



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5<sup>a</sup> de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N<sup>o</sup> 2280

Bogotá, D. C., martes, 2 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariosenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

## RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO CÁMARA DE REPRESENTANTES PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 348 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se derogan los artículos 30, 32, 33 y se modifica el parágrafo único del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2025

Doctor

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Doctora

**AMPARO YANETH CALDERÓN**

Secretaria Comisión Primera

**Asunto: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 348 de 2025 Cámara, por medio del cual se derogan los artículos 30, 32, 33 y se modifica el parágrafo único del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en**

*el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y siguiendo los dispuesto en el artículo 174 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, ponemos en consideración el siguiente informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria de la referencia.

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

SANTIAGO OSORIO MARÍN  
Representante a la Cámara  
Ponente

*Luis Alberto Albán*  
LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara  
Ponente

*Antonela García*  
ANTONELA GARCÍA  
Representante a la Cámara  
Ponente

*Hernán Darío Cadavid*  
HERNÁN DARÍO CADAVÍD  
Representante a la Cámara  
Ponente

*Julio César Triana Quintero*  
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
Ponente

*Marelen Castillo Torres*  
MARELEN CASTILLO TORRES  
Representante a la Cámara  
Ponente

*Juan Carlos Wills Ospina*  
JUAN CARLOS WILLS OSPINA  
Representante a la Cámara  
Ponente

*Orlando Castillo Advíncula*  
ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA  
Representante a la Cámara  
Ponente

*Óscar Hernán Sánchez León*  
ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 348 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se derogan los artículos 30, 32, 33 y se modifica el parágrafo único del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.*

### I. Antecedentes del Proyecto de Ley

El 17 de septiembre de 2025 se radicó en la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 348 de 2025 Cámara**, *por medio del cual se derogan los artículos 30, 32, 33 y se modifica el parágrafo único del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.*

La iniciativa fue presentada por los honorables Representantes: *Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Flora Perdomo Andrade, Germán Rogelio Rozo Anís, Gilma Díaz Arias, José Octavio Cardona León, Olga Lucía Velásquez Nieto* y se remitió a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para su debate. Posteriormente, mediante el oficio CPCP 3.1-494-2025 del 29 de octubre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara de Representantes designó como ponentes a los Representantes: *Óscar Hernán Sánchez León, Alirio Uribe Muñoz, Juan Carlos Wills Ospina, Santiago Osorio Marín, Julio César Triana Quintero, Ana Paola García Soto, Hernán Dario Cadavid Márquez, Orlando Castillo Advíncula, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.*

### II. Objeto del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley Estatutaria tiene por objeto amparar el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, a través del ejercicio habitual y corriente de la función pública en condiciones de eficiencia, y eficacia, en tiempos en donde el Estado no puede ser inoperante y pausado.

### III. Contenido del Proyecto de Ley

El proyecto de ley está compuesto por tres artículos:

El artículo 1° establece el objeto de la iniciativa, señalando que la finalidad es garantizar que la función pública pueda ejercerse de manera habitual, eficiente y eficaz, evitando que el Estado se vea limitado o paralizado durante los períodos preelectorales.

El artículo 2° modifica el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, manteniendo las prohibiciones

generales para los servidores públicos frente a la participación en política, pero introduciendo ajustes en el parágrafo. Entre ellos, conserva la restricción para que gobernadores, alcaldes y directivos de entidades territoriales no destinen recursos públicos para actividades proselitistas en los cuatro meses anteriores a las elecciones, pero elimina de las prohibiciones la realización de convenios interadministrativos.

Además, agrega una excepción que permite autorizar el uso de bienes inmuebles públicos para actos políticos, bajo la modalidad de alquiler y mediante la expedición previa de acuerdos municipales u ordenanzas departamentales.

Finalmente, el artículo 3° establece la vigencia.

### IV. Consideraciones de la iniciativa

Para los autores de esta iniciativa, el legislador estableció un marco legal, básicamente para las campañas presidenciales, el cual se extendió a otros cargos de elección popular a través de la Ley 996 de 2005 que fue inspirada en el Acto Legislativo 02 de 2004, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones entre candidatos, impedir la influencia de los servidores públicos y asegurar la transparencia del proceso electoral. Esta norma por demás, impone restricciones a la contratación pública, la vinculación de personal a la nómina estatal y el uso de bienes públicos durante los períodos previos a las elecciones.

El periodo de garantías electorales consagrado en la mencionada ley, actualmente no conserva la impronta que lo inspiró (Acto Legislativo 2 de 2004, hoy derogado). Sin embargo, para los autores, esto establece un periodo de letargo y parálisis administrativa que soslaya los cometidos y fines estatales, establecidos por el constituyente primario en la Carta Política de 1991.

Este periodo de hibernación administrativa, denominada así por los autores, impide que el Estado en todos sus niveles, pueda realizar procesos contractuales directos, cuando lo pretendido era que el Candidato - Presidente tuviese limitadas sus facultades para adelantar procesos directos de contratación.

Ahora bien, en reiterada jurisprudencia la Honorable Corte Constitucional ha expresado que, el test de proporcionalidad permite determinar si en un estudio hermenéutico existe una finalidad legítima, si la medida es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto, buscando equilibrar la restricción de un derecho con el beneficio que genera, y evitando afectaciones desproporcionadas a otros principios o derechos constitucionales.

Dicho ello, para los autores, no es ajustado al mencionado test de proporcionalidad que la prohibición de contratación directa sea trasladada a los niveles más complejos de la administración pública como departamentos y municipios; cuando en dicho periodo preelectoral, tienen proscrita la contratación directa indistintamente de la fuente

de financiación. En otras palabras, refiere que no pueden ni siquiera contratar directamente con recursos propios de los entes territoriales. Luego entonces, resulta para estas entidades territoriales y para sus comunidades un periodo que limita el goce efectivo de sus derechos, incluso más allá de lo que pretendió el legislador, cuando vislumbró que el candidato - Presidente no se valiera de la contratación directa para eventualmente alterar los procesos eleccionarios, en los que incluso este podía participar activamente. (en términos del Acto Legislativo 2 de 2004, hoy derogado).

Adviértase además, que las restricciones en la contratación pueden afectar la ejecución de proyectos y la prestación de servicios públicos esenciales, obligando a una planificación que aunque sea cuidadosa y eficiente por las entidades territoriales, en gran medida dependen de transferencias que alteran la planeación financiera de decenas de municipios, que posteriormente se ven enfrentados a un periodo de prohibición de los procesos contractuales; adicional que como se advirtió líneas arriba, en muchas ocasiones los procesos contractuales, no relacionan fuente de financiación del gobierno central.

Recordemos la definición de convenio interadministrativo nos brinda la MOE “(...) Acuerdo celebrado entre dos o más entidades estatales para cumplir funciones propias, sin fines comerciales ni ánimo de lucro. No requiere licitación y se basa en el principio de colaboración entre entidades públicas, siempre que la entidad contratada tenga capacidad técnica y operativa para ejecutar el objeto del contrato (Ley 489 de 1998, art. 95) (...)”.

A su vez Colombia compra eficiente nos dice que “(...) el contrato o el convenio interadministrativo es el acuerdo donde concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado (...)”.

