dos grandes regiones: la primera, al occidente y al norte, montañosa, perteneciente a las estribaciones orientales de la cordillera de los Andes; y la segunda, hacia el oriente, ondulada o ligeramente quebrada, hasta descender a las orillas del río Caquetá, el cual se interna en la espesura de la selva del Amazonas hasta desembocar en el gran río. En cuanto a su hidrografía, las aguas de los ríos Afán, Caquetá, Cristales, Mocoa, Mulato, Pepino, Rumiyaco y Ticuanayoy, además de numerosas quebradas y fuentes de menor caudal, conforman la red

hidrográfica municipal, correspondiente en su totalidad a la cuenca del río Amazonas.

### ○ Reseña Histórica:

La localidad tuvo sus orígenes por obra de don Pedro de Agreda en 1551 y llegó a ella en 1542 el conquistador Hernán Pérez de Quesada, quien, con sus tropas diezmadas y casi vencido por las adversidades que había tenido que padecer en su alocada travesía en la búsqueda de El Dorado, por las tierras del Alto Llano y de la Alta Amazonía, para descansar y recuperarse antes de continuar su viaje hacia la ciudad de Pasto.

El 29 de septiembre de 1563, el capitán Gonzalo H. de Avendaño, sobre la margen izquierda del **río Mocoa, fundó oficialmente la ciudad con 10 vecinos encomenderos y 800 indígenas, dándole el nombre de San Miguel de Agreda 1 de Mocoa. Por falta de comunicaciones, la ciudad no tuvo gran movimiento y tendió a estancarse; en 1582, dependía en lo civil del Gobernador de Popayán y en lo eclesiástico del obispo de Quito.**

En varias ocasiones el poblado fue atacado por los temibles indígenas Andaquíes, quienes lo incendiaron casi por completo en 1683 y además, sublevaron a los Indios. Esos acontecimientos determinaron que la población fuera trasladada de su lugar de fundación al sitio, entre los ríos Mocoa, y Mulato, en donde se encuentra actualmente. Para 1876, Mocoa era centro de comercio de Quina, Caucho, sal del Brasil y Zarparrilla; Al caer el valor de la quina y el caucho la mayoría de los pobladores blancos abandonaron el pueblo, y después varios incendios destruyeron la población, debiendo ser reconstruida.

En 1958 la localidad fue elevada a la categoría de municipio y al ser creada en 1968 la intendencia de Putumayo, pasó a ser la capital de la nueva División Política Administrativa, característica que conservo al ser elegido el departamento del Putumayo en 1991.<sup>13</sup>

### ○ Economía:

Las principales actividades económicas del municipio de Mocoa giran en torno de los servicios, el comercio, la agricultura, la ganadería y la pesca. Dentro de la agricultura son importantes las producciones de maíz, yuca, plátano, caña de azúcar y arroz en los últimos años, la ganadería se ha incrementado sustancialmente y en la actualidad se encuentra

<sup>11</sup> Población de los municipios de Colombia según proyecciones del DANE para el 2017

<sup>12</sup> Sitio web del Municipio de Mocoa. <http://www.mocoa-putumayo.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Pasado-Presente-y-Futuro.aspx>

<sup>13</sup> <http://www.mocoa-putumayo.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Pasado-Presente-y-Futuro.aspx>

en buen estado de desarrollo, presentando hatos tanto de leche como de carne, lo que ha permitido que estén instaladas plantas procesadoras y transformadoras de alimentos. En sus cercanías se desarrollan con éxito varias explotaciones piscícolas que nutren los mercados tanto del departamento como de departamentos vecinos.

o **Atractivos:**

En el casco urbano de Mocoa se destaca por su particular belleza, el parque principal General Santander, arborizado con palmeras traídas del África por el padre Jaime de la Igualada. Desde el alto La Loma, en donde se encuentran las instalaciones del acueducto municipal, se observa en primer plano la ciudad y al fondo, la inmensidad de la selva amazónica, brindando al visitante un magnífico espectáculo.

