



**MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER**

Bogotá D.C., Julio 21 de 2015

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
**Secretario General**  
Honorable Senado de la República  
Ciudad

REF.: PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ **“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA  
AL MUNICIPIO DE SINCELEJO DISTRITO ESPECIAL DE PAZ DE COLOMBIA”.**

Respetado doctor Eljach.

En mi condición de Senador de la República, y en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la ley 974 de 2005, radico ante la Secretaría General del Honorable Senado de la República el Proyecto de Ley de la referencia.

Adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

---

**MARIO FERNÁNDEZ ALCOCER**  
**Senador de la República**  
***Autor***

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A continuación se exponen las razones por las cuales, a juicio del autor, es importante Otorgar a la ciudad de Sincelejo la categoría de Distrito especial de paz de Colombia y dotarla de facultades e instrumentos legales, que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

#### 1. MARCO JURÍDICO

##### 1.1. Constitución Política de Colombia

Uno de los pilares de la Constitución de 1991 fue el replanteamiento del excesivo centralismo que tenía el país bajo la constitución de 1886, este nuevo esquema consistía en un Estado unitario pero con autonomía política, administrativa y financiera para sus entes territoriales.

Es en este sentido que los Distritos son concebidos como entidades territoriales diferentes de los municipios, con el objeto de sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos de un régimen legal especial, traducido en un régimen político fiscal y administrativo independiente que reconozca su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza, etc. Es así como en el artículo 1 de la Carta Política se consagra como principio fundamental la descentralización y autonomía de las entidades territoriales del país, a saber:

**ARTICULO 1.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

*Por otro lado, del artículo 322 de la constitución política de Colombia se desprende la existencia de los Distritos como entidades territoriales con características especiales, entre las cuales se destacan:*

---

<sup>1</sup> **Artículo 322 CP.** Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



## MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER

- Sometidos a régimen político, fiscal y administrativo especial de orden constitucional y legal
- Tienen simultáneamente las competencias asignadas por la Ley a los departamentos y municipios.
- Les son asignados recursos del sistema general de participaciones.
- Sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país

### 1.2. Ley 768 de 2002

En atención al lineamiento fijado por la Constitución de 1991, se expidió la Ley 768 de 2002, la cual consagra normas que integran el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta; con el objeto de dotar a estas entidades territoriales de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo.

No obstante, los preceptos contenidos en dicho cuerpo normativo, por ser limitados a los Distritos Especiales referidos en líneas anteriores, resultaron insuficientes frente a la realidad de la entidad territorial distrital, ya que no desarrollan temas relevantes como por ejemplo requisitos para la creación de distritos, solución de diferendos limitrofes, entre otros.

### 1.3. Ley 1454 de 2011 (Orgánica de Ordenamiento Territorial)

Este cuerpo normativo tiene como objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio nacional, enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial <sup>2</sup>

Así mismo consagra en su artículo 3 los principios rectores que rigen la creación de los distritos Especiales, destacando para el caso que nos ocupa los siguientes:

- **Autonomía.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

<sup>2</sup> Artículo 1 Ley 1454 de 2011.

## MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER

- **Descentralización.** La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.
- **Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.
- **Participación.** La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.
- **Solidaridad y equidad territorial.** Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.
- **Gradualidad y flexibilidad.** El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión. En el caso de las instancias de integración, las competencias y recursos serán asignados por las respectivas entidades territoriales que las componen.
- **Paz y convivencia.** El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.
- **Equidad social y equilibrio territorial.** La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.

## MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER

El artículo 29 establece la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio entre la nación y las entidades territoriales, especificando en su numeral 3 lo relacionado con los Distritos Especiales, a saber:

### **“(..). 3. De los Distritos Especiales**

a) *Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.*

b) *Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.*

c) *Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda. (...)*”

### **1.4. Ley 1617 de 2013 (Régimen jurídico de los Distritos Especiales)**

*Los Distritos Especiales se encuentran sometidos a un régimen especial consagrado en la Ley 1617 de 2013, esta norma contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos. Su objeto principal es, en términos de su artículo 1 es, “ (...) dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan.(...)”*

Adicionalmente contiene taxativamente los requisitos que necesita una entidad territorial para convertirse en Distrito Especial, a saber:

*“(..). ARTÍCULO 8. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTritos. La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:*

*1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.*



## MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER

2. *Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.*

3. *Concepto previo y favorable de los concejos municipales.*

*PARÁGRAFO 1. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.”*

## 2. SINCELEJO: DISTRITO DE PAZ

### 2.1. Aspectos Generales

El Municipio de Sincelejo tiene una extensión de 1893 kilómetros cuadrados y una población proyectada por el DANE para el 2015 de 275.218 habitantes. Esta proyección viene dándose desde el censo del año 2005.