Para los autores, resulta muy a lugar recordar que, en su momento, la Ley 2159 de 2021 estableció la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos en época electoral, la del 2022, lo cual plasmó en su artículo 124, el cual quedó así: Artículo 124. Con el propósito de promover la reactivación económica y la generación de empleo en las regiones, a partir de la publicación de la presente ley y durante la vigencia fiscal 2022, la Nación podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales para ejecutar programas y proyectos correspondientes al Presupuesto General de la Nación.

La presente disposición modifica únicamente en la parte pertinente el inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

Esta norma fue demandada ante la corte constitucional y fue declarada inexistente según

Sentencia C-153 de 22, por vicios de procedimiento, especialmente la unidad de materia, toda vez que fue incluida en el contexto de la aprobación de la Ley de Presupuesto y, además, porque su trámite fue el propio de una ley ordinaria cuando debió dársele trámite como si fuera una Ley Estatutaria, lo cual la magistrada y la corte dijeron de esta manera (...).

Para la Sala el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, y en particular la prohibición de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, tiene contenido estatutario. Ello es así a partir del análisis sobre su génesis y de la comprensión de las razones que a dicha configuración subyacen. Además de lo anterior, es necesario destacar que tal condición estatutaria no es un asunto novedoso para esta Corte, pues ello ya había sido materia de decisiones previas, como a continuación se expone (...). Significa lo dicho que este congreso ha entendido el daño profundo que genera en las entidades territoriales la imposibilidad de celebrar convenios interadministrativos.

En la jurisprudencia antes citada, también se dijo que algunos intervenientes del proceso manifestaron que los convenios interadministrativos en época electoral no alteran las condiciones del proceso, pues “(...) suponer en abstracto que la disposición normativa acusada será mal utilizada para generar actos de corrupción, atenta contra el principio de presunción de buena fe que rige la conducta de autoridades y particulares (Art. 83 superior (...)).”

Para los autores, la prohibición no afecta realmente a los municipios de primera categoría y ni siquiera a las gobernaciones, pero si golpea a los municipios de sexta y quinta categoría, incluso a los de cuarta y tercera, que en gran medida dependen del giro de recursos que hacen las gobernaciones y la Nación.

En medio de esta discusión, para los autores, no puede dejarse de lado las afectaciones que sufren las entidades adscritas que se ven impedidas para celebrar convenios incluso con el ente al cual pertenecen, lo que resulta inexplicable, pues eso lleva a concluir que la ley considera que un secretario de despacho adscrito a la alcaldía x no puede celebrar un convenio interadministrativo con un gerente de una entidad descentralizada adscrita a la misma alcaldía x por temor a que hagan trampa electoral siendo ambos dependientes del alcalde x.

De igual manera, el proyecto de ley plantea que se pueda “prestar” o autorizar el uso de instalaciones públicas, mediante el esquema o modelo de alquiler de espacios tales como colegios, cuando no estén en clases o actividades, lo mismo que coliseos, polideportivos, canchas, salones y otros espacios en los que se puedan realizar las reuniones, fijando reglas claras de equilibrio e imparcialidad, con cobro de los espacios de ser necesario.

Para los autores, la democracia y la seguridad de los candidatos y comodidad de los ciudadanos merecen esta modificación, pues el modelo actual lo impide y por eso los ciudadanos que asisten se mojan, se quedan bajo el sol ardiente, deben permanecer de pie, etc., pero lo más grave, les toca presenciar temas tan dolorosos como el atentado a Miguel Uribe, pues es más fácil proteger un candidato en espacios cerrados que en mitad de la calle.

Para los autores, en un país con altos niveles de abstención debe procurarse todo tipo de soluciones que permitan e incentiven que los ciudadanos escuchen las propuestas de los candidatos de cara a obtener y lograr que en lo posible la decisión plasmada en el tarjetón esté prevalida de suficiente información para que la opinión prevalezca sobre la dádiva o la oferta, buscando en todo caso que el voto sea cada vez más informado, y eso es en parte lo que se podría solucionar con la iniciativa planteada.

De esa forma, para los autores, Colombia no puede seguir siendo un modelo democrático en el que cada vez haya más dificultades para el ejercicio de la actividad proselitista, pues lo que se ha buscado y lo que se ha querido no es ahuyentar al elector, sino más bien atraerlo y acercarlo al candidato. Ningún sentido tiene que los candidatos encuentren serios impedimentos para la realización de reuniones masivas, básicamente por falta de espacios y adicionalmente ninguna explicación suficiente se puede dar al hecho de promover un modelo proselitista que solo pueda desarrollarse en las calles, con serias afectaciones a la movilidad, contaminaciones por ruido, exposiciones innecesarias de los candidatos en temas de seguridad, incomodidades permanentes para los electores.

Así las cosas, para los autores, con el presente proyecto de ley se pretende conceder eficiencia al Estado en sus diferentes niveles administrativos, de tal suerte que se privilegien principios de raigambre constitucional y máximas de estricto cumplimiento.

## V. Razones de la inconveniencia del proyecto de ley

Tras el estudio del proyecto de ley que pretende modificar el régimen de garantías electorales contenido en el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, se recomienda archivar la iniciativa por razones de orden constitucional, jurisprudencial y de conveniencia democrática. En ese orden de ideas, se estudiarán los siguientes aspectos: (i) La prohibición de realizar convenios interadministrativos; (ii) El uso de bienes públicos en reuniones de carácter proselitista; y (iii) Vulneración del Principio de Unidad de Materia.

### 1. La prohibición de realizar convenios interadministrativos

El Proyecto de ley elimina la prohibición de celebrar convenios interadministrativos durante los cuatro meses previos a las elecciones y habilita, bajo

ciertas condiciones, el uso excepcional de bienes inmuebles públicos para actividades de carácter proselitista. Ambas modificaciones constituyen un retroceso frente a las garantías de transparencia e igualdad que gobiernan la contienda electoral en Colombia y desconocen precedentes claros de la Corte Constitucional sobre la materia.

En primer lugar, la prohibición de celebrar convenios interadministrativos en época preelectoral ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un instrumento legítimo y necesario para asegurar la neutralidad del Estado frente a la competencia política. Al estudiar la Ley 996 de 2005, la Corte avaló expresamente estas restricciones y concluyó que el legislador puede limitar la contratación estatal en momentos sensibles del ciclo electoral y no se verán contrariados los principios de la función administrativa.

“La Sala observa que todas las limitaciones previstas en el artículo 38 están claramente encaminadas a garantizar los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución, en particular la moralidad, la imparcialidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones. En esa medida, en términos generales, el artículo 38 no contraría disposición alguna de la Carta, sino que la desarrolla.” (Corte Constitucional, C- 1153 de 2005).