Muy cerca de la desembocadura del río Mandiyaco al río Caquetá, en el límite departamental entre el Putumayo y el Cauca, a lo largo de más de 500 m sobre el cauce del río Mandiyaco, se encuentran inmensas moles de roca que forman caprichosos y extraños laberintos y túneles que apenas si permiten el paso de las aguas que bajan presurosamente al encuentro del, allí, sereno Caquetá<sup>14</sup>.

Por las razones expuestas solicitamos a la Honorable Comisión Primera de Senado, adelantar el trámite correspondiente para que este proyecto culmine en Acto Legislativo.

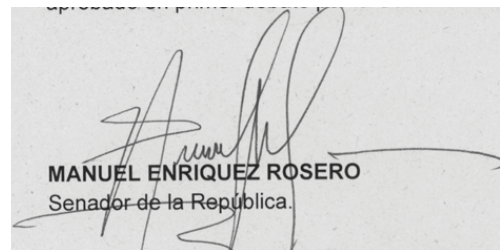
### VIII. DE LA APROBACIÓN EN PRIMER DEBATE

El 31 de octubre de 2017 en la Comisión Primera del Senado se aprobó en primer debate el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017, *por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia*, con el objeto de otorgarle la categoría de Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral al municipio de San Miguel de Agreda de Mocoa, Capital del departamento de Putumayo; en esta misma discusión el Senador Roy Barreras presentó una inquietud acerca del título del proyecto más exactamente sobre la palabra “Ancestral” la cual se explica minuciosamente en la página once del presente texto y que se resume a continuación: “se entiende por ancestral a lo tradicional o que proviene de los antepasados, refiriéndose a los orígenes de un pueblo; de esta manera cada pueblo se debe de cierta manera a la cultura

ancestral que sirvió de base para definirlo tal como es en la actualidad, cultura ancestral la cual debe ser objeto de protección para mantenerse en el tiempo y ser reconocida como un sinónimo de identidad cultural del el país.

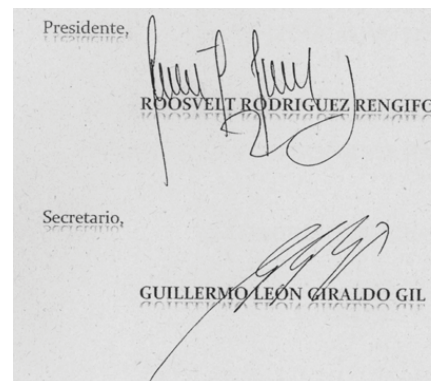
### PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, de manera respetuosa me permito solicitar a los Honorables Senadores la República dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia* conforme al texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado.



MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
Senador de la República.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.



Presidente,  
ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO

Secretario,  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

### TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El artículo 328 de la Constitución Política quedará así:

<sup>14</sup> <http://www.miputumayo.com/departamento/municipios/mocoa.php>

**Artículo 328.** *El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter; y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo; y se organiza a San Miguel de Agreda de Mocoa como Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral.*

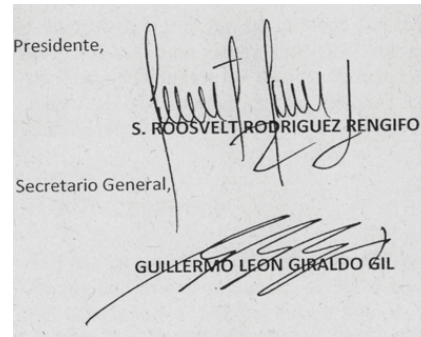
**Artículo 2°.** Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 356 de la Constitución Política:

*La ciudad de San Miguel de Agreda de Mocoa se organiza como Distrito Especial, Biodiverso y Ancestral; su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.*

**Artículo 3°.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

**En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, como consta en la sesión del día 31 de octubre de 2017, Acta número 20.**

**NOTA: El Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2017, fue aprobado en el texto del proyecto original.**



**CONTENIDO**

Gaceta número 1059 - Miércoles, 15 de noviembre de 2017  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 14 de 2017 Senado, 023 de 2017 Cámara, por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia. ....	1
Ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de acto legislativo número 02 de 2017 Senado por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia. ....	3