

Bogotá DC, 9 de septiembre de 2021

Honorable Senador

GERMÁN VARÓN COTRINO

Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia de archivo para primer debate al proyecto de ley No. 047 de 2021 Senado *"Por medio de la cual se declara a Ibagué como distrito agroindustrial, turístico y de emprendimiento juvenil de Colombia"*

Apreciado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante acta MD-03 del 11 de agosto de 2021, me permito rendir informe de ponencia de archivo para primer debate al proyecto de ley No. 047 de 2021 Senado *"Por medio de la cual se declara a Ibagué como distrito agroindustrial, turístico y de emprendimiento juvenil de Colombia"*.

Atentamente,



Ponencia
SOLEDAD TAMAYO
Senadora de la República

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 047 DE 2021 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA A IBAGUÉ COMO DISTRITO AGROINDUSTRIAL, TURÍSTICO Y DE EMPRENDIMIENTO JUVENIL DE COLOMBIA”

La presente ponencia abordará los siguientes temas:

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA
2. OBJETO, CONTENIDO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA
3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO
4. ASPECTOS JURÍDICOS
5. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE
6. AUSENCIA DE REQUISITOS SUSTANCIALES QUE EXIGE EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1617 PARA LA CONFORMACIÓN DE DISTRITOS EN ESTE PROYECTO DE LEY

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el 22 de julio de 2021, con todos los requisitos legales y constitucionales por el Honorable Senador Miguel Ángel Barreto Castillo, bajo el número 047 de 2021 y publicado el 30 de julio de 2021 en la Gaceta del Congreso No. 899 del mismo año. En consecuencia, el día 6 de agosto, fue recibido en la Comisión Primera, pues, de acuerdo con la Ley 3 de 1992, es la comisión competente para conocer de la materia de este proyecto. La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante acta MD-03 del 11 de agosto de 2021 ha tenido a bien designarme como ponente para el primer debate de este proyecto de ley.

En la misma fecha, la Comisión Primera deja constancia que envió esta iniciativa a las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, con el fin de que conceptúen sobre el proyecto en mención, en los términos establecidos en el artículo 8º de la Ley 1617 de 2013, modificada por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019.

Cabe resaltar que esta iniciativa ya había sido presentada anteriormente por un grupo de Congresistas que intentaron que Ibagué adquiriera el carácter de distrito especial, cultural y musical, a través del acto legislativo 186 de 2018 Cámara, para que de esta manera logrará fortalecer su progreso a partir de la integración económica y social que permitiera la explotación de los recursos culturales y musicales en el plano de la economía naranja fomentando actividades, proyectos y políticas públicas de

conservación, protección, desarrollo y fortalecimiento de la música y la cultura como factor de emprendimiento y desarrollo económico y social para beneficio de la población Ibaguereña en particular y los colombianos en general, dice este proyecto de enmienda constitucional. Sin embargo, su trámite fue archivado de acuerdo a los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1992.

2. OBJETO, CONTENIDO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA:

El proyecto de ley contiene 5 artículos, como se describe a continuación:

PROYECTO DE LEY No. 047 DE 2021 "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA A IBAGUÉ COMO DISTRITO AGROINDUSTRIAL, TURÍSTICO Y DE EMPRENDIMIENTO JUVENIL DE COLOMBIA"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

Ámbito local

Señala el autor de la iniciativa que a partir del año 2009, el departamento del Tolima y su capital Ibagué han mostrado una fuerte desaceleración en el ritmo del crecimiento económico. Por eso, se hace necesario modernizar e innovar el aparato productivo de esa ciudad.

De acuerdo con las cifras suministradas en el proyecto de ley para el 31 de diciembre de 2019, la estructura empresarial de Ibagué estaba constituida en un 96,2% por microempresas, lo que corresponde a 25.474 unidades de este tipo; 2,99% de pequeñas empresas con 793 unidades que en conjunto conforman el 99,2% del tejido empresarial de Ibagué. El 0,8% restante pertenece a medianas y grandes empresas

Se calcula que el aporte del departamento al PIB del país es de 2,17% del cual Ibagué aporta el 42,7%.