Por otra parte, si bien es cierto que mediante la Sentencia C-153 de 2022 la Corte Constitucional declaró inexistente el artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 (el cual modifica de manera transitoria el inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, respecto de la celebración de convenios interadministrativos en época preelectoral), por el desconocimiento de la reserva de Ley Estatutaria de la Ley 996 de 2005 y el principio de unidad de materia. Dicha corporación si mencionó aspectos relacionados con la realización de convenios interadministrativos:

“121. (...) (iv.1) los destinatarios de la medida son empleados del Estado que pueden participar en política, *solamente en las condiciones de una Ley Estatutaria*; y que, (iv.2) ordinariamente, en ejercicio de sus atribuciones pueden suscribir convenios interadministrativos. Por supuesto, el que lo puedan hacer no los habilita en momento alguno a desviar los fines del buen servicio en su celebración y, por tanto, nunca podrían suscribirlos para favorecer políticamente, por ejemplo, a organizaciones políticas o eventuales candidatos. **No obstante lo anterior, (iv.3) como una medida dirigida a garantizar la transparencia y equilibrio en las contiendas electorales, el Legislador estatutario consideró que en época preelectoral esta competencia estaría proscrita; no porque se presuma la mala fe de tales funcionarios, sino porque la valoró como una regla importante para la democracia representativa.**

122. En estos términos, (iv.4) aunque el régimen integral que debe contener la ley estatutaria prevista en el artículo 127 no se ha proferido, la prohibición de celebrar convenios interadministrativos en los términos del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tiene como fundamento esta cláusula constitucional, en tanto prevé prohibiciones particulares dirigidas a salvaguardar todos los fines asociados a una ley de garantías, en un momento de especial relevancia para el juego democrático; y, por lo tanto, su estatus cualificado es incuestionable.

(...)

124. Según esto último, en opinión de la Sala Plena la prohibición prevista para los empleados del Estado en el parágrafo 38 de la Ley 996 de 2005 objeto de análisis tiene además una relación inescindible y estrecha con la determinación de las reglas del juego democrático y, en consecuencia, su comprensión se inscribe también en el escenario de las garantías de la igualdad electoral, en los términos del artículo 152.f), y en el más amplio que se propone también por vía estatutaria regular la materia electoral para proteger, por ejemplo, los derechos de la oposición. De otra manera no podría juzgarse el hecho de que la ley de garantías electorales surgiera a partir de la necesidad de blindar los comicios electorales de una serie de riesgos que, desde un punto de vista, pudieran incidir en el equilibrio de candidatos y organizaciones políticas, y, desde otro, en la libertad misma del votante. La prohibición analizada, entonces, en la medida en que protege la destinación de recursos públicos para evitar un desbalance en el contexto de elecciones, es una medida dirigida a proteger el principio democrático del Estado". (Corte Constitucional, C-153 de 2022) (negrillas del texto).

En este sentido, la Corte señala que la prohibición de celebrar convenios interadministrativos se dirige a los funcionarios que manejan recursos públicos y que pueden incidir en el gasto en el nivel local. Esta restricción opera durante los cuatro meses previos a cualquier elección, no solo las presidenciales, porque ese periodo es especialmente delicado para la integridad del proceso democrático. En condiciones normales, estos servidores sí están facultados para suscribir convenios, siempre y cuando lo hagan dentro de los fines del servicio y sin favorecer intereses políticos.

Sin embargo, el legislador estatutario decidió suspender esta competencia en época preelectoral como una medida preventiva destinada a proteger la transparencia y el equilibrio entre candidatos y organizaciones políticas. No se trata de asumir

mala fe en los funcionarios, sino de reconocer que la posibilidad de ejecutar recursos en este periodo puede influir en la percepción ciudadana, alterar la igualdad en la contienda o generar ventajas indebidas. Por esa razón, la restricción fue incorporada como una regla estructural del sistema de garantías electorales.

En consecuencia, la norma adquiere un carácter especialmente cualificado dentro del régimen estatutario, ya que su objetivo es impedir que los recursos públicos incidan en la competencia electoral y asegurar que todas las fuerzas políticas participen en condiciones de equilibrio.

La medida protege principios esenciales para la democracia representativa, como la igualdad electoral, la neutralidad del Estado y la correcta destinación de los recursos públicos durante un momento decisivo del proceso democrático. Por este motivo, la promoción de una iniciativa legislativa que tenga como objetivo eliminar dicha prohibición iría en contravía de la constitución y las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional.

## 2. El uso de bienes públicos en reuniones de carácter proselitista

En segundo lugar, el proyecto introduce una excepción para permitir el uso de bienes inmuebles públicos en actividades proselitistas, bajo la figura del alquiler y con ciertas condiciones, como la situación de seguridad. Esta disposición supone un cambio sustancial frente al régimen de garantías vigente, pues abre la puerta a que la infraestructura estatal sea puesta al servicio de campañas políticas, incluso cuando se invoquen reglas formales de igualdad o mecanismos de pago por el uso de esos bienes.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado el alcance de las garantías electorales, el uso de bienes públicos con fines electorales no está acorde con los principios como la moralidad, la imparcialidad y la igualdad, y termina convirtiendo a las autoridades territoriales en actores que facilitan intereses partidistas, lo cual es incompatible con la exigencia de neutralidad que recae sobre el Estado en contextos electorales.

Como se ha indicado con anterioridad la Corte ha establecido que lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tiene por finalidad garantizar los principios de la función administrativa, pero específicamente frente al inciso tercero del parágrafo del dicho artículo menciona

"La Corte encuentra ajustado a la Constitución el inciso tercero, porque, como las demás previsiones del artículo 38, tiende a proteger la moralidad administrativa. (...)" (Corte Constitucional, C-1153 de 2005).

Adicionalmente, los criterios propuestos por el proyecto de ley resultan indeterminados y de difícil aplicación real. Expresiones como "razones de orden público" o "atendiendo a la necesaria seguridad" no cuentan con parámetros suficientemente delimitados, lo que abre un margen amplio

para interpretaciones discretionales por parte de las autoridades territoriales. En la práctica, estos conceptos sin definición normativa clara permiten que la administración pueda justificar la habilitación de bienes públicos para eventos proselitistas con base en apreciaciones subjetivas, sin mecanismos de control efectivos que impidan potenciales arbitrariedades.

Por otro lado, la supuesta “igualdad de condiciones” en el acceso a los bienes públicos es, en la mayoría de los casos, meramente formal. No existe un parámetro objetivo para identificar qué bienes pueden ser ofrecidos en igualdad de oportunidades, ni procedimientos uniformes que garanticen que todos los actores políticos puedan acceder a ellos en las mismas circunstancias. En muchos municipios, la disponibilidad de infraestructura pública es limitada y, por tanto, difícilmente replicable. Bajo estas condiciones, la igualdad deja de ser material y se reduce a un enunciado difícil de garantizar, dado que quien obtenga primero la autorización, o quien tenga mayor cercanía con la administración local, obtendría una ventaja evidente sobre los demás competidores.

Finalmente, el proyecto no prevé mecanismos reales para evitar que estas autorizaciones se conviertan en instrumentos de favorecimiento político. No se establecen criterios de publicidad suficientes, ni reglas sobre priorización, ni garantías procedimentales independientes que minimicen el riesgo de captura administrativa.

Por estas razones, se concluye que el proyecto de ley no solo desconoce precedentes claros y reiterados de la Corte Constitucional, sino que reabre espacios para la politización de la contratación y de la infraestructura pública, afectando de manera directa la imparcialidad administrativa y la igualdad de condiciones entre las campañas electorales. En consecuencia, se recomienda archivar la iniciativa, en defensa del principio democrático, la integridad del sistema electoral y la neutralidad del Estado en época preelectoral.

### **3. Vulneración del Principio de Unidad de Materia**

El título del proyecto de ley es: “Por medio del cual se derogan los artículos 30, 32, 33 y se modifica el parágrafo único del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones”.

