

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO Nro. 07 DE 2025

"POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 328 Y 356 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA OTORGÁNDOLE AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) LA CATEGORÍA ESPECIAL DE DISTRITO BIODIVERSO, TURÍSTICO, CULTURAL, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO"

EL CONGRESO DE COLOMBIA:

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el inciso primero del artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:

***Art. 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 y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, y a Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.*

Artículo 2. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, en el siguiente párrafo, el cual quedará así:

Art. 356 (...)

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. La ciudad de Villavicencio se categoriza como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine 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 3º. Vigencia: El presente acto legislativo rige desde su publicación.

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento del Meta

JAIME CRISTO

Jorge Méndez

GERSEL PEREZ

Oscar Campo

Daniel Osorio

BENVENUTO

Carlos A. Vallejo

Jorge E. Tamayo

Héctor Cadavid

Alejandro Vega

SEÑADOR

ESTADO DE LA REPUBLICA

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

El día 5 del mes Agosto del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. _____ Acto Legislativo Nº. 07, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HR. Jaime Rodríguez, Jaime Cristo, Jorge Mendez, Gersel
Pérez, Oscar Campo, Alexander Bermúdez y otros Congresistas


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Nro. 02 DE 2025

"POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 328 Y 356 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA OTORGÁNDOLE AL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META) LA CATEGORIA ESPECIAL DE DISTRITO BIODIVERSO, TURÍSTICO, CULTURAL, AGROINDUSTRIAL Y EDUCATIVO"

I. MARCO NORMATIVO

FACULTAD DEL CONGRESO

El artículo 114 de la Constitución Política de 1991, determinó claramente que *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.*

El artículo 286 de la Constitución establece que las entidades territoriales se dividen en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. De igual manera, este artículo señala que la Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y providencias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.

LEGISLACIÓN NACIONAL

LEY 1454 de 2011 "por la cual se dictan normas orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se modifican otras disposiciones":

En su capítulo III, establece la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial.

El artículo 29 establece que una entidad territorial al convertirse en distrito especial será competente para dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas, así como también dirigir las demás actividades que por su carácter y denominación les corresponda.

LEY 1617 de 2013 "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales"
Establece en el artículo 8 los requisitos para la conformación, así:

Artículo 8. 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.

JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional ha determinado que el ordenamiento territorial tiene origen de dos formas por voluntad directa del constituyente de 1991 o por acto legislativo, así se aclaró mediante la Sentencia de Constitucionalidad C 494 de 2015, concreto: *“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. 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 (art. 10), reguló las asociaciones entre distritos (art. 13) y asignó competencias normativas distritales (art. 29.3), no estableció las bases y condiciones para la existencia, modificación, fusión o eliminación de los distritos.*

Mas adelante en la misma sentencia de la Honorable Corte Constitucional se establece que:

(...) La Corte ha precisado que el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de los distritos corresponde al Legislador mediante ley, salvo que el mismo poder constituyente se ocupe de ello, "En suma, a diferencia del municipio, la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes - creación, modificación, fusión, eliminación - depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello (...)

En el mismo sentido la sentencia C-313 de 2009 remarca lo siguiente:

...el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Corresponde a tal norma legal establecer las "bases y condiciones" de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales. Sólo que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales "bases y condiciones", vacío normativo que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo, como ocurría al amparo de la Constitución de 1886 con sus reformas".

De lo anterior se colige que el Congreso de la República está autorizado constitucionalmente y legalmente para crear o modificar mediante acto legislativo los distritos.

II. MOTIVACIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO:

Modificar el artículo 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia para categorizar a la ciudad de Villavicencio como un Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, la presente iniciativa legislativa dotará de instrumentos legales a la ciudad 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.

El propósito del proyecto se encamina fundamentalmente a propender por el desarrollo de la ciudad de Villavicencio, ciudad núcleo de la Orinoquia colombiana y desde la cual se irradia a la región el cumplimiento de los servicios a su cargo. Elevar al municipio a Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo es dotar de recursos e instrumentos a la ciudad de Villavicencio que permitan la recuperación de la navegación por el río Meta y la carretera Puerto Gaitán-Puerto Carreño, proyectos articulados con los departamentos del Guaviare, Casanare, Arauca y Vichada.

