

047/21 I



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Bogotá D.C., 22 de julio de 2021

Honorable  
**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
Presidente del Senado  
Congreso de la República  
Ciudad

**ASUNTO: Radicación proyecto de ley "Por medio de cual se declara a Ibagué como Distrito Agroindustrial, Turístico y de emprendimiento juvenil de Colombia".**

Respetado Señor Presidente:

En mi condición de Senador de la República, radico ante la Honorable Secretaría General del Senado de la República el proyecto de ley "*Por medio de cual se declara a Ibagué como Distrito Agroindustrial, Turístico y de emprendimiento juvenil de Colombia*" para que sea puesto a consideración en el Honorable Senado de la República. Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, y con la finalidad de iniciar el trámite legislativo de esta iniciativa, adjunto a esta comunicación encontrará el texto original del proyecto de ley en versión digital.

De su señoría,

**MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO**  
Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2021 "POR MEDIO DE CUAL SE DECLARA A IBAGUÉ COMO DISTRITO AGROINDUSTRIAL, TURÍSTICO Y DE EMPRENDIMIENTO JUVENIL DE COLOMBIA"**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto declarar al municipio de Ibagué, capital del departamento de Tolima, como Distrito Agroindustrial, Turístico y de emprendimiento juvenil de Colombia.

**Artículo 2°. Régimen aplicable.** El Distrito Agroindustrial, Turístico y de emprendimiento juvenil de Ibagué, se regirá por las disposiciones de la Ley 1617 de 2013, las normas establecidas por el artículo 22 del Régimen de Distritos Especiales y demás leyes concordantes.

**Artículo 3°. Creación de Conpes.** El Gobierno Nacional, en un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá un documento Conpes para el impulso de los proyectos de inversión que requiera el Distrito de Ibagué, como nueva área de distrito.

**Artículo 4°. La presente ley no generará gastos de funcionamiento adicionales del presupuesto general de la nación ni de los recursos propios del municipio de Ibagué.**

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
**MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO**  
**Senador de la República**

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

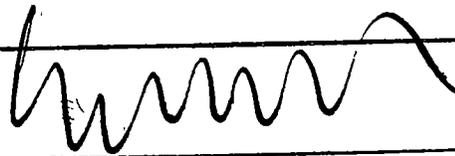
El día 22 del mes Julio del año 2021

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 47. Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Miguel Angel Barrote



SECRETARIO GENERAL



H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley pretende establecer elevar a Ibagué, capital del departamento de Tolima, al rango de Distrito según lo establecido en la ley 1617 de 2013. El proyecto se enmarca en las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 150 numeral 4, que concede al Congreso la facultad de definir la división general del territorio, además de fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias; y en los artículos 286 y 287, donde se reconoce a los distritos como entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

En desarrollo de estos postulados constitucionales, el legislador promulgó la ley 1617 de 2013 donde se establece el régimen general para estas entidades territoriales, desde los requisitos para su creación hasta el régimen según el cual se van a regir las autoridades locales. Al respecto, la honorable Corte Constitucional, en el examen de constitucionalidad que hizo a dicha ley, ha entendido que el régimen distrital contenido en esta norma busca "fortalecer las entidades territoriales; robustecer la descentralización y mejorar su gestión a través de una legislación específica"<sup>1</sup> mediante la sustracción de estos del régimen municipal al que de otro modo se verían sujetos y dotándolos de "un régimen legal especial, traducido en un régimen político y administrativo independiente que reconociera su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria, fronteriza, etc."<sup>2</sup>

La ley 1617 en su artículo 8 establece los requisitos necesarios para la creación de un distrito, dicho artículo fue modificado por la ley 1955 de 2019, el nuevo texto es el siguiente:

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-494 de 2015.

<sup>2</sup> Íbidem.



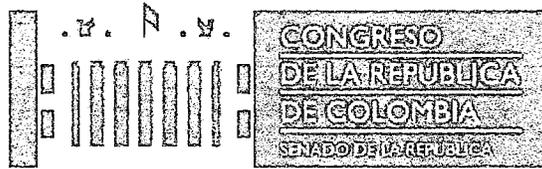
H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

**ARTÍCULO 8o. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS.** La

ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.
2. Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.
3. Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.
4. Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.
5. Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por 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, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.
6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Los distritos conformados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley continuarán sometiéndose a sus respectivas normas de creación. Los municipios que hayan iniciado el trámite para convertirse en Distritos antes del 30 de abril de 2019, seguirán rigiéndose por las normas constitucionales o legales con que iniciaron.