El autor del proyecto menciona que de acuerdo al DANE, la ciudad de Ibagué empleó a un total de 223.478 personas en el trimestre móvil de diciembre de 2019 a febrero de 2020, de las cuales 94.897 eran independientes, y de las que 87.309 afirman ser trabajadores por cuenta propia o trabajador - empleador, población productiva que actualmente se encuentra en aislamiento obligatorio debido al cierre de sus negocios o la imposibilidad de realizar su respectiva actividad, según información de la DIAN.

En términos de oportunidades laborales, los sectores que generan más puestos de trabajo son el comercio, la hotelería, los servicios generales, sociales y personales y la manufactura. Sin embargo, Ibagué tiene un alto nivel de informalidad de casi 69,1%, lo que dificulta la consolidación de los sectores productivos y la cadena de valor. A nivel nacional, la ciudad tiene una de las tasas de desempleo más altas del país¹

Para finales de 2019 la ciudad de Ibagué presentó una tasa de desempleo de octubre a diciembre del 17,6%, ocupando el segundo lugar y aumentando un 2,4% en la tasa de desempleo si se le compara con la cifra obtenida de 15,2% para diciembre del año anterior. Lo anterior, tiene implicaciones para la pérdida y fuga del talento humano que emigra de la ciudad en busca de mejores y mayores oportunidades, de acuerdo al DANE. De igual manera para el primer trimestre entre marzo y mayo del año 2021 la

¹ <https://www.banrep.gov.co/es/porque-el-desempleo-ibague-ha-sido-tan-alto>

tasa de desempleo juvenil en Ibagué se encontró entre las más altas del país con un 28.1%².

Por último, el autor establece que Ibagué desde el año 2005 seleccionó tres ideas que constituirían la fuerza que más impacto tendría en los indicadores y en el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores del Tolima: (i) la agroindustria de alto valor agregado; (ii) la industria cultural y turística y la logística; (iii) y la educación, la ciencia y la tecnología (Proyecto de Ley 047 Senado).

Se considera que la declaratoria de Ibagué como distrito agroindustrial, turístico y de emprendimiento juvenil puede promover la inversión en ciertos sectores en la ciudad, lo que a su vez se traduciría en el desarrollo y creación de industria, así como en la generación de nuevas fuentes de empleo.

Cultura

Ibagué es llamada la capital musical de Colombia. Uno de los eventos culturales más famosos e importantes de Colombia es el Festival Folclórico que se realiza anualmente en la ciudad de Ibagué, declarado Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación a través de la Ley 958 de 2005 y que se realiza en junio en medio de las fiestas de San Juan y San Pedro. Este festival nació en 1959 como un evento cultural con el objetivo de estimular los valores tradicionales indígenas y culturales de la ciudad y resaltar su auténtico carácter musical. En cuanto a la música y el Folclor de la región, el Festival es el evento cultural más antiguo y representativo que se realiza en el departamento del Tolima.

4. ASPECTOS JURÍDICOS

De acuerdo al autor el proyecto de ley tiene como propósito elevar a Ibagué, capital del departamento de Tolima, al rango de distrito según lo establecido en la ley 1617 de 2013. De igual forma establece que *“El proyecto se enmarca en las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 150 numeral 4, que concede al Congreso la Facultad de definir la división general del territorio, además de fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias; y en los artículos 286 y 287, donde se reconoce a los distritos como entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”* (Proyecto de Ley 047 Senado).

² <https://www.larepublica.co/economia/en-el-trimestre-de-marzo-a-mayo-hubo-156-millones-de-jovenes-desempleados-3203197>

Precisamente con la finalidad de reconocer a los distritos como entidades territoriales fue promulgada la Ley 1617 de 2013 con disposiciones claras que conforman el estatuto político, administrativo y fiscal de los distritos. Por ello, en el objeto del estatuto se contempla de manera clara que con la norma se “[...] *dota 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*”.

La Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-494, 2015), al referirse a las características de la Ley 1617 de 2013, ha dicho que:

Se indica que los distritos fueron creados como entidades territoriales diferentes de los municipios, en esa medida la ley “tiene por objeto sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos de un régimen legal especial, traducido en un régimen político y administrativo independiente que reconociera su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria, fronteriza, etc.

[...]