De esta población el 93.2% es urbana y el 6.8% es rural en proyecciones del DANE para el año 2012. La población indígena en el censo de 2005 se calculó en el 14.5%. Según Acción Social para el año 2011 las personas en situación de desplazamiento recepción fueron 89.908 y de expulsión 6.195. Para el mismo año 2011 y según la misma fuente Acción Social, los hogares en situación de desplazamiento recepción eran 18.293 y de expulsión 1.388. Para el año 2012 la cobertura de acueducto –agua potable- era de 86.01% y saneamiento básico 83.44. <sup>3</sup>

Al anterior estado de cosas hay que sumarle la existencia de un alto flujo migratorio sobre la base de 89.097 personas registradas en 2011. Más tres años de fuerte dinámica en el desplazamiento violento, que se establece en el área urbana de Sincelejo, acrecentando la presión por vivienda, empleo, servicios públicos, vías, salud, alimentación, recreación. Se calcula que para este año representa más de un cuarto de la población.

La ciudad de Sincelejo representa el 45% del total de la población del Departamento de Sucre, constituyéndose en el único centro jerárquico funcional de éste, de donde el 55% de

---

Plan Integral de Seguridad a Sincelejo 2013  
Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## **MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER**

La población asentada en los municipios y corregimientos viene a ella a demandar bienes y servicios (corporativos, educación, salud, alimentos, ropa, calzado, repuestos, maquinaria,

Entre otros) oferta que, en su mayoría, la ciudad presta caracterizada y condicionada por una economía informal y de subsistencia.

La enorme afluencia de foráneos de bajos recursos económicos, más la población flotante que se estima en 18.000 personas que llegan a la ciudad diariamente a demandar bienes y servicios, ha traído consigo un crecimiento acelerado, no planificado y, más aún, que escapa a todo intento planificador, multiplicándose las dificultades para controlar los procesos de urbanización, lo cual genera la proliferación de asentamientos precarios de origen informal: invasiones en zonas de riesgo, laderas, zonas de rondas hidráulicas, de manejo y preservación ambiental, causando deterioro ambiental, problemas acelerados de movilidad y un alto déficit de espacio público -cuantitativo y cualitativo-, así como la provisión del mismo para un futuro próximo.

Por consiguiente se entiende que la población de Sincelejo, con al menos un necesidad básica insatisfecha sea del 40.4% en el área urbana y del 61.2% en el área rural.

### **2.2. Conformación social**

#### **2.2.1. Estado de vulnerabilidad**

Considerando solo la población proyectada por el DANE para el 2015 que es de 275.216 habitantes, la cabecera municipal presenta un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del 40.4%, lo que en términos poblacionales arroja un total de 104.096 personas con al menos una (1) necesidad básica insatisfecha. Por su parte, la zona rural presenta un índice de NBI del 61.2%, lo que significa un total de 10.814 personas con al menos una (1) NBI; es decir, que están en condiciones de vulnerabilidad con respecto a una población de 17.555 habitantes.

Más alarmante es la situación si se suman la población del desplazamiento forzado y la población flotante que migra buscando donde establecerse.

#### **2.2.2. Situación de miseria**

La zona urbana de Sincelejo presenta un porcentaje del 19% de sus habitantes en condiciones de miseria, lo que en términos poblacionales arroja un total de 48.956

## **MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER**

Personas con varias necesidades básicas insatisfechas con respecto a una población total de 257.663, es decir, están en condiciones de miseria.

El área rural presenta un porcentaje del 29% de los habitantes en condiciones de miseria, lo que en términos poblacionales arroja un total de 5.091 personas con varias NBI con respecto a una población de 17.555 habitantes, es decir, están en condiciones de miseria.

### **2.3. Vivienda**

En la zona urbana el 21.9% de las viviendas (11.700) no son aptas para vivir. Físicamente no cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad. Significa que el 20.6% de la población urbana y el 37.3% de la población rural no gozan de vivienda digna.