La realización de los proyectos antes mencionados permitirá la comunicación hacia Venezuela y el Océano Atlántico, facilitando el comercio y progreso a partir de la integración económica y social. Por otra parte, se potencializaría el eco-turismo e industria agropecuaria en beneficio de la población de Villavicencio en particular y los colombianos en general.

El proyecto de acto legislativo busca consagrar en la Constitución Política que el municipio de Villavicencio, además de ser la capital del departamento del Meta y, por tanto, el primer distrito especial en la región Llanos Orientales, cuenta con reconocimiento como capital Biodiversa, Ecoturística, Agroindustrial y Educativa lo

que justifica que se eleve a la categoría de Distrito, como un medio de desarrollo para garantizar la gestión de planificación, regulación y transformación de la Administración Municipal.

El departamento del Meta es el mayor productor de hidrocarburos y las principales compañías están asentadas en su territorio, convirtiendo a Villavicencio en el centro de sus actividades y comunicaciones con el resto de Colombia y con el Mundo. Asimismo, el Meta es igualmente productor de palma de aceite y de caña de azúcar. También, el Meta es gran productor de arroz y ganadería, riquezas que transitan y se transforman en Villavicencio.

Es importante resaltar que la región cuenta con grandes reservas ecológicas como las serranías de La Macarena y Chiribiquete y yacimientos de los más diversos minerales especialmente en los departamentos del Guainía y Vichada, lo cual obligarán a adoptar políticas fundamentales en materia de preservación del medio ambiente, protección de etnias, y ordenación, vigilancia y control sobre la explotación de estos minerales. La categoría territorial de Distrito, se ha otorgado gracias a las condiciones geopolíticas de ciertas ciudades, no se pueden desconocer las características de una ciudad como Villavicencio que requiere de una índole administrativa que posibilite su desarrollo.

Villavicencio es la puerta de entrada a medio país y por ella pasa la riqueza Agrícola, Industrial, Educativa y Ambiental para el resto de Colombia. Según cifras oficiales del DANE, el municipio de Villavicencio generó en 2022 un Producto Interno Bruto (PIB) superior a 10,8 billones de pesos, lo cual representa aproximadamente el 20,3% del PIB total del departamento del Meta. Este dato refleja su papel

estructural dentro del desarrollo regional y posiciona a Villavicencio como el principal nodo económico de la Orinoquía.

Este nivel de aporte económico justifica la necesidad de un modelo de administración territorial más robusto, como el que implica la figura de Distrito Especial, para garantizar una planificación territorial más eficaz y una ejecución presupuestal acorde con sus retos y vocaciones productivas.

Resáltese que el Meta es el mayor productor nacional de palma, arroz, carne bovina y caña de azúcar, la capital departamental es el centro de transformación y comercialización de estas riquezas. Además, se encuentra en la ruta de conexión entre Bogotá y los parques naturales de la Serranía de La Macarena y el Parque Nacional Natural Chiribiquete; sumado a ello la región Llanos-Orinoquia cuenta con potencial de desarrollo único debido a factores naturales diferenciadores como el tamaño de su territorio, sus ecosistemas estratégicos, su biodiversidad, su oferta hídrica, la existencia de hidrocarburos y la disponibilidad de tierras para la producción intensiva agropecuaria, agroindustrial, forestal, inclusiva, sostenible y tradicional. En términos per cápita, el PIB de la región es superior al de otras ciudades con características similares, esto se debe a la alta participación del sector minero, lo que plantea la necesidad de construir ventajas competitivas que le permitan a la región diversificar su base productiva como contemplan las visiones departamentales.

Así pues, el Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito dinamizar la economía de la ciudad, mediante el aumento en la demanda de bienes de consumo como ropa, alimentos tradicionales, artesanías, entre otros. Así como, el aumento en la demanda de servicios de hospedaje, construcción, turismo y transporte que

permitan un mayor desarrollo del ecoturismo, para generar empleo, promover nuevos emprendimientos y futuras políticas públicas que permitan tanto la promoción como el desarrollo de nuestro turismo y artistas.