El propósito del nuevo régimen distrital pretende entonces fortalecer las entidades territoriales, robustecer la descentralización y mejorar su gestión a través de una legislación específica. En el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, se cita el precedente constitucional, según el cual “el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, debe consistir en una ley regida por otra norma legal de naturaleza orgánica; corresponde a la normatividad orgánica establecer las bases y condiciones de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales.

Ahora bien, el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, modificado por la Ley 1955 de 2019 (At. 124) Plan Nacional de Desarrollo, prescribe los requisitos para la creación de distritos, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 8o. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación

expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.

2. Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.

3. Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.

4. Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.

5. Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales.

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

En la exposición de motivos, el autor del proyecto advierte que el expediente del proyecto de ley no contiene ninguna documentación a que se refieren los numerales 2, 3, 4, 5 y 6, y sugiere que para los numerales 5 y 6, la discusión de la documentación podría darse en el primer debate y cita como ejemplos los trámites de los distritos de Cali, Turbo y Riohacha (Proyecto de Ley 047 Senado).

El autor agrega lo siguiente:

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

Ahora bien, con respecto a los trámites de los distritos de Cali, Turbo y Riohacha, hoy convertidos en distritos en virtud de la Ley 1617 de 2013, se tiene la siguiente información:

Santiago de Cali

Se erigió como distrito con la Ley 1933 de 2018 *“por medio de la cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios”*, fue de iniciativa congresional, tuvo origen en el Senado de la República y fue radicado bajo el número 138 de 2017 Senado; la fecha de radicación fue el 27 de septiembre de 2017; la exposición de motivos se publicó en la gaceta 868 de 2017 y la ponencia para primer debate en la gaceta 943/17.

De la exposición de motivos de este proyecto, se puede extraer que:

[...] Tal como lo ordena el artículo 8º de la citada ley, deben cumplirse una serie de requisitos previos para la creación de un distrito especial, tales como que se certifique por parte del DANE que el municipio tenga una población mayor de 600.000 habitantes, que se conceptúe favorablemente por parte de “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”, y que dicho concepto sea sometido a consideración de las plenarias de ambas corporaciones. De igual forma, debe existir un concepto

previo favorable del concejo municipal respectivo sobre la conveniencia de creación del nuevo distrito.

En cumplimiento de lo ordenado por esta norma, los autores de este proyecto procedimos a adelantar las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a esos requisitos:

1. El día 18 de julio de 2013 se solicitó al Concejo Municipal de Santiago de Cali el concepto favorable para categorizar a la capital del Valle como Distrito Especial. Esta solicitud fue respondida positivamente mediante Resolución número 21.2.2-275 de septiembre 23 de 2013 y actualizada mediante Resolución 21.2.22-17 de marzo 8 de 2016.

2. El 9 de agosto de 2013 se solicitó al DANE la certificación sobre la población de la ciudad de Cali, la cual fue entregada por la entidad el día 14 del mismo mes y año.

3. El 26 de agosto de 2013 se solicitó concepto favorable para categorizar a la ciudad de Cali como Distrito Especial a los Honorables Senadores y Representantes de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial (Cespyot).

Este concepto favorable se discutió y aprobó el día miércoles 13 de abril del año 2016, y sometido de nuevo a consideración de las Comisiones, fue aprobado el día 10 de mayo de 2017, según consta en el Informe secretarial enviado a la Secretaría de la Comisión Primera del Senado de la República.

Riohacha

Para Riohacha, se tiene la Ley 1766 de 2015 “por medio de la cual se le otorga la Categoría de Distrito a Riohacha, capital del departamento de La Guajira”; fue de iniciativa congresional; tuvo origen en la Cámara de Representantes; se le asignó el número 196 de 2014 Cámara; la fecha de radicación del proyecto fue el 7 de mayo de 2014; la exposición de motivos se publicó en la gaceta del Congreso No. 198 de 2014 y la primera ponencia Senado en la Gaceta 250 de 2014.

En la exposición de motivos del proyecto se lee:

Con la sanción y promulgación de la Ley 1617 de febrero de 2013, “por la cual se expide el régimen para los distritos especiales”, comenzamos a reflexionar sobre los modelos de desarrollo territorial y urbano que necesita el municipio de Riohacha para lograr un posicionamiento competitivo, acorde con su importancia geográfica, histórica y económica y la necesidad de crear un nuevo marco de relaciones con la región caribe, toda vez que su artículo 8°, abre la posibilidad para que capitales de departamento, adquieran la calidad de Distritos, siempre y cuando cumplan con los requisitos allí consignados.

