



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 937

Bogotá, D. C., jueves, 17 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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 DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2020 SENADO

*por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el departamento del Atlántico.*

##### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 13 DE 2020

"POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 328 Y 356 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA OTORGÁNDOLE LA CATEGORÍA DE DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO AL MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO"

##### 1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Este Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo otorgar al municipio de Puerto Colombia, Atlántico, la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico, reconociendo el innegable impacto histórico que el municipio ha tenido para el desarrollo comercial y portuario del país; de igual manera otorgarle las herramientas para fortalecer su potencial turístico y sus actividades que son y seguirán siendo de gran importancia para el futuro del país.

El proyecto consta de 3 artículos, así:

- **Artículo 1.** Adiciona un inciso al artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

El municipio de Puerto Colombia se organiza como Distrito Turístico, Cultural e Histórico. Su régimen político, fiscal y administrativo serán los que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten sobre la materia, y en lo no dispuesto en ellas, serán las normas vigentes para los municipios.

Dándole de esta manera la denominación y características propias de un distrito turístico, cultural e histórico al municipio de Puerto Colombia.

- **Artículo 2.** Adiciona un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

(...) El municipio de Puerto Colombia se organiza como Distrito Turístico, Cultural e Histórico. Sus autoridades junto con las autoridades nacionales podrán establecer estrategias de articulación para el aprovechamiento del desarrollo.

De esta manera se mantiene el régimen y carácter propio de un distrito turístico, cultural e histórico y garantiza el crecimiento tanto cultural como económico del municipio de Puerto Colombia mediante estrategias de desarrollo tanto territoriales como nacionales.

- **Artículo 3.** Establece la vigencia del Acto Legislativo, el cual rige a partir de su promulgación

##### 2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional, radicado el 24 de julio de 2020.

**Autores de la iniciativa:** Honorables Senadores: Armando Alberto Benedetti Villaneda, Efraín José Cepeda Sarabia, Mauricio Gómez Amin. Honorable Representante: Martha Villalba Hodwalker, Armando Zabarain D' Arce, Astrid Sánchez Montes De Oca, Modesto Aguilera Vides, Cesar A. Lorduy Maldonado, Karina Rojano Palacio, Sara Elena Piedrahita Lyons, Teresa de j. Enriquez Rosero, Monica Liliana Valencia Montaña, Mónica Raigoza Morales, Norma Hurtado Sanchez, Milene Jarava Diaz.

**Proyecto Publicado:** Gaceta del Congreso No. 580/2020

##### 3. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la motivación del proyecto de Acto Legislativo, se establece una serie de beneficios que la aprobación del susodicho traería al municipio de Puerto Colombia, estos son:

1. Ser participe en forma directa de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal por vía del sistema general de participaciones y regalías.
2. Fortalecer y ampliar su actividad y servicios históricos, turísticos y culturales.
3. Obtención de mejores instrumentos para el desarrollo y crecimiento con el aprovechamiento del patrimonio artístico, histórico y cultural.
4. Participar con voz y voto en todas las instancias administrativas de las cuales hace parte, en igualdad de condiciones que los departamentos, con la formulación de diversos planes.
5. Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
6. 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.
7. Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
8. Mejores oportunidades para el desarrollo turístico, histórico y cultural con impulso de la actividad empresarial e industrial.
9. Fortalecimiento en los procesos de descentralización.

Adicionalmente se realiza una reseña histórica en la cual se resalta la relevancia histórica del municipio de Puerto Colombia a nivel nacional, esta se explica por el desarrollo económico, social y de ingeniería que implicó su consolidación como terminal marítimo entre finales del siglo XIX y la primera mitad del XX.

Las construcciones del Muelle de Puerto Colombia y de la vía férrea que lo conectaba con Barranquilla para el transporte de carga, fueron de fundamental importancia para el desarrollo del país durante las primeras cinco décadas del siglo XX.

La explicación de esto se da, en primer lugar, por el hecho de que los dos grandes puertos que tuvieron relevancia estratégica hasta el siglo XVIII, el de Cartagena y el de Santa Marta, no la presentaron para el comercio moderno debido a la poca navegabilidad que ofrecían, particularmente por la sedimentación, y a la nula conexión que tenían con el Río Magdalena, principal arteria fluvial para el transporte de carga y de pasajeros entre las costas y el interior del país (Correa, J. 20123).

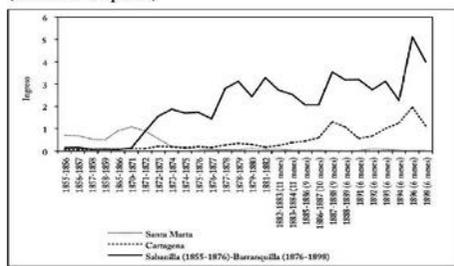
En segundo lugar, no fue hasta la construcción del puerto satélite en la bahía de Sabanilla (corregimiento de Puerto Colombia) y de la línea férrea que lo comunicó con la capital del Atlántico, Barranquilla, que esta última se erigió y transformó en el principal puerto de Colombia, pues a comienzos del siglo XIX los bancos de arena de Bocas de Ceniza impedían el paso de los buques desde el mar hacia Río Magdalena (Ibid).

En la apertura al mercado mundial que experimentó el país a finales del siglo XIX, era fundamental contar con un puerto que redujera los tiempos y los costos del transporte (Zambrano, M. 2019)4. Así las cosas, la construcción de estas dos obras trajeron para Puerto Colombia, para Barranquilla y para Colombia importantes efectos sociales y económicos que no se hicieron esperar. A nivel demográfico y social, por ejemplo, “entre 1843 y 1851 la población barranquillera pasó de 11.510 a 12.265 habitantes, mientras que Cartagena y Santa Marta pasaron de 20.257 y 11.393 a 18.567 y 5.774 habitantes, respectivamente, en ese mismo periodo; lo que sugiere una recomposición de la población caribeña en favor del centro más dinámico” (Ibid).

A nivel comercial, por su parte, “entre 1865 y 1866 se exportaron 4.154 toneladas de tabaco a través de Sabanilla frente a 546 a través de Cartagena y Santa Marta, aunque seguía siendo un caserío pequeño con una escuela y sin iglesias (Posada, 1987, 18)” (Ibid). Igualmente, una vez se terminó la primera etapa del ferrocarril de Sabanilla en el año 1871, los ingresos de aduanas entre Sabanilla, Cartagena y Santa Marta marcaron registros muy desiguales, saliendo favorecido el corregimiento de Puerto Colombia.

En el siguiente recuadro, el autor Juan Santiago Correa retoma los datos obtenidos por Nichols (1988) y Poveda (2010), y muestra cómo no sólo se trasladó más carga de comercio exterior hacia el Puerto de Sabanilla, sino que también se registró un crecimiento global de los ingresos, en contravía de lo que sucedió con los Puertos de Cartagena y Santa Marta.

**Ingresos de las aduanas de Sabanilla, Cartagena y Santa Marta, 1855-1898 (Millones de pesos)**



Fuente: Nichols (1988, 211) y Poveda (2010, 107-108).

Con todo esto, el muelle fue considerado en su momento el segundo más largo del mundo, con 4.000 pies de longitud, así como el tercero de mayor calado en su categoría a nivel mundial. Ahora bien, el desarrollo

de Puerto Colombia como puerto marítimo no solo implicó resultados a nivel económico y comercial, sino que también produjo un flujo migratorio del cual hoy en día todavía se aprecian consecuencias.