Por otro lado, téngase en cuenta que *Villavicencio no sólo es capital del departamento del Meta, sino que, como se mostrará, cuenta con pleno potencial para el desarrollo del turismo y la cultura.*

Como antecedente de este acto legislativo, es importante mencionar que la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República rindió concepto favorable a Proyecto de Ley donde se evaluaba la viabilidad de Villavicencio como Distrito, así pues el 16 septiembre de 2019, en el mismo indicó textualmente "Rindo concepto previo y favorable al Proyecto de Ley 344 de 2019 de 2019 Cámara "Por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo" En el mismo sentido la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes el 8 de mayo de 2019 rindió su concepto considerando que "revisados los componentes legales, históricos, culturales, de desarrollo territorial, las finanzas públicas, el posicionamiento estratégico del municipio, la biodiversidad, el componente educativo, los miembros de la subcomisión rendimos concepto previo y favorable al proyecto de ley 344 de 2019 Cámara (...). Conceptos que fueron votados favorablemente por las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara de Representantes en sesiones conjuntas el 24 de septiembre de 2019.

Así mismo, en sesión extraordinaria de 5 de junio de 2019 la Comisión de Ordenamiento Territorial- COT emitió concepto que consta en el Acta No. 14, en el mismo se relacionan tres conceptos favorables: Ministerio del Interior, Universidad

del Bosque y Universidad de Pamplona, no favorables: DNP, MVCT, MADS, CORPOCESAR, IGAC, MEN, MHCP, MADR /UPRA y con recomendaciones: DIRECCIONES TÉCNICAS DEL DNP (3), IGAC, PNNC, MINCIT.

Por último, el 3 de abril de 2019, el Concejo Municipal rindió concepto favorable para que Villavicencio adquiera la calidad de distrito, por lo que el requisito exigido en el numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013 también está cumplido.

A más de lo anterior, la posibilidad para la administración local de incentivar y fortalecer la actividad turística, a través del diseño e implementación de planes especialmente dedicados para ello, hacer extensivos los beneficios que sean compatibles del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos al área del distrito en los casos previstos en la Ley, además de la posibilidad que adquiriría de solicitar al departamento que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos preferencialmente en ellos.

De otra parte, también resulta útil para la ciudad la posibilidad de administrar los bienes de uso público que puedan usufructuarse, por lo cual los bienes ubicados en el territorio que sean patrimonio de la Nación podrán ser administrados por las autoridades del respectivo distrito.

Otras de las ventajas, que trae el cambio de municipio a distrito, tiene relación con el desarrollo de las actividades de reconstrucción, restauración y conservación de las áreas o zonas del territorio distrital, o bienes o conjunto de estos, eventos o acontecimientos que sean declarados o recibidos de la Nación. Si bien, en principio, podría llegar a considerarse que se trata de más funciones en cabeza de la entidad territorial, dado que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo único del

artículo 102 de la Ley 1617 de 2013, los Distritos tienen la posibilidad de acudir a varias fuentes de financiación para adelantar tales tareas, es claro que se estaría ante una nueva fuente de recursos que le sería de utilidad al ente territorial para conservar su patrimonio. Así, por ejemplo, se destaca que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.4.2.8 del Decreto 1080 de 2015, dichas fuentes podrán incluir la Estampilla "Procultura", si la entidad decide adoptarla, el Sistema General de Participaciones y el Impuesto Nacional al Consumo sobre los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil, establecido en los artículos 512-1 y 512-2 del Estatuto Tributario.

De otro lado, la estructura institucional que adquiriría Villavicencio al convertirse en un Distrito Especial le permitirá profundizar la democracia participativa, en tanto contará con una organización político administrativa más a tono con los valores democráticos modernos. Si bien se conserva como instituciones máximas administrativas a la alcaldía y al concejo, las localidades tendrían una mayor participación dentro de su territorio, presidida por un alcalde. Así, cabe resaltar que se generan al interior de cada una de las juntas administradoras locales espacios de discusión y decisión en materias relacionadas con los respectivos planes de desarrollo, la vigilancia y control de los servicios públicos y proyectos de inversión, al tiempo que cumplirán con las funciones delegadas por el municipio en materia de construcción de obras y de servicios públicos.