Con este título, se anuncia que la iniciativa derogará los artículos 30, 32 y 33, y que modificará únicamente el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

No obstante, del análisis del articulado se evidencia que el proyecto no deroga los artículos 30, 32 y 33, y que modifica el numeral 2 del artículo 38, además del parágrafo, lo cual no corresponde con lo anunciado en el título. Esta discrepancia significa una vulneración del principio de unidad de materia, establecido en el artículo 169 de la Constitución Política, el cual dispone “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”.

En igual sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-133 de 2012, estableció las reglas para la aplicación de este principio en los procesos legislativos, señalando que:

“(...) la Corte ha destacado que el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien (no) encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”.

De esta manera, se evidencia claramente una vulneración al principio de unidad de materia debido a que el título de la iniciativa legislativa no es concordante con lo establecido en el contenido normativo de la misma. En este sentido, el proyecto de ley vulnera la primera condición establecida por la Corte Constitucional en la cual se debe definir con precisión desde el título del proyecto las materias que se van a trabajar en la iniciativa.

### **VI. Conclusiones**

El proyecto de ley resulta inconveniente porque elimina pilares que la Ley 996 de 2005 y la Corte Constitucional han considerado esenciales para proteger la transparencia y la igualdad electoral. La reforma propuesta pretende suprimir la prohibición de celebrar convenios interadministrativos en los cuatro meses anteriores a cualquier elección, a pesar de que esta restricción ha sido reconocida como una medida necesaria para garantizar la

neutralidad del Estado y evitar que los recursos públicos sean utilizados de forma que alteren el equilibrio democrático. La propia Corte ha resaltado que esta prohibición tiene un estatus cualificado dentro del régimen estatutario, pues resguarda fines asociados a la ley de garantías y previene riesgos que pueden incidir tanto en la competencia entre candidatos como en la libertad del votante.

Asimismo, el proyecto plantea permitir de manera excepcional el uso de bienes inmuebles públicos para actividades proselitistas mediante acuerdos u ordenanzas locales. No obstante, esta medida desconoce que la Corte Constitucional ha sido enfática en prohibir que la infraestructura estatal se utilice para favorecer intereses políticos, incluso bajo condiciones formales de igualdad. Al habilitar este tipo de usos, la iniciativa no solo contradice el carácter estatutario del régimen de garantías, sino que abre la puerta a prácticas que comprometen la moralidad, la imparcialidad y la neutralidad con la que debe actuar la administración pública durante los períodos electorales.

En conjunto, las modificaciones propuestas representan un retroceso injustificado en las garantías diseñadas para asegurar contiendas equilibradas y evitar la instrumentalización del poder público. La exposición de motivos del proyecto no ofrece argumentos que justifiquen debilitar estas salvaguardas, y su aprobación generaría riesgos que la jurisprudencia ha identificado de manera reiterada. Por estas razones, y en atención a la protección del principio democrático, la igualdad entre campañas y la confianza en la neutralidad del Estado, se recomienda archivar la iniciativa.

Finalmente, se evidencia claramente una vulneración al principio de unidad de materia debido a que el título de la iniciativa legislativa no es concordante con lo establecido en el contenido normativo del mismo.

## VII. Conflicto de intereses

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “*por la cual se modifica parcialmente la Ley 5<sup>a</sup> de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que establece:

**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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.

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

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurre para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

En cumplimiento de lo acordado por el artículo 291 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, no se encuentran circunstancias de impedimento al no evidenciarse beneficios particulares, actuales y directos con relación a las disposiciones del presente proyecto de ley.

## VIII. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, se rinde ponencia negativa para primer debate, y en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el **Proyecto de Ley Estatutaria número 348 de 2025** Cámara, por medio del cual se derogan los artículos 30, 32, 33 y se modifica el parágrafo único del artículo 38 de la ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN  
Representante a la Cámara  
Ponente

HERNÁN DARÍO CADAVÍD  
Representante a la Cámara  
Ponente

MARELEN CASTILLO TORRES  
Representante a la Cámara  
Ponente

ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA  
Representante a la Cámara  
Ponente

SANTIAGO OSORIO MARÍN  
Representante a la Cámara  
Ponente

ANA PAOLA GARCÍA  
Representante a la Cámara  
Ponente

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
Ponente

JUAN CARLOS WILLS OSPINA  
Representante a la Cámara  
Ponente

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara  
Ponente

Del honorable Representante,

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

## I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 20 de agosto de 2025 se radicó el **Proyecto de Ley número 258 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, y se dictan otras disposiciones, de autoría del honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras; publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1604 de 2025 del 3 de septiembre de 2025.

El 18 de septiembre de 2025 se me notificó la asignación de ponente único del Proyecto de Ley número 258 de 2025 Cámara de acuerdo al Acta número 10 de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

## II. ANTECEDENTES

En el año 2019, se radicó el Proyecto de Ley número 344 de 2025 Cámara, por medio de la cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, y se dictan otras disposiciones, de autoría del honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 171 de 2019 del 29 de marzo de 2019.

Posterior a ello, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se designaron como ponentes a los honorables Representantes Alejandro Alberto Vega Pérez, Juan Manuel Daza Iguarán, Juan Carlos Rivera Peña, Jorge Enrique Burgos Lugo, Juanita María Goebertus Estrada, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Germán Navas Talero Jaime Rodríguez Contreras. El informe de ponencia para primer debate en Cámara fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 329 de 2019 del 12 junio de 2019. Se presentó ponencia negativa por parte del Honorable Representante Carlos Germán Navas Talero publicada en la *Gaceta del Congreso* número 305 de doce de junio de 2019.

Previo a la discusión en primer debate, se obtuvo concepto favorable del Concejo Municipal de la ciudad de Villavicencio en 3 de abril del 2019. Más adelante, por parte de la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial, se recibió concepto previo y favorable en mayo de 2019 considerando que "revisados los componentes legales, históricos, culturales, de desarrollo territorial, las

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de noviembre de 2025

Honorable Representante

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 258 de 2025 Cámara, por medio de la cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, rendimos informe de ponencia **POSITIVA** para Primer Debate del **Proyecto de Ley número 258 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, y se dictan otras disposiciones.

*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 (...).* Así mismo, el ponente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República el 16 septiembre de 2019 rindió concepto favorable al proyecto de ley presentado en su momento, del cual textualmente expresó, “*Rindo concepto previo y favorable al Proyecto de Ley número 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustria y Educativo.*” Este concepto se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 960 de 2019.

En 2019 se presentó esta iniciativa bajo el número 344 de 2019 Cámara - 228 de 2019 Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 171 de 2019 del 29 de marzo de 2019, el proyecto de ley se aprobó en primer debate en la Comisión. El Proyecto de Ley número 344 de 2019 de Cámara fue aprobado en tres debates antes de ser archivado previo debate en la plenaria del Senado de la República.

### III. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene por objeto decretar al municipio de Villavicencio (Meta), como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo para que su régimen jurídico sea, una vez en firme la respectiva norma, el contenido en la Ley 1617 de 2013, así se robustece a la ciudad y se dota de instrumentos 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, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan.

### IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con el autor, al decretar a la ciudad de Villavicencio como un Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, le permite fortalecer la institucionalidad y generar mecanismos de crecimiento y progreso a partir de la integración económica y social que permita la explotación de sus recursos, fomentando actividades, proyectos y políticas públicas de conservación, protección, desarrollo turístico y fortalecimiento educativo como factor de emprendimiento, desarrollo económico y social para el beneficio de la población villavicense.