Por el puerto ingresaron para la época las culturas árabes, que emigraron de sus países para no ser reclutados por el Imperio Otomano con el fin de engrosar las filas del ejército en el frente de Palestina; los libaneses, seguidos por palestinos y finalmente sirios, posteriormente llegarían judíos, italianos, y otras culturas que salieron de Europa huyendo de la Primera Guerra Mundial, pues buscaban nuevos horizontes y al ver el gran desarrollo de esta zona portuaria, se quedaron en nuestro país, para nutrir de mayor riqueza a la cultura caribe.

El desarrollo portuario de Puerto Colombia también produjo que el municipio fuera la puerta de entrada de una de las industrias que posteriormente tendría mayor crecimiento en el país: la de la aviación.

El Piloto William Knox Martin, con el apoyo de empresario barranquillero y amigo suyo, Mario Santodomínguez, realizó un vuelo desde el Parque Once de Noviembre en Barranquilla hasta Puerto Colombia en un incipiente prototipo de avión, dejando caer una tula que contenía unas 200 cartas en lo que es hoy en día la plaza de Puerto Colombia. Con este acontecimiento se marcó el inicio oficial del Correo Aéreo en el país, motivo de orgullo para los habitantes de nuestro municipio.

Se hace también una exposición de los atractivos y actividades. De Puerto Colombia. Puerto Colombia se destaca por sus valiosos monumentos como el Castillo de San Antonio de Salgar que es un lugar de gran interés histórico, pues era un fuerte español que servía como presidio, como colonia y más tarde como refugio del “Paso del Libertador”; el centenario Muelle, ubicado en la carrera 4 con la calle 1E, construido en 1888 y concebido como parte final del terminal marítimo de Barranquilla ubicado en Puerto Colombia y consagrado como bien de interés cultural de carácter nacional, mediante la Resolución No. 0799 de 1998. Fue considerado una de las más notables construcciones del siglo XIX en el país debido a su importancia como principal puerto marítimo y por el hecho de ser en su momento el segundo muelle más largo del mundo; la Estación del Antiguo Ferrocarril de Bolívar, ubicada en la Plaza Principal y la Casa del Primer Correo Aéreo en el Atlántico. Así como por la impresionante arquitectura del edificio de la alcaldía, la del Santuario Mariano Nuestra Señora del Carmen, la del Hotel Pradomar, la del malecón de Puerto Colombia, entre otros.

A instancias de la empresa privada en asocio con el municipio y la gubernación, se han creado interesantes atractivos y actividades culturales que buscan arraigar costumbres de la cultura caribeña, como el proyecto “Defensa del patrimonio vivo de Puerto Colombia” que busca visibilizar la importancia de mantener y salvaguardar los bienes de interés cultural que actualmente siguen en pie en el municipio de Puerto Colombia. Se intenta empoderar a la comunidad sobre la preservación patrimonial, como una de las fortalezas para el desarrollo del municipio ya que este vio entrar, a través del Muelle Francisco José Cisneros, gran parte de lo que hoy nos caracteriza como esa nación diversa que es Colombia.

El festival internacional de coros “Un Mar de Voces” es un encuentro coral no competitivo que reúne los procesos corales pertenecientes al departamento del Atlántico, en donde comparten sus experiencias con grupos corales nacionales y agrupaciones invitadas internacionales. Además de realizar conciertos de gala y didácticos, se ofrecen espacios de capacitación a través de conversatorios y talleres para directores, coristas y público en general. Además, el reconocimiento a la labor de un director coral de Colombia.

Una de las más grandes expresiones culturales que dejan entrever el acervo y las raíces costeñas, es El Sirenato; es una fiesta típica de gran repercusión entre los municipios cercanos. Allí es muy común la interpretación instrumental del tambor alegre, en ocasiones es el llamado para ejecutar los bullerengues, y la cumbia. Es un universo mágico y atrayente para toda persona que tenga la fortuna de apreciar la cadencia de ese ritmo.

Otra manifestación cultural de gran repercusión nacional, es el Festival Internacional de Tunas; desde el 2011, la Fundación Puerto Colombia 6 en alianza con la Tuna Mayor Corazonista viene dando a conocer este género en todo el Atlántico. Desde entonces se han realizado 4 versiones de este festival, con la participación de agrupaciones provenientes de todo el territorio nacional y países como Puerto Rico, España y México. El evento se realiza anualmente en la plaza del Santuario Mariano Nuestra Señora del Carmen, en el mes de octubre.

Atlantijazz. Desde 2011 la Fundación Puerto Colombia, en alianza con el grupo de investigación Sapiencia, Arte y Música SAM de la Universidad del Atlántico, han llevado a la plaza de Puerto Colombia el cierre del Festival de Jazz Atlantijazz, un evento académico que reúne lo mejor de las agrupaciones de este género en el país y la región, el cual también ofrece diversión para todo tipo de público con conciertos in vivo.

El municipio cuenta con 2 escenarios culturales, 10 grupos artísticos, 14 grupos folclóricos y 4 grupos de danzas para realizar y fomentar la cultura dentro la población.

Artesanías. Parte de la economía del Atlántico la integra el trabajo manual que los artesanos y pescadores de Puerto Colombia desempeñan con gran creatividad y destreza, elaborando las más originales artesanías con materiales propios de la región.

Puerto Colombia cuenta con una Asociación de Artesanos, cuyos trabajos son elaborados con recursos del medio, especialmente conchas marinas, maderas, cocos y hojas secas, los productos que más sobresalen son las cerámicas y cestería los cuales son promocionados a través de exposiciones. Existen además varios talleres de ebanistería y modistería organizados en forma de microempresas, creando fuentes de empleo y proyectando el comercio.

En materia turística en Puerto Colombia, actualmente, se presenta un turismo social en dos modalidades: una informal, representada en las casetas que están sobre la playa, y otra formal, representada en los establecimientos de las cajas de compensación.

En el municipio se localizan 3 hoteles que se consideran patrimonio arquitectónico; cuenta con atractivos turísticos alrededor del muelle, el Castillo de Salgar, la Casa de la Cultura, la Iglesia de Salgar y de Puerto Colombia y la Alcaldía.

Se destacan destinos turísticos hacia el complejo urbano arquitectónico conformado por el Muelle, la Casa de la Cultura, la Alcaldía y la Iglesia, el sol y el mar en las diferentes playas y el Castillo de Salgar.

Por todo ello, el municipio también se podría posicionar como un referente en turismo cultural, particularmente el que tiene que ver con turismo patrimonial, turismo de monumentos y turismo histórico.

Respecto al desempeño fiscal del municipio de Puerto Colombia, se destaca el buen registro que desde el año 2007 ha presentado en la medición de Desempeño Fiscal que realiza el Departamento Nacional de Planeación. En dicho año se elevó su desempeño pasando de “vulnerable” a “sostenible”, y más adelante, en el 2010, pasó a “solvente”, categoría que ha mantenido durante casi una década.

Dichos resultados, que se fundamentan en variables como “autofinanciación de los gastos de funcionamiento”, “respaldo del servicio de la deuda”, “capacidad de ahorro”, “generación de recursos propios”, entre otros, reflejan que el municipio se encuentra en adecuadas condiciones administrativas e institucionales para asumir su nueva categoría de Distrito.