En resumen, la declaratoria de Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo al municipio de Villavicencio en el departamento del Meta permitiría, entre otros:

- Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

- Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
- Hacerse partícipe de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal.
- Fortalecer y ampliar su actividad turística.
- Ampliar las zonas francas de servicios turísticos.
- Solicitar al Departamento del Meta que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos y destinados preferencialmente en sus proyectos.
- Suscribir contratos y convenios en el marco de la normatividad vigente, bajo las prerrogativas que en materia de acceso y estabilidad jurídica le son aplicables como distrito especial.
- Profundizar la democracia participativa.

En el orden socio-económico la transformación del municipio de Villavicencio a Distrito Especial, resultaría altamente conveniente para los habitantes y empresas establecidas en la ciudad, por estar encaminada a promover y afianzar el desarrollo económico en el mediano y largo plazo a través del fortalecimiento de sus sectores turístico, cultural, agroindustrial y educativo, con el propósito de obtener el mayor provecho posible de su ubicación estratégica y del avance generado por las vías de comunicación actuales y en construcción.

En cuanto a su Biodiversidad y Agroindustria aclara que Villavicencio cuenta con la única vía nacional que, por ser la puerta de entrada de la "Media Colombia", esto es la zona sur oriental del país, conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta, conecta esta región con el Distrito Capital y el centro y norte del país, por consiguiente se requiere que se requiere que Villavicencio,

como puerta de entrada a dicha región, cuente con una institucionalidad fuerte que redunde en un afianzamiento de los mecanismos de protección y preservación del medio ambiente, protección de etnias, y ordenación, vigilancia y control sobre la explotación de las riquezas y los minerales que se encuentran en toda la región.

En relación con el turismo y cultura, la ciudad de Villavicencio, ubicada tan sólo a 2 horas de Bogotá, conecta el centro del país con una de las regiones más biodiversas del planeta, con áreas únicas de naturaleza exuberante y única, dignas de ser apreciadas a través de una industria turística que tenga las garantías y el respaldo institucional para ejercer sus actividades de manera responsable y sostenible y que, a su vez, pueda ser eficientemente controlada por las autoridades para garantizar con ello el mantenimiento de la riqueza natural.

En el sector educativo, por tratarse de la ciudad con mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de calidad de vida de la Orinoquia, Villavicencio se ha venido consolidando progresivamente como el centro regional de educación superior, al cual llegan jóvenes de los departamentos vecinos a recibir sus estudios en pregrado y posgrado.

En esos términos, debe tenerse en cuenta que el artículo 286 de la Constitución Política establece que *son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*.

Bajo ese parámetro, sobre la creación de distritos, señaló la Corte Constitucional en sentencia C- 494 de 2015 lo siguiente:

"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. 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 (art. 10), reguló las asociaciones entre distritos (art. 13) y asignó competencias normativas distritales (art. 29.3), no estableció las bases y condiciones para la existencia, modificación, fusión o eliminación de los distritos.

La Corte ha precisado que el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de los distritos corresponde al Legislador mediante ley, **salvo que el mismo poder constituyente se ocupe de ello**, "En suma, a diferencia del municipio, la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes - creación, modificación, fusión, eliminación - depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, **a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello (...)**

...el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Corresponde a tal norma legal establecer las "bases y condiciones" de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales. Sólo que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales "bases y condiciones", vacío normativo que se ha suplido erigiendo

municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo, como ocurría al amparo de la Constitución de 1886 con sus reformas”¹

En conclusión, las leyes orgánicas contienen unas características específicas que las diferencian de otro tipo de leyes, de acuerdo con el criterio material y formal que se ha sido acogido para identificar este tipo de leyes. Debido a que sujetan el ejercicio de la actividad legislativa y a las competencias y formalidades especiales que regulan, es factible que entren en conflicto con otro tipo de leyes.