Al decretar el municipio de Villavicencio como un Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, se le dota de recursos e instrumentos necesarios para la materialización de proyectos estratégicos a la ciudad de Villavicencio, tales como la recuperación de la navegación por el río Meta y la

carretera Puerto Gaitán-Puerto Carreño, proyectos que, además, se encuentran articulados con los departamentos del Guaviare, Casanare, Arauca y Vichada.

#### a. Características del municipio

##### *Fortalecimiento de la institucionalidad*

La transformación de la ciudad de Villavicencio en Distrito Especial servirá de medio de desarrollo para garantizar la planificación, regulación y transformación de la Administración Municipal.

El régimen de Distritos Especiales permite obtener provecho de las ventajas competitivas del territorio a través del fortalecimiento de la institucionalidad mediante la democracia participativa que, a su vez, permite incrementar la capacidad a las alcaldías de tomar decisiones que respondan a las demandas y necesidades reales de la población de manera más inmediata a través de mecanismos de gobierno más cercanos a la población, lo cual igualmente contribuye a consolidar la descentralización y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

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.

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.

Asimismo, 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 parágrafo 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.

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.

### **Desarrollo 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.

Elevar al municipio a Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, 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, además de potencializar el turismo y la industria agropecuaria en beneficio de la población de Villavicencio en particular y los colombianos en general.

El departamento del Meta es un importante productor de hidrocarburos de la Orinoquía 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.

### **Impacto agroindustrial**

Entre los cultivos más representativos en Villavicencio se tienen el arroz, el maíz y la soya; Villavicencio es el principal productor de arroz en el Meta, se comercializa en su territorio tres marcas, Montecarlo, Catira y el Arroz del Llano. También cuenta con otros cultivos como la palma de aceite, el plátano, el algodón, el café y los cítricos.

Villavicencio sigue siendo el principal centro de acopio y abastecimiento de los municipios de la Orinoquía colombiana, la industria constituye el tercer sector en importancia para el municipio principalmente con productos como alimentos y bebidas manufacturadas, muebles, calzado y la reparación de vehículos automotores, la confección y fabricación de telas y ropa donde se destaca la presencia de grandes empresas como Lafayette y otras medianas y pequeñas.

Las actividades de los molinos, las ladrilleras y la reparación de automotores, completan el clúster industrial en el municipio, en especial esta última actividad representada en un buen número de talleres de mecánica diesel. La producción industrial de Villavicencio consiste en buena parte en el mejoramiento en la transformación del arroz y aceite de palma y la mayor productividad en la industria de alimentos y bebidas, lo que lo hace líder en este clúster con respecto a los demás municipios del Meta.

Villavicencio tiene uno de los mayores PBI del país, para 2024 se fijó en 10.873 miles de millones de pesos; el DANE registra aumento en los ingresos de los micronegocios de la ciudad por 13,2% en el cuarto trimestre de 2024 en comparación con el mismo período de 2023, muestra de la capacidad y crecimiento de la ciudad.

### **Biodiversidad del municipio**

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 ha sido conferida a determinadas ciudades en atención a sus condiciones geopolíticas particulares. En este sentido, no pueden desconocerse las características propias de Villavicencio, las cuales hacen necesario un modelo administrativo especial que garantice y potencie su desarrollo integral.

Los Llanos orientales de Colombia contienen cuatro superprovincias fisiográficas: el piedemonte tectonizado, el piedemonte deposicional, las planicies inundables y las planicies altas (Botero *et al.* 2003). De estos, la Altillanura predomina en los departamentos del Meta y Vichada, haciendo parte del gran sistema de sabanas de la Orinoquía que no llegan a inundarse en la temporada alta de lluvias, su extensión es de aproximadamente 9.823.000 ha.

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. El Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2019 - 2022 registró la Orinoquía como potencial de desarrollo 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.

### ***Turismo y cultura del municipio***

Entre las ventajas de la declaración como distrito que resultan más provechosas, dadas las condiciones particulares de la ciudad de Villavicencio, se destaca 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.

Villavicencio está aproximadamente a 2 horas de Bogotá, nos conecta con 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.

Los sectores turístico y cultural de la ciudad se han beneficiado mutuamente y han crecido de la mano en la ciudad de Villavicencio. Prueba de ello es que la ciudad ha venido ganando un amplio reconocimiento nacional e internacional por la realización de diversos eventos que resaltan las tradiciones y cultura llaneras, así como por la construcción y consolidación de diferentes sitios de interés, los cuales atraen a turistas de todo el país y del exterior interesados en conocer más acerca de la biodiversidad y cultura de la región.

Por lo anterior, es necesario continuar en la senda de fortalecimiento del sector turístico y cultural para hacer estas actividades económicas sostenibles en el largo plazo, garantizando con ello la generación y preservación tanto de los recursos naturales de la región, como de empleos de calidad.

Para este fin, conviene que Villavicencio sea declarado distrito especial y pueda participar en la elaboración del Plan Sectorial de Turismo del nivel nacional y elaborar su propio Plan Sectorial, así como diseñar, coordinar y ejecutar los programas de mercadeo y promoción turística que se adelanten en el nivel local, nacional e internacional, para lo cual las autoridades distritales podrán celebrar Convenios de Fomento y Desarrollo de Turismo con entidades o empresas de carácter internacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 1617 de 2013.

Tal como lo ha señalado la Organización Mundial del Turismo (OMT) para los países en desarrollo, el turismo constituye la opción de desarrollo económico más viable y sostenible y, en algunos de ellos, la principal fuente de entrada de divisas. Parte de estos ingresos reverte en diferentes grupos de la sociedad y, si el turismo se gestiona centrándose prioritariamente en la atenuación de la pobreza, puede beneficiar directamente a los grupos más pobres mediante el empleo de la población local en empresas turísticas, el suministro de bienes y servicios a los turistas, la gestión de pequeñas empresas y empresas comunitarias, etc.

Como parte del fenómeno de globalización, la actividad turística se encuentra en un momento de crecimiento gracias a la conexión que se ha generado y fortalecido entre las economías de los diferentes países y por la que se ha dado la expansión de la red de transporte en todos los niveles. Igualmente, gracias a la expansión y diversificación de medios de comunicación y las redes sociales, por los cuales hoy la experiencia personal de viajeros alrededor del mundo alcanza una audiencia mucho más amplia, hoy turistas de todo el mundo tienen la posibilidad de conocer lo que tienen para ofrecer lugares que antes eran menos populares o que eran considerados apartados, aún sin serlo.

Así las cosas, la globalización ha dado lugar al crecimiento agigantado del concepto de turismo alternativo, en el cual se encuentran inmersas distintas modalidades de turismo como, por ejemplo, cultural, de aventura, musical, ecológico, de avistamiento de aves, entre otros, que tienen en común la intención de apartarse de las características que presenta el turismo tradicional y en el cual, como se mostró previamente, la ciudad de Villavicencio tiene todo un mundo de opciones para ofrecer. Por esta razón, se hace necesario incrementar las capacidades de gobernanza de la ciudad de manera que pueda acceder a nuevas fuentes de recursos y mejore

su capacidad de gestión, para lo cual se pretende declarar a Villavicencio como Distrito Especial, Turístico, Cultural Agroindustrial y Educativo.