Por tomar solo un año, para el 2017 el municipio ocupó el puesto número 33 a nivel nacional entre los mejores con desempeño fiscal, y registró un 93% de generación de recursos propios, un 69% de magnitud de inversión y un 55% en capacidad de ahorro, creándose un entorno de desarrollo robusto, tal como lo clasificó el DNP.

Desempeño Fiscal de Puerto Colombia, según el DNP (2007 – 2017)				
Año	Indicador de desempeño fiscal	Rango Clasificación	Entorno de desarrollo <sup>7</sup>	Posición a nivel nacional <sup>8</sup>
2017	82,40	Solvente (>=80)	Robusto	33
2016	81,42	Solvente (>=80)	Robusto	ND
2015	82,64	Solvente (>=80)	Robusto	ND
2014	83,62	Solvente (>=80)		ND
2013	83,99	Solvente (>=80)		20
2012	82,70	Solvente (>=80)		20
2011	81,09	Solvente (>=80)		45
2010	83,35	Solvente (>=80)		48
2009	71,89	SOSTENIBL E (>=70 y <80 )		37
2008	70,26	SOSTENIBL E (>=70 y <80 )		176
2007	71,94	SOSTENIBL E (>=70 y <80 )		153

Elaboración propia a partir del DNP

Según la Universidad del Norte, mediante un proyecto integral de intervención se apuesta por la transformación del municipio de Puerto Colombia, que en el pasado fue centro de la economía nacional al contar con el puerto marítimo más importante del país. El desarrollo de distintos proyectos de investigación en salud, emprendimiento, ingeniería, historia, medio ambiente, turismo y cultura entre otras áreas, son una forma de promover y acompañar estos procesos en las gentes de Puerto Colombia.

Según la Uninorte, el Puerto Colombia de hoy es un municipio con un enorme potencial socioeconómico y territorial. En un contexto global, tiene todo para convertirse en una pieza clave del desarrollo regional, debido a sus ventajas competitivas.

generar empleo, promover nuevos emprendimientos y futuras políticas públicas que permitan tanto la promoción como el desarrollo del turismo, la historia y la cultura, y la producción de bienes y servicios en el marco de la Economía Naranja propuesta para más actividades artísticas y culturales y desarrollo de nuevos emprendimientos productivos para la consolidación de las industrias creativas.

ii. Creación de distritos mediante actos legislativos

Para este efecto, es necesario observar como contexto lo dispuesto por el artículo 286 de nuestra Carta Política al expresar que: "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas".

Dicho lo anterior, 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.*

En otro aparte de la precitada jurisprudencia, sigue diciendo la Corte:

*(...) 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". (este último aparte corresponde a la sentencia C-313 de 2009).

4. MARCO JURÍDICO

Este Proyecto de Acto Legislativo por el cual se le otorga al municipio de Puerto Colombia la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico, cumple con lo establecido en los artículos 221, 222 y 223 numeral 2 de la Ley 5a de 1992.

Cumple además con lo dispuesto en el artículo 114, de la Constitución Política, referente a las facultades del Congreso de la República en la reserva de modificar la Carta Política.

**ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

i. Beneficios del acto legislativo

La declaratoria de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el Departamento del Atlántico permitiría:

1. Ser participe en forma directa de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal por vía del sistema general de participaciones y regalías.
2. Fortalecer y ampliar su actividad y servicios históricos, turísticos y culturales.
3. Obtención de mejores instrumentos para el desarrollo y crecimiento con el aprovechamiento del patrimonio artístico, histórico y cultural.
4. Participar con voz y voto en todas las instancias administrativas de las cuales hace parte, en igualdad de condiciones que los departamentos, con la formulación de diversos planes.
5. Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
6. 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.
7. Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
8. Mejores oportunidades para el desarrollo turístico, histórico y cultural con impulso de la actividad empresarial e industrial.
9. Fortalecimiento en los procesos de descentralización.

Así las cosas, el Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito dinamizar la economía del municipio, mediante el aumento en la demanda de bienes de consumo producidos en el municipio y en todo el territorio caribe, así como el aumento en la demanda de servicios de hospedaje, construcción, turismo y transporte que permitan un mayor desarrollo de todos los renglones de la economía aledaña, para

De tal abstracción jurisprudencial se colige que, la creación de los Distritos por poder constituyente es un acto anterior a la fijación de las bases y condiciones de existencia, las cuales ya fueron atendidas por la Ley con la expedición de la norma 1617 de 2013, modificada por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019.

En este entendido, los requisitos dispuestos por las normas legales precitadas, no pueden ser exigibles en este caso y por esta vía, pues se insiste en que tal como lo reitera la Corte Constitucional, la creación de Distritos se puede hacer a través de dos (2) mecanismos: por procedimiento de ley ordinaria, siguiendo los requisitos establecidos en la Ley 1617 de 2013 modificada por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019 - que tiene contenidos de ley orgánica de conformidad con lo dispuesto en la sentencia C 494 de 2015; o atendiendo a la voluntad del constituyente, mediante el procedimiento de Acto Legislativo tal y como se ha hecho hasta el momento, siendo así que cualquiera de las dos (2) vías se ajusta al marco constitucional colombiano.

iii. Competencia del Congreso de la República

Dentro de las facultades del Congreso, claramente están definidas como una de las atribuciones las del artículo 114 de la Constitución Política de 1991, en el que se determinó que: "Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración". Por otra parte, el legislador en relación con el ejercicio de la función pública opera bajo el principio especial de la competencia funcional, en virtud del cual se encuentra facultado para llevar a cabo las actividades que defina expresamente la Constitución, la ley y el reglamento. En tal sentido, la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo Constitucional ha reiterado que: (...) "Así mismo esta corporación ha indicado que el Congreso de la República tiene un margen de acción amplio que le otorga la Constitución, en tanto le permite hacer la ley y a partir de allí, entre otros (i) definir la división general del territorio con arreglo a la Constitución" (Sentencia C 098/19).

En el mismo sentido de lo anterior, la conformación de un Distrito bajo el sistema de modificación constitucional requiere entre otros requisitos: ser tramitado a través de Acto Legislativo y que el mismo sea presentado por al menos diez congresistas.

Tal como se ha visto, la verdad es que hoy es posible crear un ente territorial como los Distritos mediante un acto legislativo; como ejemplo de ello se pueden mencionar el Acto Legislativo No. 02 de 2.018 "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 ecoturístico a las ciudades de Buenaventura y Tumaco", o el Acto Legislativo No. 01 de 2019 "por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el Departamento de Santander". Dicha reforma constitucional modificó los mismos artículos que pretende cambiar el presente proyecto de acto legislativo.

**5. CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

Teniendo en cuenta todo lo establecido en la exposición de motivos de este proyecto de acto legislativo, queda claro que el municipio de Puerto Colombia cuenta con todos los requisitos para ser valorado como distrito turístico, cultural e histórico.

El aporte histórico y cultural del municipio de Puerto Colombia debe ser reconocido por la nación, ya que es innegable que una gran parte de las innovaciones tecnológicas que entraron a este país fue mediante este puerto, la nación tiene una deuda histórica con este municipio por el cierre definitivo de su puerto a mediados de la década de los años 30 y la aprobación de este proyecto sería una manera en la cual suplir esta, ya que haría visible ante el resto del país la importancia histórica de este municipio y le otorga un merecido puesto en el sistema general de participaciones y regalías para fomentar aún más el desarrollo municipal y regional..