## H. S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

En el expediente del proyecto de ley *sub examine* no obra la documentación referida en los numerales 2, 3, 4, 5 y 6. Es claro que para los casos de los numerales 5 y 6, el carácter “previo” del concepto rendido indica que ha de ser anterior, en todo caso, al primer debate de la iniciativa, como ha sido visto en los trámites de los distritos de Cali<sup>3</sup>, Turbo<sup>4</sup> y Riohacha<sup>5</sup>.

Con respecto a los casos descritos en los numerales 2, 3 y 4, es posible intuir que han de ser igualmente previos pues su contenido forzosamente contiene información que puede inclinar la opinión de los legisladores en uno u otro sentido, es decir, que su ausencia en alguno de los debates afectaría el proceso de formación de la voluntad democrática del Congreso y por tanto, constituiría un vicio insubsanable según se entiende de las sentencias de la Corte Constitucional C-397 de 2010 y C-087 de 2016<sup>6</sup>. Es evidente que, al no adjuntar los documentos requeridos, cualquier Proyecto de Ley de este tipo presenta una irregularidad sin embargo, surge a las claras que tal irregularidad no constituiría un vicio de constitucionalidad en el caso de presentarse la documentación antes de la realización del primer debate; es decir, antes de que la voluntad del legislador se comience a perfilar en uno u otro sentido y su trámite no debe estar, necesariamente, en cabeza de los autores del proyecto.

### Contexto

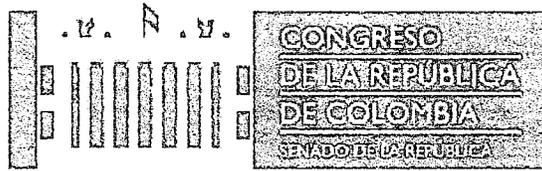
Desde el año 2005, se formuló la “Visión Tolima 2025” producto de la articulación entre sector público, privado y la Academia, con el fin de construir una visión compartida para la región. Inicialmente se identificaron “18 ideas-fuerza”, y se definieron un conjunto de indicadores que constituyen lo que se denominó los Signos Vitales del Desarrollo del Departamento (SVDD), los cuales se relacionan con las condiciones socioeconómicas del departamento y que, en el momento de la formulación de la Visión, mostraron un panorama poco alentador, caracterizado por los rezagos en competitividad y el lento crecimiento económico del departamento.

<sup>3</sup> Ley 1933 de 2018 (Proyecto de Ley 138 de 2017 Senado – 207 de 2018 Cámara).

<sup>4</sup> Ley 1883 de 2018 (Proyecto de Ley 266 de 2017 Senado – 141 de 2016 Cámara).

<sup>5</sup> Ley 1766 de 2015 (Proyecto de Ley 166 de 2015 Senado – 196 de 2014 Cámara).

<sup>6</sup> Se puede alegar que no debe ser entendido de la forma expuesta toda vez que donde el legislador no hace la diferenciación, tampoco la ha de hacer el intérprete, sin embargo, entender que los conceptos pueden ser allegados en cualquier momento del trámite legislativo, aún habiendo pasado uno o más debates, puede constituir una violación de lineamientos superiores de rango constitucional.



## H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

Adicionalmente, en la formulación de la Visión se identificaron tres principios: a) un desarrollo centrado en las personas; b) un desarrollo sostenible; y c) un desarrollo equilibrado entre lo rural y lo urbano.

Teniendo en cuenta lo anterior, se seleccionaron tres ideas -fuerza que tuvieran el mayor impacto sobre estos indicadores y contribuyeran significativamente al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los tolimenses, estas fueron: a) **La agroindustria de alto valor agregado;** b) **La industria cultural y turística;** c) **La logística, y La educación, la ciencia y la tecnología, factores, estos últimos, que actúan en forma trasversal.**

Posterior a esta formulación, en el año 2009 se actualizó el diagnóstico de la Visión y se avanzó en su alineación con la visión 2019 - II, centenario propuesta por el Gobierno Nacional. Finalmente se definieron los lineamientos generales para impulsar el desarrollo efectivo de la Visión a través de la estrategia Otra Villa, Otro Producto -OVOP. Desafortunadamente el panorama actual que ofrece el Departamento del Tolima en cuanto a competitividad es preocupante puesto que falta una mayor modernización del aparato productivo e innovación.

Tanto el Municipio de Ibagué, como el departamento del Tolima, han presentado una seria desaceleración en el ritmo de crecimiento económico y productivo durante los últimos años; por lo que se estima que el aporte del Departamento al PIB nacional es de tan solo el 2,17%, del cual Ibagué aporta el 42,7%; es decir que Ibagué aporta un 0,88% al PIB nacional. La economía de la ciudad está compuesta principalmente por actividades relacionadas con el comercio y la prestación de servicios, aportando así el 59% del empleo proveniente de estos sectores. El 96,2% del tejido empresarial corresponde a microempresas, el 2,99% a pequeñas empresas, y menos del 1 % son medianas y grandes empresas.