Entre los eventos culturales que atraen el turismo a Villavicencio y que se desarrollan a lo largo del año en la ciudad se destacan:

- **Torneo y Reinado Internacional del Joropo:** Realizado entre los meses de junio y julio con la participación de artistas nacionales e internacionales, ha tenido un impacto creciente en materia cultural y turística.

Dentro de sus actividades más emblemáticas se encuentra el Joropódromo, un espectáculo de baile a campo abierto en el que participan más de 2.000 parejas provenientes de academias e instituciones públicas y privadas de Colombia y Venezuela, convirtiéndose en el sello cultural distintivo del torneo.

En una de sus más recientes ediciones (2023), este evento convocó a más de 145.000 personas; entre ellas 2.500 turistas internacionales de 18 países. Dicho certamen generó una dinámica económica cercana a los 95.000 millones de pesos para la cadena de valor del turismo y registró una ocupación hotelera del 97 %, consolidándolo, así como uno de los eventos más importantes del país.

- **Feria Agroindustrial, Equina, Bovina y Turística Expo-malocas:** Celebrada en el mes de enero con el propósito de seleccionar los mejores ejemplares de equinos y bovinos del país.

En su edición más reciente (2025), la feria registró una movilización aproximada de 285.062 personas hacia el departamento del Meta, lo que refleja su creciente importancia en la dinámica regional. La ocupación hotelera alcanzó un promedio del 89 %, cifra que representó un incremento de 9,16 puntos porcentuales frente al año anterior. Este movimiento turístico y comercial se tradujo en un impacto económico estimado de \$85.518 millones, producto del gasto en alimentos, transporte, hospedaje, comercio y otros servicios. Adicionalmente, cerca de 97.000 personas ingresaron directamente a la feria, consolidándola como uno de los eventos más representativos y de mayor proyección para la región.

- **Celebración Oficial de la Fundación de la Ciudad:** El 6 de abril se celebra los cumpleaños de la ciudad con diferentes eventos culturales y folclóricos.
- **Encuentro Mundial de Coleo:** Evento que reúne coleadores nacionales e internacionales practicantes de este deporte vernáculo que consiste en tomar una res por la cola desde una cabalgadura y hacerlo caer al suelo, el cual se realiza en el mes de octubre en la manga de Coleo Benedicto Cely, ubicada en el parque Las Malocas.

- **Mundial de la Mujer Vaquera:** Se desarrolla en marzo y mujeres de distintos países compiten para llevarse el título de "la mujer vaquera" una competencia que está conformada por tres pruebas: lazo, carrera de estacas y barriles, es una prueba de tiempo y quien termine todo en el menor tiempo posible gana.
- **Festival Llanero:** Celebrado a principios de diciembre para exaltar las costumbres típicas de la ciudad.

En su más reciente edición (2024), dejó un balance altamente positivo para Villavicencio, con una ocupación hotelera del 92 % en la zona urbana y del 100 % en las fincas turísticas, lo que representó un incremento del 65,47% frente al año inmediatamente anterior, evidenciando así el impacto turístico y económico del certamen.

- **Día de la Llaneridad:** Se cumple el último viernes de cada mes, y busca estimular y aumentar el sentimiento de pertenencia y arraigo por las costumbres locales.

Además de los eventos que atraen el turismo en determinadas temporadas, Villavicencio es reconocido y exaltado por la belleza de su centro histórico conformado por joyas arquitectónicas y culturales y por la existencia y conservación de lugares que permiten apreciar la belleza y esplendor de la naturaleza de esta parte del país, los cuales son visitados los 12 meses del año, entre los que se destacan los siguientes:

- **Plaza los Libertadores:** Considerado como uno de los mejores parques de la capital, ubicado en el centro de la ciudad, allí se encuentran los bustos del Libertador Simón Bolívar y el General Francisco de Paula Santander.
- **Catedral de Nuestra Señora del Carmen:** En 1845 pasó por la población de Gramalote el cura párroco de San Martín, Ignacio Osorio, quien insinuó y convenció a los vecinos del caserío de que debería edificarse una capilla que, además de ser refugio de católicos y creyentes, iniciaría la demarcación de una plaza que simboliza a la población. La iniciativa fue acogida por los habitantes del lugar quienes ofrecieron construirla. Tres años más tarde, en 1848, volvió el sacerdote y encontró la labor concluida rudimentariamente; la bendijo poniéndola bajo el amparo de Nuestra Señora del Carmen.
- **Monumento a Cristo Rey:** Esta obra, iniciada en 1949 por Pedro Elíseo Achury Garavito e inaugurada en 1954, está localizada en la parte alta de la ciudad, en el cerro denominado El Redentor, y permite observar la ciudad en toda su extensión y belleza.

- Monumento a Los Fundadores: La última obra realizada por el reconocido escultor colombiano, Rodrigo Arenas Betancourt, se encuentra ubicada en el parque que lleva el mismo nombre en la vía que de Villavicencio conduce al municipio de Acacías.
- Museo Urbano Patrimonial del País: Es un espacio que preserva y exalta las tradiciones y la cultura del llano, es el primero de su categoría en Colombia.
- Bioparque Los Ocarros: Por la vía que conduce a Restrepo y Cumaryl, alrededor del lago que forma las aguas del caño Vanguardia y como puerta de entrada a la reserva natural del mismo nombre. Es la única institución zoológica del país dedicada exclusivamente a la preservación de las riquezas naturales regionales, que reúne de manera integral la biodiversidad de fauna, flora y de ecosistemas propios de la Orinoquía Colombiana. En su interior, se destacan el serpentario, los Ocarros y armadillos gigantes, el caimán del Orinoco y el oso de anteojos.
- Parque Arawana: Por la vía que conduce al municipio de Puerto López, se encuentra el parque que permite vivir la experiencia de estar en un caserío llanero, el cual integra: turismo, recreación y respeto por la naturaleza. El parque cuenta con varias zonas entre las cuales se destacan: Eco-zoo, Hotel, Playa Alta, el Pueblito Llanero y Orinoquito, así como una Reserva Indígena, la Laguna Tucunare, entre otros. Atracciones éstas ubicadas en medio de un paisaje exuberante en fauna y flora nativa de la Orinoquía colombiana.
- Parque Las Malocas: Escenario diseñado con la concepción de parque temático, en donde se presenta una exhibición permanente del mundo del caballo, la cultura e idiosincrasia llanera a través del ambiente de un «hato llanero». En este Parque tiene lugar la Feria Exposición Pecuaria y Agroindustrial más importante del departamento. Igualmente, allí se encuentra el sendero de mitos y leyendas, con el cual se pretende mantener y fortalecer la tradición oral de la región.
- Casa de la Cultura «Jorge Eliécer Gaitán»: Fundada el 11 de junio de 1971, fomenta, estimula y difunde las manifestaciones culturales, posee una biblioteca pública, que a su vez presta los servicios de biblioteca escolar. Además, cuenta con el Cine Club Villavicencio, donde se proyectan películas de gran calidad cultural, y una Escuela de Artes.
- Monumento a los Caídos en Acción: Ubicado en la vía a Puerto López.
- Monumento que se erige en honor al General asesinado Carlos Julio Gil Colorado y a los soldados caídos en combate.
- Parque de la Vida: Construido en favor de la comunidad, está ubicado a un extremo de la Avenida Circunvalar; cuenta con un salón de conferencias, destinado para exposiciones culturales; servicio de restaurante, piscinas para niños y adultos y campos abiertos para recreación; por su belleza y perfección, se destaca como uno de los principales centros de atracción, recreación y deporte para la juventud llanera, cuenta además, con canchas de fútbol, una de ellas sintética y amplias zonas verdes.
- Parque de los Periodistas: Recibió este nombre el 9 de febrero de 1987, de común acuerdo con la Alcaldía y el Concejo y el Círculo de Periodistas del Meta.
- Parque de los Estudiantes: Recibió este nombre a raíz de la muerte de los estudiantes Alexis Umaña y Yesid Castañeda, en 1974. El monumento que allí se levanta se denominó “Espíritu y Sangre”, en homenaje al pueblo que lucha por su liberación. Fue elaborado por el maestro Álvaro Vásquez. Ubicado frente al parque banderas y la Corporación Universitaria del Meta.
- Plaza de Banderas: Inaugurada el 6 de abril de 1985, el diseño y la dirección de la obra estuvieron a cargo de la administración municipal con la ayuda de las comunidades. Las astas y el material para su ejecución fueron donados por las juntas de acción comunal. Vale la pena destacar que allí se levanta el busto del prócer de la independencia Antonio Villavicencio y Verástegui, por quien se adoptó el nombre de la ciudad.
- Parque Sikuani: Ubicado al oriente de la ciudad con juegos mecánicos, escenario recreacional y deportivo con ocho canchas de tenis, básquetbol, piscinas con toboganes, gimnasio, pista de karts, spinning y senderos peatonales.
- Plazoleta los Centauros: Centro cultural donde se reúnen los pobladores para apreciar las diferentes manifestaciones del folclor llanero. También es considerado como un sitio para realizar negocios y tomar una cerveza.
- Parque El Hacha: Construido en 1977 en homenaje a José Eustasio Rivera, poeta y novelista colombiano, escritor de La Vorágine, obra donde narra las leyendas de los llanos del Orinoco y la Selva Amazónica. El hacha representa el esfuerzo del labriego.