También es de reconocer el potencial turístico que tiene el municipio de Puerto Colombia, el cual crece en parte por los legados históricos que dan testimonio de una época clave en el crecimiento y posicionamiento de Colombia en la región, adicionalmente es visible la influencia cultural que este municipio le ha dado no solo al departamento del atlántico sino también a la región caribe de Colombia.

Consideramos que este proyecto de acto legislativo es fundamental para el desarrollo de la región caribe en la década venidera, los recursos que obtendría este municipio serán instrumentos de crecimiento turístico, mejoraría en gran medida la calidad de vida de sus habitantes, traería un incremento de inversión y mayores oportunidades para el impulso de actividad empresarial e industrial en toda la región.

Todo lo anteriormente expuesto, se traduce en un beneficio directo para toda la región caribe, la cual a su vez contribuiría a un incremento considerable de ganancias, tanto económicas, como culturales e históricas para todo el país.

**6. CONCLUSIÓN**

En mi opinión el Proyecto de Ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.

**7. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 13 de 2020 Senado. *“por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la constitución política otorgándole la categoría de distrito turístico, cultural e histórico al municipio de puerto Colombia en el departamento del atlántico”* conforme al texto original del proyecto.

Cordialmente,



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2020 SENADO**

*por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 188 DE 2020 SENADO**

*«por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones»*

**I. INTRODUCCIÓN**

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del proyecto de ley No. 188 de 2020 Senado (de ahora en adelante, «el proyecto de ley») para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el proyecto de ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente ponencia consta de las siguientes secciones:

- I.** Introducción.
- II.** Trámite y Antecedentes.
- III.** Objeto y contenido del proyecto de ley.
- IV.** Marco constitucional y legal.
- V.** Justificación del proyecto y consideraciones del ponente.
- VI.** Conclusión.
- VII.** Proposición.

**II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.**

El 31 de julio de 2020 fue radicado el **Proyecto de Ley número 188 de 2020 Senado**, por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones, de iniciativa de los Congresistas Rodrigo Lara Restrepo y Armando Alberto Benedetti Villaneda.

El proyecto de ley fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 660 de 2020 y remitido a la Comisión Primera Constitucional de Senado para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado mediante Acta MD-02 del 18 de agosto del 2020 designó como ponente para primer debate al senador Armando Alberto Benedetti Villaneda, lo cual fue comunicado mediante oficio de la misma fecha.

### III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El propósito general de esta iniciativa legislativa es habilitar un procedimiento legal mediante el cual el Congreso de la República delege competencias a título experimental a determinadas entidades territoriales. Asimismo, el Gobierno nacional podrá seleccionar unas entidades territoriales para poner a prueba una nueva institución, norma o política.

Con esta herramienta, el Congreso podrá delegar competencias por un tiempo determinado a ciertas entidades territoriales, a fin de evaluar y probar el ejercicio de las mismas. De esta forma, una vez termine el periodo de experimentación previsto en la ley y realizada una evaluación del ejercicio de la competencia experimental por parte del Gobierno nacional, el Congreso podrá optar por extenderla a todas las entidades territoriales de la misma categoría, prolongar la experimentación por un periodo determinado y realizar ajustes, o abandonarla y regresar al statu quo ex ante.

El estado actual del ordenamiento jurídico dispone que, cuando el Congreso de la República o el Gobierno nacional pretenden descentralizar competencias a las entidades territoriales, deben realizarlo de manera definitiva y general con la esperanza de que los resultados sean óptimos. Por medio de la experimentación, se permitirá al Ejecutivo seleccionar algunas entidades territoriales que puedan encontrarle beneficios a la transferencia experimental y observar y ajustar dicha competencia, antes de que el legislativo tome la decisión de transferirla de manera definitiva y general en todo el territorio nacional, una vez se haya probado la efectividad de dichos programas de experimentación.

Así las cosas, por expresa habilitación del Congreso, una entidad territorial podrá adaptar la competencia transferida por la rama Ejecutiva del orden nacional a sus realidades locales. Esto equivale, en la práctica, a que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal en el caso de los distritos o municipios, deroguen o modifiquen aspectos de la competencia experimental.

Tal como está previsto en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia es un Estado Unitario en el cual las entidades territoriales no pueden legislar y su facultad reglamentaria es subsidiaria a los parámetros generales que dicta el Congreso. Por lo tanto, este proyecto de ley tiene como objeto que las regulaciones normativas también encuentren sus fuentes en las iniciativas locales, sin que ello implique desconocer la univocidad

legislativa del Congreso, pilar del modelo de Estado unitario previsto en nuestra Carta Política.

Por lo mismo, se prevé la facultad para que entidades territoriales suspendan provisionalmente leyes ordinarias, pero dicha suspensión debe ajustarse estrictamente a la expresa habilitación que para ello realice el Congreso de la República. Este proyecto también consagra un control administrativo de legalidad de las decisiones. Lo anterior implica que los actos administrativos que suspenden la ley en virtud de la ley experimental deben ser transferidos al Ministerio del Interior, una vez expedidos, para que este revise la legalidad de los mismos. Así, pues, la transferencia del acto administrativo al Gobierno nacional será requisito de validez del mismo acto.

En caso de ilegalidad del acto administrativo, se prevé una modificación al mecanismo de control de nulidad simple previsto en la Ley 1437 de 2011, adicionándose un artículo nuevo que prevé la "revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación", con el fin de que se pueda solicitar la suspensión del acto administrativo, el cual quedará automáticamente inaplicable por un periodo de cuatro (4) meses. Vencido dicho término, el juez de la causa podrá mantener indefinidamente la suspensión, hasta que tome una decisión de fondo sobre la nulidad del acto administrativo.

En suma, este proyecto de ley pretende profundizar el proceso de descentralización en mitad de camino entre un texto constitucional generoso y una realidad ambivalente. Puesto que tal como lo hemos presenciado en los últimos años, se han recentralizado las competencias y las entidades territoriales que si bien reciben un porcentaje importante de recursos corrientes de la Nación de manera periódica y previsible, poco o nada pueden decidir respecto del destino de esos recursos, dado que vienen estrictamente desde el centro.

De esta manera, será posible contrarrestar la rigidez propia del Estado unitario, que no permite que en su seno convivan competencias diferenciadas, como tampoco que los municipios o departamentos se autoorganicen y menos que expidan sus propias normas de carácter legal.

El proyecto de ley está constituido por diez (10) artículos, cuyo contenido es el siguiente:

- Artículo 1° prevé el objeto del presente proyecto de ley.

- Artículo 2° adiciona un título nuevo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley 1454 de 2011 sobre la experimentación; en este se adiciona un artículo nuevo a la mencionada ley, en la cual se define y se establece el alcance de la figura de la experimentación.
- Artículo 3° adiciona un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011 y consagra la suspensión y extensión normativa realizada en virtud de la experimentación.
- Artículo 4° adiciona otro artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, por medio de la cual se señala el término de duración de los programas piloto de experimentación.
- Artículo 5° adiciona un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011 en el cual se establece el procedimiento necesario para participar de la experimentación.
- Artículo 6° adiciona un artículo nuevo en el cual se prevé la evaluación e informes de los programas piloto de experimentación.
- Artículo 7° igualmente adiciona un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011 en el cual señala cómo se realiza la generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación.
- Artículo 8° adiciona un artículo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que establece la remisión obligatoria de Ordenanzas y Acuerdos como requisito de validez que sean remitidos al Ministerio del Interior.
- Artículo 9° adiciona un artículo nuevo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, sobre la revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación.
- Y, por último, el artículo 10 establece la vigencia de la ley.

### IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política establece en el artículo 1° que 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 su parte, el artículo 114 señala la facultad del Congreso de la República de, entre otras, hacer leyes, atribución que es desarrollada igualmente en el artículo 150 de la Carta. Así, en el numeral 5 del mencionado artículo señala que el Congreso tiene la función de "conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales". A su vez, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución faculta al Presidente de la República a "ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

De la misma forma, la Carta Política otorga la potestad al Presidente de delegar ciertas funciones a las entidades descentralizadas, a los gobernadores y alcaldes (artículo 211 C. P.).

Por otra parte, el Título VI de la Constitución, referente a la **organización territorial del Estado colombiano**, señala que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (artículo 286 C. P.).

Las mencionadas entidades tienen autonomía para la gestión de sus intereses, tal como lo enuncia el artículo 287, dentro de los límites establecidos en la Constitución y en la ley, y las faculta para: "1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales".

Así las cosas, la Constitución prevé que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales se realizará, conforme a una ley orgánica de ordenamiento territorial (artículo 288 C. P.), norma (Ley 1454 de 2011) que precisamente se pretende adicionar con el presente proyecto de ley.

<p>En relación con el <b>régimen departamental</b>, la Constitución reitera que estos tendrán autonomía para administrar los asuntos seccionales, planificar y promocionar el desarrollo económico y social dentro de su territorio, según los límites de señalados en la Carta.</p> <p>Las funciones administrativas ejercidas por los departamentos se realizarán de manera coordinada con la acción municipal y la intermediación de la Nación (artículo 298 C. P.). En virtud de ello, cada departamento tiene una corporación político-administrativa de elección popular, como son las asambleas departamentales (artículo 299 C. P.), cuyas atribuciones se ejercen por medio de ordenanzas y estas consisten, entre otras, en: "1. <i>Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.</i> 2. <i>Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.</i> 3. <i>Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.</i> 4. <i>Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales</i>" (artículo 300 C. P.). Atribuciones que, también, podrán ser delegadas a los concejos municipales y distritales (artículo 301 C. P.).</p> <p>Por otra parte, en el <b>régimen municipal</b> previsto en la Constitución señala que los municipios tienen la obligación "de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes" (artículo 311 C. P.).</p> <p>En razón a ello, cada municipio cuenta con una corporación político-administrativa denominada concejo municipal (artículo 312 C. P.) y sus competencias consisten, entre otras, en: "1. <i>Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.</i> 2. <i>Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.</i> 3. <i>Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tēmpore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.</i> 4. <i>Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.</i> 5. <i>Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos</i>" (artículo 313 C. P.).</p>	<p>Igualmente, la Constitución Política consagra una atribución relevante en el régimen económico y de hacienda pública (Título XII), en la cual otorga al Congreso, las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, de imponer contribuciones fiscales o parafiscales, debiendo fijar directamente los sujetos activos y pasivos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos (artículo 338 C. P.), con lo cual se consagra el principio de legalidad del tributo fruto de la representación popular, siendo uno de los objetivos democráticos y de autonomía esenciales en el Estado Social de Derecho.</p> <p>Tal como se mencionó anteriormente, el artículo 1° de la Constitución señala que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Por ello, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales no solo se ejerce para la dirección política de estas, sino también para gestionar sus propios intereses, para lo cual cuentan con un poder de dirección administrativa a la luz del artículo 287 C. P. Sin embargo, también ha especificado la Corte que en virtud del carácter unitario de la República de Colombia (artículo 1° C. P.), debe existir una ponderación entre los principios de unidad y autonomía, garantizándose el manejo de los intereses locales de los municipios y departamentos y ser garantizados sin desconocer la supremacía del ordenamiento unitario.</p> <p>En este orden de ideas, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene como límites naturales aquellos que señalen la Constitución y ley, y debe ejercerse en una relación de armonía con las regulaciones del Estado unitario. Sin embargo, la normativa nacional debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial.</p> <p>En palabras de la Corte Constitucional, una "<b>República unitaria</b> implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y <b>autonomía</b> significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a) Capacidad de dictar normas; b) Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c) Poder de gestión de sus propios intereses y d) Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias"<sup>2</sup> (Negrillas fuera de texto).</p> <p>Así las cosas, la presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de</p>
<p>su promulgación, sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía e incrementa la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que, en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónima de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso, tanto por el Gobierno nacional como por el Congreso, además del control que podrá realizar con posterioridad la Rama Judicial.</p> <p>Por último, esta iniciativa se debe surtir por medio de una ley orgánica, pues a la luz del artículo 288 de la Constitución Política a través de normas de esta naturaleza se distribuyen las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.</p>	<p style="text-align: center;"><b>V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO Y CONSIDERACIONES DEL PONENTE</b></p> <p>El elemento esencial más característico del Estado unitario es la existencia de un único centro de creación legislativa, que en el caso colombiano es el Congreso de la República. En contraste, en el Estado federal, cada Estado, en ejercicio de una soberanía a la cual nunca renuncia en su totalidad, ostenta una Constitución y un Congreso que expide leyes. En los Estados regionales como España e Italia, el nivel territorial intermedio goza de un fuero que le otorga facultades legislativas, mediante las cuales las asambleas regionales expiden normas sobre el funcionamiento administrativo y político de sus territorios.</p> <p>La univocidad legislativa del Estado unitario se traduce, a nivel territorial, en un marco uniforme de competencias descentralizadas. Al existir una sola fuente del derecho, existe por consiguiente un régimen único de organización y administración de las entidades territoriales, es decir una misma manera de organizar, desde el punto de vista de sus estructuras administrativas, para las alcaldías, las gobernaciones y sus respectivas corporaciones administrativas. Todos se visten con un mismo ropaje administrativo, por el fundamental motivo de que las entidades territoriales no cuentan con facultades de autoorganización, tal como lo pueden hacer las regiones españolas o los Estados federados, en virtud de sus facultades legislativas.</p> <p>En cuanto a las competencias que ejercen las entidades territoriales en un Estado unitario, estas provienen del centro, del órgano legislativo. En el Estado federal, las competencias de los Estados les son inherentes, y son estos los que otorgan competencias al Estado federal, el cual se encarga de un ejercicio taxativo de funciones previstas en la Constitución. En el Estado regional, las cosas no son tan claras como en el federal; en permanente construcción y ajuste, el Estado regional se distingue por la cohabitación de dos fuentes de producción normativa paralelas, la regional y la nacional.</p> <p>Es así como todos los municipios y departamentos de nuestro Estado unitario se rigen por competencias homogéneas. La ley que transfiere competencias en salud o educación es la misma para todas las entidades territoriales. La uniformidad en materia de competencias no sólo se explica por la razón práctica de que el Estado unitario cuenta con una única fuente de la ley; también, por una razón de principio, y es que el Estado no puede pesar más en una región que en otra. En el trato igualitario y uniforme, reposa en gran parte la legitimidad del</p>