Por lo anterior, y acorde con el decrecimiento económico y productivo que ha presentado la región durante los últimos años, así como por la composición del débil tejido empresarial, el cual está conformado en su mayoría por microempresas; surge la necesidad de articular y aunar esfuerzos bajo un enfoque de gobernanza y gobernabilidad, en aras de potencializar su economía, su productividad, el crecimiento del tejido empresarial, y por supuesto, contrarrestar los efectos derivados, como el alto índice de desempleo y de desigualdad.

La ubicación estratégica, la conectividad vial y logística que ofrece la ciudad de Ibagué, la convierten en una ciudad con alto valor, para el mercado nacional e internacional; puesto que por sus características, se configura como un importante eslabón en la cadena de comercialización de productos y mercancías que tienen en



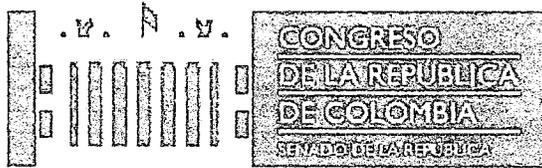
## H. S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

su gran mayoría, el tránsito obligado por la capital tolimense, además de sus atributos productivos en diversos subsectores económicos; generando así, la necesidad de constituir y de fortalecer sus ventajas competitivas y comparativas, con un enfoque de ciudad en el que se consolide, como un nodo logístico de alto impacto a nivel nacional, e internacional. Es por ello que surge la necesidad de intervenir concretamente, el entorno de desarrollo de los sectores estratégicos con potencial, por medio de la apuesta en marcha de proyectos que apunten al fortalecimiento de la competitividad, productividad, la inversión nacional y extranjera, y la reinversión, a través de la generación de un ambiente y clima óptimos para la atracción y promoción de inversión.

En cuanto a empleabilidad, las actividades que generan mayor número de empleos son el comercio, hoteles y restaurantes con un (35%), servicios comunales, sociales y personales con el (24%) e industria manufacturera con el (12%); pese a lo anterior, Ibagué tiene una elevada tasa de informalidad con cerca del (69.1%), lo que impide la consolidación de los sectores productivos, y de la cadena de valor. Es sabido a nivel nacional que, la ciudad presenta una de las mayores tasas de desempleo del país; situación que se vio reflejada a finales del año 2019, puesto que la tasa de desempleo en el país fue 10,8%, lo que representó un aumento de 0.4 puntos porcentuales en comparación con diciembre de 2018 (10.4%). En el caso de Ibagué, la tasa de desocupación para el trimestre octubre diciembre fue del 17,6% ocupando el segundo lugar y teniendo un incremento durante el año de 2,4% al comparar este indicador frente a la medición de diciembre de 2018 la cual fue del 15,2%; lo cual repercute en la pérdida y el éxodo de talento humano, que migra desde la ciudad en búsqueda de mejores y mayores oportunidades. (DANE 2020).

Según información sobre el tejido empresarial elaborada por la Cámara de Comercio de Ibagué, el tejido empresarial a corte de 31 de diciembre de 2019, estaba constituido en un 96,2 % por Microempresas, lo cual equivale a 25.474 unidades de tal naturaleza; un 2,99 % de Pequeñas empresas, lo cual equivale a 793 unidades, que en su totalidad representan el 99,2% del tejido empresarial Ibaguereño. El 0,8% restante se clasifican como medianas y grandes empresas.

Todo lo anterior, repercute de manera drástica en el empleo del Municipio de Ibagué, Según información del DANE, para el trimestre móvil Diciembre 2019 – Febrero 2020 la ciudad de Ibagué contaba con un total de 223.478 personas ocupadas, de las cuales 94.897 personas, es decir el 42,5% cuentan con trabajos independientes, de esa población 87.309 personas afirman ser trabajadores por cuenta propia o patrones/empleador, población que actualmente se encuentra afectada por el



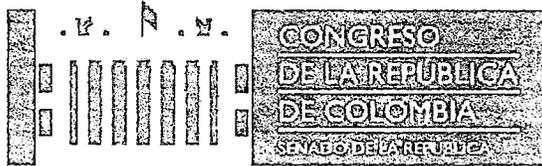
## H.S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO

aislamiento obligatorio producto del cierre de sus establecimientos comerciales o la imposibilidad de realizar su respectiva actividad. Según información de la (DIAN 2020).