- Centro de la Ciudad: Puede observarse la plaza central, comercio variado y calle de los cafés, en donde puede adquirirse esta bebida.
- Casa del Joropo: Espacio cultural, en donde Corculla, abre sus puertas para que el público en general y a través de un sencillo recorrido los turistas aprenden y se divierten con el folclor musical llanero, (talleres de instrumentos llaneros, joropo, grandes intérpretes de la música llanera).
- Teatro La Vorágine: con este escenario la ciudad ingresa al verdadero mundo de las expresiones culturales internacionales, por ser el más moderno de la región, sus especificaciones corresponden a las exigencias de los más importantes centros culturales.
- Biblioteca Municipal Germán Arciniegas: La Biblioteca debe su nombre al notable escritor, historiador y diplomático Germán Arciniegas, en la actualidad este monumento nacional es un complejo cultural de 4.200 metros cuadrados de construcción de estilo Republicano.

Todos estos factores favorecen el desarrollo y crecimiento de sus habitantes, así como su fauna, flora, paisajes naturales, aunado a su excepcional ubicación geográfica a escasos kilómetros de la capital del país, lo que ha permitido a la industria del turismo de la ciudad adquirir una relevancia importante en el desarrollo económico de la región, pero se requiere poder garantizar que el Estado, representado en la autoridad local, cuente con las herramientas jurídicas y administrativas que le permitan hacer presencia efectiva en todo el territorio para garantizar un adecuado crecimiento de la industria turística, herramientas que se obtendrían a través del régimen de distrito especial.

### ***Educación***

Por tratarse de la ciudad con mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de calidad de vida de la Orinoquía, 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, tal como se concluye de la comparación con las ciudades capitales de los 6 departamentos que conforman la región (Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta) que se muestra a continuación:

En respuesta al crecimiento de su población estudiantil de educación superior, Villavicencio ha sido beneficiada con la entrada en funcionamiento en su territorio de 8 instituciones de educación superior adicionales a las existentes en 2011, situación que impacta positivamente no solo la ampliación de la oferta educativa, sino, además, la generación de empleos de calidad, tanto directos como indirectos, y la inversión de recursos en la

ciudad visibles en la construcción de edificios, adquisición de insumos, contratación de bienes y servicios necesarios para la operación de estas instituciones, lo que redunda en un crecimiento económico sostenido en la ciudad.

Entre las principales instituciones de educación superior que actualmente ofrecen sus servicios en la ciudad de Villavicencio se encuentran:

- Universidad de los Llanos: Institución de Educación Superior Pública de orden nacional; la primera universidad de la ciudad y de la región, cuenta con tres sedes actualmente activas y una más que entrará en funcionamiento y que ya cuenta con autorización del Ministerio de Educación.
- Universidad Santo Tomás: Institución que cuenta con Acreditación Institucional de Alta Calidad.
- Escuela Superior de Administración Pública: Institución universitaria oficial nacional.
- Corporación Universitaria Minuto de Dios: Institución que ofrece programas en todos los niveles de formación de manera presencial de forma directa.
- Corporación Universitaria del Meta: Cuenta con 14 programas de pregrado, 25 especializaciones, 23 diplomados y varios cursos de extensión.
- Universidad Nacional Abierta y A Distancia: Ofrece programas a distancia.
- Universidad Cooperativa de Colombia: Por su origen y organización pertenece al sector de la Economía Solidaria.
- Corporación Universitaria de Colombia Ideas.
- Corporación Unificada Nacional de Educación Superior - CUN.
- INANDINA: Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano de orden nacional.
- Universidad Antonio Nariño.
- Fundación CIDCA.
- Corporación Universitaria Autónoma de Nariño.
- Instituto Jorge Isaacs: Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Si bien Villavicencio ha tenido un crecimiento notable en el número de estudiantes en programas de formación técnica profesional, maestría y formación tecnológica; de conformidad con el Informe estadístico del DANE sobre Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación de 2021, la inversión en las cinco actividades de CTI cuando corresponde a Investigación y desarrollo en 2019 con respecto a actividades de I+D para el total

nacional fue de 38,1%. La desagregación por departamento, para el mismo año destaca los departamentos como Vaupés, Guainía, Amazonas, Meta, Vichada y Chocó quienes tienen más del 50% del total de la inversión en ACTI destinada a la I+D.

Esta situación mejora la calidad y profundización de los conocimientos de los profesionales que laboran en la región y, consecuentemente, en la calidad de los servicios que prestan, por lo que se puede afirmar que impactan de manera directa en la productividad y competitividad de la ciudad y la región.

De lo expuesto, es claro que Villavicencio se viene consolidando de manera firme como un centro de formación de educación superior de la región de la Orinoquía. No obstante, esta tarea no está acabada y requiere del apoyo de una institucionalidad con una fuerte capacidad de gestión de recursos que pueda generar alianzas en todos los niveles de la administración, de manera que este sector pueda afianzar sus logros actuales y proyectarse con seguridad en el mediano y largo plazo; objetivo este que se puede conseguir si se logra que la ciudad cuente con un régimen que le permita gestionar de manera más eficiente sus recursos, como sería a través de la figura de Distrito Especial.

En conclusión, convertir a la ciudad en Distrito especial contribuye a 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 turismo, para generar empleo, promover nuevos emprendimientos y futuras políticas públicas que permitan tanto la promoción como el desarrollo del turismo y la cultura.