<p>Estado unitario. Un Estado unitario debe ser ecuánime con sus regiones, no puede pesar más en unas que en otras; es decir, no puede otorgarles más libertades a unas y menos a otras. La ley no puede significar tutela en algunas regiones y libertad en otras.</p> <p>Por otro lado, además de estar desprovistas de facultades legislativas, las entidades territoriales en un Estado unitario cuentan con facultades reglamentarias bastante precarias. De manera más concreta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional advierten que "potestad reglamentaria" o "poder reglamentario" es diferente de la función reglamentaria que cumplen las entidades territoriales en el ámbito de sus competencias. La "<b>potestad reglamentaria</b>", definida como la "(...) capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y fundamento para la actuación de las autoridades públicas (...)"<sup>3</sup>, está a cargo del Presidente de la República. Su fundamento constitucional está en el artículo 189 numeral 11 de la C. P., con base en el cual corresponde al Presidente de la República "<b>Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes</b>"<sup>4</sup>. La facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar los asuntos que son de su competencia hace parte de sus funciones reglamentarias y viene dada expresamente por la Constitución Política y por la ley<sup>5</sup>.</p> <p>En las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se debe aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función administrativa (y no legislativa), los entes territoriales están siempre sujetos a las regulaciones generales que trace el legislador nacional<sup>4</sup>.</p> <p>En resumidas cuentas, las entidades territoriales tienen una facultad reglamentaria subsidiaria y subordinada, cuyo propósito es el ejercicio que le ha otorgado el legislador y, en contadas excepciones, aquellas directamente otorgadas por el texto constitucional.</p> <p>Ahora bien, ¿cuál podría ser el margen de acción del legislador para profundizar el proceso de descentralización en un Estado unitario? De acuerdo con el numeral 5 del artículo 150 C. P., se pueden transferir competencias a las entidades territoriales, suprimiendo facultades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y otorgando mayores libertades a las regiones para expedir leyes y ejercer la potestad de autoorganizarse administrativamente, sin que ello implique abandonar el molde del Estado unitario.</p>	<p>Por lo tanto, la experimentación pretende entregar a las entidades territoriales la facultad de la <b>experimentación</b>, la cual las autoriza a solicitarle al legislador, o al poder reglamentario de la Rama Ejecutiva del orden nacional, la posibilidad de experimentar sobre una competencia nueva, no con el fin de instaurar una suspensión de la ley, sino de desarrollar una normativa más acorde con sus realidades y necesidades específicas, a la vez que se abre la posibilidad de generalizar a futuro esta competencia experimental al conjunto de entidades territoriales.</p> <p>En ese orden de ideas, la fuente de la experimentación es la ley. La autorización de experimentación de una competencia en determinado territorio del país le corresponde al legislador o al Gobierno nacional, dependiendo de que la experimentación tenga por objeto una competencia local de tipo legislativo o reglamentario.</p> <p>Para ello se prevé la necesidad de una "<b>ley de habilitación</b>", promulgada por el Congreso de la República, la cual podrá ofrecer a las entidades territoriales la posibilidad de ejercer a título experimental, una determinada competencia o suspender aspectos de la ley general. Posteriormente, el Gobierno nacional habrá de verificar que se reúnan las condiciones legales y de conveniencia pública para la experimentación y, por medio de un decreto, señalará las entidades territoriales que son admitidas para realizarla.</p> <p>Los actos de las entidades territoriales que suspenden la ley general deberán ser publicados en el <b>Diario Oficial</b>. La entrada en vigor de estas normas queda sujeta a la transmisión del acto al Ministerio del Interior y a su publicación en el <b>Diario Oficial</b>. En el marco de la acción de nulidad, procede un procedimiento especial suspensivo de control de legalidad ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, que debe ser solicitado por el Ministerio del Interior.</p> <p>Dicha <b>ley de habilitación</b> señalará un plazo en el cual las entidades territoriales podrán presentar al Ministerio del Interior una solicitud motivada por la corporación pública respectiva -entiéndase Concejo Municipal, Asamblea Departamental o Concejo Distrital-, en la que expresará su voluntad de beneficiarse de los programas piloto de experimentación.</p> <p>Antes de la expiración prevista para los programas de experimentación, los cuales no podrán exceder los ocho (8) años, el Gobierno nacional deberá transmitir al Congreso de la República -Comisiones Primeras Constitucionales y Comisión de Ordenamiento Territorial- un informe con fines de evaluación, una</p>
<p>vez se recojan las observaciones de las entidades territoriales experimentales. Este informe deberá contener los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos de la experimentación en términos de costo y calidad del servicio ofrecido al ciudadano</li> <li>• Efecto de la experimentación en términos de organización administrativa de las entidades territoriales</li> <li>• Incidencias financieras y fiscales de la experimentación.</li> </ul> <p>El Gobierno nacional presentará un siguiente informe sobre el conjunto de solicitudes de experimentación presentadas y del tratamiento que se les haya otorgado.</p> <p>El último acto del proceso experimental consiste en la expedición de una ley de ratificación del programa piloto de experimentación. El Gobierno nacional deberá intervenir antes del final del programa, a través de la presentación de un proyecto de ley, mediante la cual se podrá prolongar un año más la experimentación. Esta ley deberá contener lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las condiciones de prolongación de la experimentación.</li> <li>• Su modificación por un período que no puede ser superior a tres (3) años.</li> <li>• Mantener y generalizar las decisiones tomadas a título experimental.</li> <li>• El abandono de la experimentación: retorno al statu quo ex ante.</li> </ul> <p>Sin embargo, es importante recalcar que la experimentación cuenta con límites previstos en (i) el reconocimiento de Colombia como un Estado unitario (artículo 1° C. P.); (ii) las disposiciones constitucionales; (iii) que la experimentación no puede tener por objeto derogatorias de la ley que pongan en entredicho el ejercicio de competencias propias del principio de autonomía de las entidades territoriales; (iv) restrinjan derechos fundamentales o (v) sobrepasen las competencias asignadas por la Constitución exclusivamente al órgano legislativo. Tampoco (vi) podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad<sup>2</sup>.</p> <p>En este sentido, como el procedimiento legislativo de aprobación de la experimentación, en sí, es un control al contenido material de los programas</p>	<p>piloto de experimentación, que serán aprobados mediante una ley, esta se encuentra sometida al control de constitucionalidad previsto en el artículo 241 C. P.</p> <p>Por último, se establece un control administrativo de legalidad en cabeza del Ministerio del Interior, con el fin de encuadrar jurídicamente la acción pública local y para velar que los actos administrativos que suspenden la ley general sean siempre conformes a la Constitución y la ley. Con esta herramienta se reitera y garantiza el carácter unitario del Estado colombiano. Este control permite asegurar la preeminencia de los intereses nacionales sobre los intereses locales y hacer prevalecer la unidad del orden jurídico colombiano, sin desconocer la autonomía de la que gozan las entidades territoriales.</p> <p>En ese contexto, es claro que la conformidad jurídica de los actos derogatorios que involucra el presente proyecto de ley en el plano orgánico (forma) exige que estos sean expedidos con las formalidades legales y constitucionales exigidas y por la autoridad competente de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes.</p> <p>En lo que respecta a plano material (fondo), la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente.</p> <p>De esta manera, los desarrollos normativos de un programa de experimentación no podrán ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, lo que permite subrayar la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.</p> <p style="text-align: center;"><b>VI. CONCLUSIÓN.</b></p> <p>En mi opinión el Proyecto de Ley bajo estudio debe continuar su trámite en el Congreso de la República por las consideraciones expuestas en el aparte anterior.</p>

**VII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley número 188 de 2020 Senado**, "por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones", conforme al texto original.