*En materia de ordenamiento territorial, la jurisprudencia constitucional ha admitido que las bases y condiciones para la creación, modificación, fusión y eliminación de los distritos corresponden a materias propias del legislador orgánico territorial, **a menos que dicho acto se eleve a rango constitucional**, como ha venido ocurriendo. Asimismo, se ha establecido, de acuerdo con una interpretación sistemática y finalista de la Constitución, que el artículo 150, ordinal 4º, concerniente a la estructura y organización territorial, corresponde a un desarrollo del legislador orgánico, así no se utilice de manera expresa la expresión “ley orgánica”.*

En conclusión, frente a la posibilidad de crear distritos especiales no solamente a través de leyes ordinarias derivadas de la ley orgánica 1617 de 2013, sino también a través de modificación de la Constitución tramitada en el Congreso de la República, de conformidad con el **artículo 374** de la Carta Magna que señala:

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

"La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo"

En ese entendido la conformación de un Distrito bajo la modalidad de modificación constitucional requiere: ser tramitado a través de Acto Legislativo y que el mismo que sea presentado por al menos diez miembros del Congreso. Lo cierto es que hoy es posible crear una entidad distrital mediante un acto legislativo; como ejemplo de ello se puede mencionar el Acto Legislativo No. 02 de 2018 por el cual se modificaron los artículos 328 y 356 de la Constitución Política y se elevó a categoría de distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturísticos a las ciudades de Buenaventura y Tumaco.

En el mismo sentido se tiene el Acto Legislativo 1 de 2021 que incluyó la ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Dichas reformas constitucionales modificaron los mismos artículos que pretende cambiar el presente proyecto de acto legislativo.

III. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa impacta de manera directa los gastos del municipio, puesto que conforme a los artículos 37, 40, 43, 48 y 77 de la ley 1617 de 2013, tiene impacto respecto de: La asignación salarial de alcaldes, el número y creación de localidades, el número, sesiones y remuneración de ediles y la creación de corregimientos y asignaciones salariales de los corregidores, los cuales pueden generar presiones de gasto en relación al funcionamiento y reducir el presupuesto de inversión.

Es relevante mencionar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional es el director de la economía nacional, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito público proporcionar el estudio de impacto fiscal de la presente iniciativa de conformidad a lo estipulado en la sentencia de constitucionalidad 315 del 2008.

Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las

*proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. **El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, **corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.** El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*** (Negrilla fuera de texto)

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Así las cosas, se hace el llamado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que elabore el análisis económico y el impacto fiscal que pudiese generar el presente proyecto de ley.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten

investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

a) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

b) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a. Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular,

directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

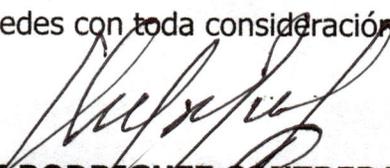
f. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

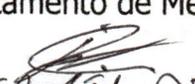
De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

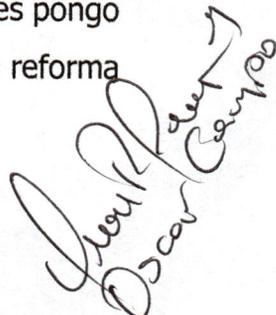
Con los anteriores argumentos Constitucionales, legales, culturales y sociales pongo a consideración de los Honorables Congresistas la presente iniciativa que reforma los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.

De ustedes con toda consideración y respeto


JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara
Departamento de Meta


GERSSEL PEABBE

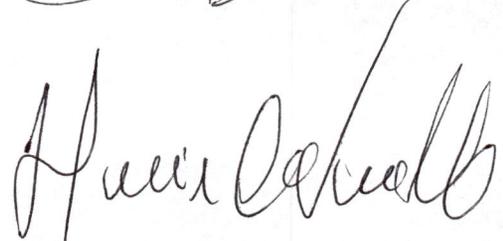

JAIRO H. CRISTÓ

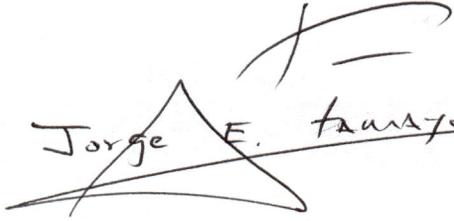

Oscar Caicedo

Juan
Jorge Moya 14


BERNWARD


Carlos A Vallejos


Juan Ceballos


Jorge E. Tamarzo




ALEJANDRO VEGA
SEADOR

CONSEJO DE LA REPÚBLICA

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

El día 5 del mes Agosto del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. _____ Acto Legislativo Nº. 07, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.R. Jaime Rodríguez, Jairo Cristo, Jorge Mendez, Gersel
Pérez, Oscar Campo, Jorge Tamarzo y otros Congresistas


SECRETARIO GENERAL