A lo anterior se suma que la categoría de Distrito Especial permite proyectar a Villavicencio como un territorio con mayor solidez institucional, capaz de gestionar de forma eficiente sus recursos y planificar su desarrollo en armonía con las necesidades de la población. En el campo educativo, se consolida como epicentro regional de formación superior y técnica, atrayendo inversión y fortaleciendo el capital humano. En materia de biodiversidad, la ciudad adquiere herramientas para garantizar la preservación y uso sostenible de sus ecosistemas, lo cual resulta estratégico para su crecimiento ordenado.

De igual forma, el reconocimiento de su vocación agroindustrial potencia la transformación y comercialización de productos agrícolas y pecuarios, generando encadenamientos productivos que incrementan la competitividad regional. En el plano socioeconómico, esta transformación impulsa la creación de empleo formal, la atracción de inversión y la integración económica con los departamentos vecinos, consolidando a

Villavicencio como núcleo de desarrollo de la Orinoquía y garante del mejoramiento progresivo de la calidad de vida de sus habitantes.

En definitiva, la declaratoria de Villavicencio como Distrito Especial representa una decisión estratégica y necesaria para garantizar su desarrollo integral, fortalecer su institucionalidad y proyectarla como motor de la región y referente de progreso para el país.

#### **b. Consideraciones legales**

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.

Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-313 del 5 de mayo de 2009, con Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo, indicó que la competencia para definir la división general del territorio, así como para crear, eliminar, modificar, o fusionar entidades territoriales corresponde al Congreso de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 150 de la Constitución Política, cuyo tenor literal señala:

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

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

Mediante la expedición de la Ley 1617 de 2013, el Congreso de la República estableció el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Especiales con el objetivo de *“dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”*.

El artículo 8º de la Ley 1617 de 2013 establece como requisitos para que proceda la creación de un Distrito Especial, los siguientes:

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

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

Así las cosas y, en primer lugar, Villavicencio no solo ostenta la calidad de capital del departamento del Meta y un evidente potencial para el desarrollo del turismo y la cultura, sino que además cumple progresivamente con el requisito poblacional previsto en el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013. Pues, de acuerdo con las proyecciones del DANE, la ciudad contaba con 577.875 habitantes en 2023, 585.858 en 2024, y alcanzaría los 593.273 en 2025. Es decir, cuenta con un crecimiento anual superior a los cinco mil habitantes. De esta manera, se estima que para el año 2026, momento en el que se surtiría el trámite legislativo de la presente iniciativa, Villavicencio superará la cifra de 600.000 habitantes, cumpliendo así de manera plena con el primer requisito exigido por la ley.

En segundo lugar, en 2019 se radicó esta iniciativa legislativa con el número 344 Cámara y 228 Senado. Durante su proceso legislativo se obtuvo concepto favorable del ponente en la Comisión de Ordenamiento Territorial de Cámara de Representantes el 8 de mayo de 2019 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 (...). Así mismo, el ponente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República el 16 de septiembre de 2019 rindió concepto favorable al proyecto de ley presentado en su momento, del cual textualmente expresó, “Rindo concepto previo y favorable al Proyecto de ley número 344 de 2019 Cámara, por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta), Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.

Así vez, 3 de abril de 2019, el Concejo Municipal de Villavicencio rindió concepto favorable para que el municipio adquiriera la calidad de distrito mediante el Proyecto de Ley 344 Cámara y 228 Senado, por lo que el requisito exigido en el numeral 2 del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 también está cumplido. No obstante, teniendo en cuenta que la conformación del concejo municipal ha variado desde la radicación del actual proyecto de ley, se remite al concejo para su discusión y

pronunciamiento favorable.

En sesión extraordinaria de 5 de junio de 2019 la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), emitió concepto que consta en el Acta número 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.

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.

## V. 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 7° 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 voto 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 normativo, 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.

## VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa 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 su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

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<sup>a</sup> 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.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *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 fusiona 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 conformidad con lo anterior, se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no configuraría ninguna de las causales expuestas para generar un conflicto de interés, por cuanto se está regulando sobre disposiciones de carácter general. De igual forma, en caso de que un congresista se encuentre inmerso en un proceso de divorcio, se establece que las disposiciones de este proyecto de ley no le aplicarán de manera retroactiva y por tanto no tendrá un efecto directo sobre dicho proceso.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: “*Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones*”.

## VII. PROPOSICIÓN

Por lo expuesto anteriormente, me permito rendir ponencia positiva y propongo a la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes **DEBATIR Y APROBAR** en primer debate el **Proyecto de Ley número 258 de 2025 Cámara**, *por medio de la cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, y se dictan otras disposiciones, y el texto propuesto a continuación*.

Cordialmente,



**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

### DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto decretar al municipio de Villavicencio (Meta), como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo con el fin de ampliar los instrumentos legales, que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

**Artículo 2º. Régimen aplicable.** El Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio se regirá por la Ley 1617 de 2013, “*por la cual se expide el régimen para los distritos especiales*” y demás normas concordantes y aquellas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo.** Los gastos adicionales que se generen a consecuencia de la implementación del régimen establecido por la Ley 1617 de 2013 solo se ejecutarán una vez el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio alcance el equilibrio financiero.

**Artículo 3º. Comisión de Apoyo, Acompañamiento, Capacitación y Seguimiento.** Confórmese la Comisión de apoyo, acompañamiento, capacitación y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio, el cual estará integrado por:

1. El Gobernador del departamento del Meta
2. El Ministro de Educación o su delegado
3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado
4. El Ministro de Vivienda ciudad y Territorio o su delegado

5. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado
6. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado
7. El director general del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

**Parágrafo.** La coordinación y secretaría técnica de la Comisión de apoyo, acompañamiento, capacitación y seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio estará en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.

**Artículo 4º.** La Comisión de Apoyo, Acompañamiento, Capacitación y Seguimiento al Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio, cumplirá las siguientes funciones:

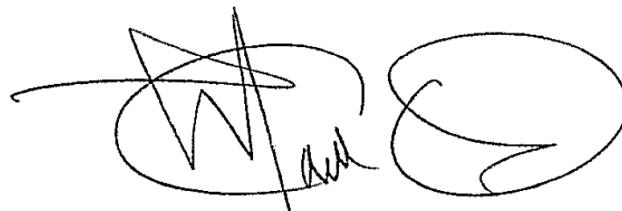
1. Apoyar el proceso de implementación y transformación en Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo a la ciudad de Villavicencio.
2. Hacer el acompañamiento necesario a las autoridades administrativas y financieras del municipio para la implementación y transformación en Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.
3. Capacitar a las autoridades administrativas y financieras del municipio durante la transformación en Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.
4. Hacer recomendaciones jurídicas, económicas, políticas necesarias para el correcto funcionamiento del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.
5. Constatar que el contenido de todos los proyectos de ordenanzas /o decretos se enmarque en las competencias legales para la transformación e implementación del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

6. Hacer seguimiento y control al proceso de transformación e implementación del Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

7. Las demás que determine la ley.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.

Del honorable congresista,



JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

## CONTENIDO

Gaceta número 2280 - Martes, 2 de diciembre de 2025

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 348 de 2025 Cámara, por medio del cual se derogan los artículos 30, 32, 33 y se modifica el parágrafo único del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones ..... 1

Informe de ponencia positiva para Primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 258 de 2025 Cámara, por medio de la cual se categoriza al municipio de Villavicencio (Meta) como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, y se dictan otras disposiciones ..... 8