Cordialmente,



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**  
Senador de la República

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2020 SENADO**

*Por medio del cual se deroga el artículo 4º del Decreto Legislativo 492 de 2020.*

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2020**

*por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020.*

Bogotá D.C. 15 de septiembre de 2020

**Doctor**  
**José Alfredo Gnecco Zuleta**  
**Presidente Comisión Tercera**  
**Senado de la República**  
**Ciudad**

**Ref: Ponencia al proyecto de Ley Número 193/2020 (Senado) "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ARTÍCULO 4to DEL DECRETO LEGISLATIVO 492 DE 2020", acumulado con el PL 027/2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 492 DE 2020"**

Señor Presidente:

En atención a la designación que se me ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate en la Comisión Tercera del Senado del Proyecto de Ley Número 193/2020 (Senado) "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ARTÍCULO 4to DEL DECRETO LEGISLATIVO 492 DE 2020", acumulado con el PL 027/2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 492 DE 2020"

**1. OBJETO DE LA PONENCIA**

El objeto de la presente ponencia es presentar **ponencia positiva** al Proyecto de Ley Número 193/2020 (Senado) "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ARTÍCULO 4to DEL DECRETO LEGISLATIVO 492 DE 2020", acumulado con el PL 027/2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 492 DE 2020" considerando los alcances del mismo y su pertinencia para garantizar el acceso en condiciones favorables a los recursos de crédito provistos por las diferentes instituciones del Gobierno Nacional.

**2. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO**

El proyecto de ley en mención fue radicado al inicio de la legislatura 2020-2021 por los Senadores Wilson Arias, Alberto Castilla, Iván Cepeda, Jorge Enrique Robledo y Alexander López, así como por los representantes Jorge Gómez Gallego y Germán

Navas Talero, todos ellos miembros de la bancada del partido Polo Democrático Alternativo

El pasado 12 de agosto, se recibió la designación como ponentes de dicho proyecto en la Comisión Tercera e inmediatamente se procedió a su estudio, para rendir el presente informe de ponencia.

Mediante oficio radicado ante la Secretaría de la Comisión Tercera, el 25 de agosto, la Senadora María del Rosario Guerra, quien fue designada ponente de los dos proyectos relacionados en esta ponencia, solicitó la acumulación de los mismos por tratarse de materias similares.

**3. NORMAS LEGALES O CONSTITUCIONALES QUE SUSTENTAN EL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto de ley hace parte de las competencias del Congreso de la República, en el caso de los estados de excepción establecidos por la Constitución de 1991a cual estableció un triple sistema de estado de excepción: i) el estado de guerra exterior, artículo 212; ii) el estado de conmoción interior, artículo 212; y el estado de emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 215. En los diferentes tipos de declaratoria, existen particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y **los controles políticos que se deben realizar en el Congreso de la República.**

Como se sabe, el estado de emergencia económica, social y ecológica contenido en el artículo 215 de la Constitución, podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Superiores, que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; o que ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como "aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país" tal como lo estableció la Honorable Corte Constitucional en sentencia 216/2011.

En este sentido, los proyectos de ley acumulados, buscan derogar total o parcialmente el decreto 492, el cual tiene como objetivo realizar una modificación a la propiedad accionaria y los recursos de las entidades autónomas del Grupo Bicentenario, el cual según dicho decreto se justifica en la medida en que estabiliza