Adicionalmente, dentro de la población asalariada, se cuenta con un total de 4.850 empleados domésticos, los cuales se han visto afectados por la situación y en muchos casos dependen de un salario diario para subsistir. En cuanto a los empleados de empresas particulares (110.883 personas), según el DANE la rama de actividad económica que mayor número de empleos genera en la ciudad es comercio, hoteles y restaurantes, siendo uno de los sectores más golpeados por el aislamiento obligatorio.

Es claro que existe una correlación positiva entre la dinámica del tejido empresarial y el crecimiento del empleo formal: Al ser las empresas las que generan el mayor número de empleos asalariados en la ciudad (Obrero, empleado particular), son éstas las responsables de un mayor aporte de empleo formal. No obstante, la legalidad de la empresa, no implica necesariamente la generación de empleo formal. (Forma jurídica, tamaño, y sector influyen).

Lo anterior, no resulta del criterio propio de la entidad; sino que se genera en el marco de desarrollo de un estudio realizado por la firma de consultoría (Araujo Ibarra 2019) en asocio con la Cámara de Comercio de Ibagué, en el cual se denotan a través de 3 documentos, los aspectos claves a tener en cuenta, para la proyección de una estrategia de valor, para la "Promoción y Atracción de Inversión del Ibagué Región" de la cual se genera una guía para el inversionista nacional y extranjero, con la cual, se otorgue un acompañamiento personalizado a los potenciales IED (Inversionistas Extranjeros Directos), además de permitir desarrollar todas las actividades que conllevan a la generación de un ambiente y clima propicio para la inversión y reinversión en la región; por medio de la eliminación de barreras e impedimentos, atributos e incentivos en temas tributarios, entre otros, como la facilitación para la consecución de los proyectos, el panorama general, y los aspectos de mayor relevancia en cuanto a temas normativos, de mercado, inversión, productividad y logística entre otros; en la que se denoten diversos aspectos como la Identificación, caracterización y contacto con potenciales clientes inversionistas, empresas nacionales que demandan productos importados; Identificación de empresas regionales que ofrecen bienes similares (sustitutos); el acercamiento a empresas importadoras y a empresas productoras regionales; la consolidación de la estrategias de compra local, con el objetivo de gestar y consolidar una relación a largo plazo y mutuo beneficio, el posicionamiento de los productos regionales; y la generación de empleo para el talento humano local contribuyendo a la disminución



**H. S. MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO**

de las elevadas tasas de desempleo del departamento. Siendo así, a rasgos generales como se configura una estrategia de valor para la promoción y atracción de la inversión en la ciudad y la región.

Atendiendo al nivel de importancia que conlleva el desarrollo de las actividades conexas a la implementación de la estrategia, la misma adquiere un rol fundamental en el programa de reactivación económica del Gobierno Nacional; el cual ha determinado dentro de sus 13º pilares para la reactivación económica del país, en la cual se destaca el pilar número 9º "Impulso a la Atracción de Inversión de Eficiencia: Incentivar la IED, facilitar el camino al inversionista nacional y extranjero; para lo cual se requiere de actividades y estrategias acordes para promover el consumo local, el fortalecimiento de encadenamientos productivos que estén integrados por actores locales nacionales e internacionales; así como, el planteamiento de acciones orientadas al desarrollo empresarial, la cultura del emprendimiento desde la ciencia, la tecnología y la innovación, la formación de talentos, con programas y estrategias que impacten directamente en el desarrollo y reactivación del sector productivo y económico del municipio.

Con el objeto promover el desarrollo y la reactivación del sector productivo del municipio, propiciando escenarios y brindando los elementos y herramientas técnicas, a través de las cuales se apoyen los sectores productivos de desarrollo del municipio, especialmente las cadenas productivas adecuadas al nuevo escenario de la economía, propendiendo por la generación en la ciudad, de un clima de inversión dinámico, mediante la articulación de actores locales, nacionales e internacionales, con la intermediación del sector público y privado en el que se generen incentivos para que los inversionistas inviertan y reinviertan, y vean en la ciudad el potencial suficiente para la materialización de sus proyectos, y consecuentemente se aprovechen y potencialicen las ventajas competitivas y comparativas con las que cuenta el territorio.

De los honorables Senadores,

**MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO**  
**Senador de la República**

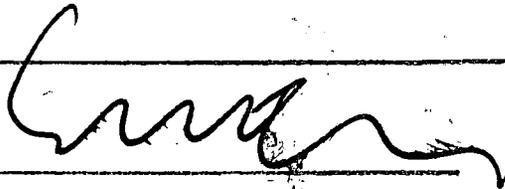
# SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2021

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N° 47 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Miguel Angel Barreto



SECRETARIO GENERAL