Un 15.6% de viviendas urbanas no cuenta con servicios adecuados, carece de las condiciones vitales y sanitarias mínimas. El 1.8% de las viviendas rurales también está en estas condiciones.

El hacinamiento crítico afecta el 14.5% de las viviendas urbanas y el 23.1% de las rurales. Se entiende por hacinamiento crítico viviendas con más de tres personas por cuarto.

A pesar de los grandes esfuerzos realizados institucionalmente a través de la aplicación normativa a que hace referencia la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) en cuanto a planificación con herramientas e instrumentos tales como programas y proyectos de renovación, mejoramiento integral de barrios y legalizaciones de asentamientos precarios de origen ilegal, en la ciudad de Sincelejo no se ha visto reflejada y/o no se ha traducido en una configuración espacial democrática de la ciudad, por el contrario este crecimiento desordenado sigue siendo excluyente y segregacionista.

Esta problemática causada por la no aplicabilidad de las normas, las debilidades institucionales, el desplazamiento forzado, la invasión de tierras, la apropiación indebida del espacio público, la falta de recursos, la falta de control urbano y los altos índices de pobreza y vulnerabilidad, los cuales alcanzan el 60.21% del total de la población, ha dado como resultado una ciudad con alto grado de hacinamiento, con viviendas precarias, en su gran mayoría de origen subnormal, poco o casi nulo espacio público para recrearse, donde los existentes en su gran mayoría se encuentran en zonas de riesgo, con topografías de altas pendientes, con conformaciones geométricas inutilizables e inaccesibles y/o privatizadas, rodeados de culatas, careciendo de dotación, señalización y con mobiliario no adecuado o en un alto grado de deterioro.

## MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER

### 2.4. La Solución

Bajo las circunstancias descritas anteriormente, la ciudad de Sincelejo presenta en la actualidad el siguiente contexto:

- Una enorme afluencia de foráneos de bajos recursos producto del desplazamiento forzado y la incapacidad de la ciudad para acogerlos con la oportunidad y las condiciones que reclama la dignidad humana.
- Necesidad de implementar entre los habitantes de la ciudad una cultura de convivencia ciudadana que supere realmente y de manera definitiva los problemas que genera el desplazamiento forzado.
- Necesidad inminente de una cultura política que llene el vacío producido por un sistema educativo que hace abstracción de lo auténticamente social y convierte al desplazado, al marginado y al desmovilizado en ciudadanos de ninguna parte.
- Un crecimiento acelerado y no planificado de la ciudad generando problemas socio económicos (desempleo, empobrecimiento...), ambientales, de riesgo al ubicarse en zonas no aptas para habitar, entre otros.
- La ciudad no cuenta con una estructura operativa y funcional que tenga representación en una entidad capaz de liderar y articular las acciones y competencias sobre el espacio público y sus equipamientos.

Así las cosas, queda claro que la ciudad de Sincelejo con las actuales transferencias y recursos propios no alcanzará a solucionar los enormes problemas que afronta en un horizonte previsible. Que si quiere que el desplazamiento, en cualquiera de sus orígenes, no se convierta en una cultura sino en una oportunidad de construir un nueva ciudad de personas libres y honestas, necesita que se la constituya en Distrito Especial de Paz, para que apoyada por una constitucional y novedosa figura administrativa se levante como ejemplo para las ciudades que soportan similares circunstancias.



**MARIO ALBERTO FERNÁNDEZ ALCOCER**

Proyecto de Ley Nro. \_\_\_\_\_

**“Por medio del cual se declara al Municipio de Sincelejo Distrito Especial de paz de Colombia.”**

**EL Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Objeto.** Otorgar a la ciudad de Sincelejo la categoría de Distrito Especial de paz de Colombia y dotarla de facultades e instrumentos legales, que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

**ARTÍCULO 2.** Declárese al Municipio de Sincelejo, Distrito Especial de paz de Colombia, en atención a que cumple con los requisitos establecidos en la Ley.

**ARTÍCULO 3. Régimen Aplicable.** A partir de la presente Ley el Municipio de Sincelejo se regirá y administrara conforme a lo dispuesto en la Ley 1617 de 2013 en lo de su pertenencia erigiéndose en Distrito Especial de Paz de Colombia.

**ARTICULO 4. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

---

**MARIO FERNÁNDEZ ALCOCER**  
Senador de la República

**AQUÍ VIENE LA DEMOCRACIA**