<p>y garantiza los recursos necesarios para dar liquidez al Fondo Nacional de Garantías, que es una de las entidades que se beneficia fundamentalmente de las disposiciones establecidas en este decreto.</p> <p>Ahora bien, el Fondo Nacional de Garantías como institución financiera del Gobierno Nacional encargada de garantizar el funcionamiento del sistema de créditos a personas naturales y jurídicas que tienen en el contexto de la crisis del COVID 19 un enorme riesgo de quiebra, y que requieren de alternativas financieras para evitar su quiebra, se ha convertido en una de las principales herramientas del gobierno nacional para proveer de manera indirecta, liquidez a los pequeños y medianos empresarios del país.</p> <p><b>4. EXPOSICIÓN DE CONVENIENCIA ECONÓMICA, SOCIAL, JURÍDICA Y POLITICA DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p><b>Sobre el Proyecto de ley 193 /2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ARTÍCULO 4to DEL DECRETO LEGISLATIVO 492 DE 2020”</b></p> <p>Los argumentos para la derogación total o parcial del decreto son diferentes, por un lado, el Proyecto de ley 193 de 2020 que propone solamente la derogación del artículo 4to basado en el argumento de que esta es una operación clara de privatización, y que por ende, debería observar lo dispuesto por el artículo 60 Constitucional, y por ende observar lo determinado por la ley 226 de 1995.</p> <p>Según la posición de los autores del proyecto, esta argumentación carece de realidad jurídica y económica, en primer lugar, lo establecido en el decreto legislativo 492 NO constituye en términos estrictos un proceso de enajenación tal como lo define el artículo 60 constitucional, ni la ley 226 de 1995. A este respecto, hay que indicar que la ley 226 señala en su artículo primero que:</p> <p><i>“La presente ley se aplicará a la enajenación, total o parcial a favor de particulares, de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, de propiedad del Estado y, en general, a su participación en el capital social de cualquier empresa.</i></p> <p><i>La titularidad de la participación estatal está determinada bien por el hecho de que las acciones o participaciones sociales estén en cabeza de los órganos públicos o de las personas jurídicas de la cual éstos hagan parte, o bien porque fueron adquiridas con recursos públicos o del Tesoro Público.</i></p> <p><i>Para efectos de la presente Ley, cuando se haga referencia a la propiedad accionaria o a cualquier operación que sobre ella se mencione, se entenderán incluidos los bonos obligatoriamente convertibles en acciones, lo mismo que cualquier forma de participación en el capital de una empresa”</i></p>	<p>Por ende, al revisar la propuesta del proyecto de ley 193 de 2020, encontramos que no se cumplen ninguno de los supuestos que demanda la ley 223 de 1995 respecto a un proceso de enajenación, en primer lugar porque la operación decretada en el decreto legislativo 493 de 2020 no supone una enajenación a favor de particulares, sino un proceso de doble vía en el sentido de descapitalizar una serie de instituciones miembros de la Holding Bicentenario, para el fortalecimiento patrimonial del Fondo Nacional de Garantías, TODAS INSTITUCIONES PUBLICAS y sin que medie una participación de particulares en el proceso de capitalización que signifique una pérdida del control, utilidades o participación de la propiedad estatal.</p> <p>En este orden de ideas, esta ponencia no acoge los argumentos presentados en el proyecto de ley 193/2020 pues argumenta que lo establecido en el decreto legislativo 492 <u>corresponde con una operación de enajenación o privatización</u> del capital del Holding Bicentenario, lo cual no corresponde ni con los hechos jurídicos ni con la realidad económica de la operación decretada tal como lo establece la Constitución Política ni de la ley 223/1995 que regula lo referente a esta materia.</p> <p><b>Sobre el Proyecto de ley 027/2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 492 DE 2020”</b></p> <p>En segundo lugar, la propuesta de derogación integral del Decreto Legislativo 492, contenida en el proyecto de ley 027 apunta a elementos mucho más profundos que se resumen a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El decreto y sus disposiciones modifican de MANERA PERMANENTE la estructura y composición accionaria de la Holding Bicentenario, lo cual excede el carácter temporal de las medidas que según la misma Constitución Política deben suscribirse en el marco de la Emergencia Económica y Social, y violan las competencias del Congreso de la República aprobando una modificación de fondo a la estructura de la administración pública, tema que no tiene vinculación con la respuesta institucional a la crisis sanitaria, económica y social.</li> <li>2. La descapitalización de algunas de las entidades que componen la Holding, afecta en la práctica la garantía de los derechos sociales de los usuarios y beneficiarios de la Seguridad Social, específicamente del Fondo Nacional del Ahorro, cuya descapitalización en más de \$100 mil millones de pesos quebranta lo ordenado por los artículos 3 y 4 de la ley 432 de 1998 así como del artículo 48 de la Constitución Política, pues destina recursos propios de los Sistemas de Seguridad Social para fines diferentes a los que están destinados.</li> </ol>
<p>Al respecto de este argumento, hay que tener en cuenta que durante el análisis de constitucionalidad la Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional estimó “que la autorización para tomar recursos del Fondo Nacional del Ahorro con destino al Fondo Nacional de Garantías, y de los artículos 3 y 4, respectivamente podía ser interpretada <u>en el sentido de que permite emplear los excedentes financieros de la entidad, derivados de la administración de las cesantías de los afiliados.</u> Esta posible interpretación es contraria a la prohibición constitucional de utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social, para fines diferentes a ella (Art. 48 de la CP). En consecuencia, <u>decidió condicionar la exequibilidad de los fragmentos normativos en los que la referida autorización se expresa,</u> para excluir del campo de aplicación de la norma los recursos derivados de la administración de las cesantías”</p> <p>De aquí se deriva una cuestión referente a si es posible que en la descapitalización autorizada por el decreto 492 solamente puedan afectarse recursos diferentes a los derivados de la administración de las cesantías, que hacen parte integral de la estructura financiera del Fondo Nacional del Ahorro.</p> <p>Hay que aclarar en este sentido, que las cesantías en administración por parte del Fondo Nacional del Ahorro -FNA- con corte oficial del 31 de diciembre de 2019 ascendían a los \$5.4 billones de pesos, los cuales se cuentan dentro de los pasivos de la entidad, y por ende no hacen parte integral de su patrimonio, por otra parte, a la misma fecha, el patrimonio de la entidad ascendía a los \$ 2,09 billones.</p> <p>Así mismo, al cierre 2019 el total de utilidades del FNA terminó con un total de \$190,1 mil millones, de tal manera que la operación de descapitalización propuesta en el Decreto 492 asciende al 52,6% de las utilidades alcanzadas por el fondo en 2019, las cuales se derivaron fundamentalmente de los ingresos operacionales de la entidad, los cuales se financian con la administración general de las cesantías.</p> <p>Por ende, dados los principios de unidad de caja y uniformidad contable, es difícil establecer la parte de los recursos del FNA que se derivan de las operaciones de administración de cesantías de los usuarios del Fondo, puesto que en primer lugar las cesantías depositadas en el fondo se emplean en un gran porcentaje para emplearlas en la concesión de créditos a los usuarios del FNA, del cual al 31 de diciembre existían saldos por más de \$7,6 billones de pesos.</p>	<p>Este vicio de procedimiento había sido advertido por la Contraloría General de la República respecto de las decisiones implementadas en la ley 1873 de 2017 (Presupuesto General de la Nación Para 2018) la cual manifestó que “la división entre recursos relacionados directa o indirectamente con la seguridad social, y los propios de la entidad que los administra, se predica de las entidades privadas que manejan recursos públicos, de manera que no aplica en el caso del Fondo Nacional del Ahorro, que es una institución de seguridad social con naturaleza de empresa industrial y comercial del Estado, cuyo patrimonio, así como las cesantías que administra y el total de sus recursos financieros tienen un tratamiento especial y preferente”</p> <p>Por esta razón, no es posible separar los recursos derivados de la administración de cesantías del capital propio de la entidad, y por tanto es imposible cumplir con el criterio de exequibilidad condicionada emitida por la Honorable Corte Constitucional. De tal manera que la operación aprobada, compromete sin duda recursos destinados a la Seguridad Social para usos diferentes a los establecidos en la Constitución y la ley y que representan el 4,77% del total del patrimonio de la entidad al cierre de 2019, porcentaje que si bien podría ser considerado como poco representativo, si expresa una práctica que se está convirtiendo en constante para el gobierno nacional, y es la descapitalización del FNA debilitándolo financieramente, y poniendo en riesgo la estabilidad y garantías de los ahorros de los trabajadores (as) que se han vinculado a esta entidad, aprovechando la flexibilidad financiera que provee la gestión de la Holding Bicentenario.</p> <p>d. Consideramos que se ha presentado un abuso de las facultades establecidas en los estados de emergencia, en toda la historia de de los estados de excepción es la primera vez que se expiden 150 decretos bajo esta medida, en esta en particular, el Presidente de la República está sometiendo a entidades autónomas e independientes a un régimen que las lleva a la pérdida de estas cualidades, adicionalmente se tiene que considerar que una holding que tiene como objetivo aumentar la eficiencia en la gestión financiera, no implica la posibilidad de que dicha entidad controle, subordine (e incluso pueda eliminar en la práctica la autonomía de funcionamiento y financiera) de las entidades que la componen.</p> <p>e. El desempeño del Fondo Nacional de Garantías es mas bien modesto, si bien se entiende la necesidad de contar con un aparato de gestión que permita abrir los mecanismos de financiación a las empresas que requieren apoyos de liquidez para enfrentar las consecuencias de los aislamientos obligatorios y el cierre debido a las cuarentenas, el FNG tiene un potencial de avalar créditos por 24.2 billones y a la fecha (septiembre 15 2020) solamente ha logrado asignar \$7,32 billones, es decir, apenas un 34,4% del potencial de créditos avalados.</p> <p><b>5. MODIFICACIONES AL ARTICULADO</b></p> <p>Respecto del articulado, la ponencia acoge de manera integral, el articulado del proyecto de ley 027/2020 sin modificación alguna.</p>

6. PROPOSICION

Por todas las consideraciones anteriores, solicito a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional dar primer debate al proyecto de ley 193/2020 (Senado) "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ARTICULO 4to DEL DECRETO LEGISLATIVO 492 DE 2020", acumulado con el PL 027/2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 492 DE 2020" manteniendo el texto original del articulado presentado en el proyecto de ley 027/2020.

Cordialmente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de ley 193/2020 (Senado) "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ARTICULO 4to DEL DECRETO LEGISLATIVO 492 DE 2020", acumulado con el PL 027/2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 492 DE 2020"

ARTÍCULO 1°. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto derogar la totalidad del decreto 492 de 2020 "Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020".

ARTÍCULO 2°. Deróguese el Decreto 492 de 2020 "Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020".

ARTÍCULO 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente

Gustavo Bolívar  
Senador Lista Decentes

Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2020

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 193 de 2020 Senado, "

Presentada por el H.S. María del Rosario Guerra de la Espiella, (Recibida a las 4:10 P.M.),

El señor secretario de la comisión tercera del Senado. Dr. Rafael Oyola.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de diez (10) folios.

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

CONTENIDO

Gaceta número 937 - Jueves, 17 de septiembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de acto legislativo número 13 de 2020 Senado, por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Puerto Colombia en el departamento del Atlántico. ....	1
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de Ley número 188 de 2020 Senado, por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	4
Ponencia para primer debate en la comisión tercera de senado del proyecto de ley número 193 de 2020 senado por medio del cual se deroga el artículo 4° del Decreto Legislativo 492 de 2020. Acumulado con el proyecto de ley número 027 de 2020 por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020.....	8