Luego de un análisis profundo se observó que el municipio de Riohacha cumple las exigencias de la ley, pues se encuentra ubicado en zona costera y es la capital del Departamento de La Guajira, erigida mediante Decreto 0021 de 1965.

Conscientes de lo anterior, la administración municipal de Riohacha contrató, en el arco del Convenio número 011 de 2013, la prestación de los servicios profesionales de la empresa de consultoría turística DTI, con el propósito de realizar un análisis de los valores turísticos y culturales del municipio. El informe rendido por la contratista concluyó que existe viabilidad para presentar la solicitud para la conversión del mismo en distrito turístico y cultural, pues cuenta en la actualidad con todas las herramientas y potencias para desarrollar estas actividades. Dicho estudio y evaluación se plasma en un documento denominado: “Documento de presentación de la solicitud de Distrito Turístico y Cultural para el municipio de Riohacha”

Posteriormente, y con el fin de cumplir con el requisito propuesto en el numeral tercero del artículo 8° de la Ley de Distritos, el Concejo Municipal otorgó concepto previo y favorable para la creación y conformación del Distrito Turístico y Cultural de Riohacha, al aprobar el Acuerdo 009 de 2013, “por medio del cual se solicita la expedición de concepto previo y favorable para la creación del municipio de Riohacha como Distrito Turístico y Cultural”, el cual fue sancionado y publicado el día veintisiete (27) de agosto de 2013.

[...]

El 18 marzo de 2014 se recibió una comunicación de la doctora Luz Helena Chamorro Arboleda, Asesora y Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, en donde anexa el acta de la sesión del 20 de diciembre de 2013 de esa comisión, que da cuenta de la aprobación del procedimiento que se debe surtir a su interior para coordinar el concepto

conjunto con las comisiones de seguimiento a la descentralización del Congreso, indicando que se debe hacer una radicación formal del proyecto de ley de creación del distrito de Riohacha. Es así como, en cumplimiento de lo anterior, se presenta este proyecto de ley, para que inicie su trámite legislativo y este municipio obtenga próximamente la categoría de distrito.

Turbo

Y en el caso de Turbo, la Ley 1883 de 2018 “por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Agroindustrial y Turístico a Turbo, Antioquia”. Igualmente de iniciativa congresional; se originó en la Cámara de Representantes; proyecto de Ley 141 de 2016 Cámara, 266 de 2017 Senado; la fecha de radicación del proyecto fue el 8 de septiembre de 2016 y las publicaciones del proyecto de ley como de la ponencia para primer debate, se encuentran en las gacetas del Congreso Nos. 722 de 2016 y 908 de 2016, respectivamente.

En la exposición de motivos del proyecto de Ley se lee lo siguiente:

En el presente caso, se observa que el municipio de Turbo puede optar por acreditar dos de las cinco condiciones descritas en este primer requisito, así: (i) Que se encuentra ubicada en zona costera: Es un hecho notorio que el municipio de Turbo, Antioquia posee una extensa porción de territorio costero en el Golfo de Urabá, razón por la cual deberá la Oficina de Planeación de dicha localidad acreditar tal condición;

(ii) Que tiene potencial para el desarrollo de Puerto: El municipio de Turbo tiene potencial para el desarrollo de puertos, tal y como se expondrá en un ítem posterior de este escrito, de acuerdo con algunos documentos preliminares obtenidos de la citada entidad territorial.

2. Concepto previo y favorable del Consejo del municipio respectivo.

El Alcalde del municipio de Turbo acompañará con su solicitud de conversión del municipio en Distrito ante el Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, CONCEPTO PREVIO Y FAVORABLE para la creación de Turbo como Distrito, emitido por el Concejo del Municipio de Turbo.

3. 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.

Por último, el municipio interesado, a través de su representante legal, debe solicitar concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

El barrido a estos procesos legislativos muestra como conclusión que solo en el trámite de los Distritos de Cali y Riohacha, se puede afirmar con certeza que los requisitos previos que exige el artículo 8 de la Ley 1617 se cumplieron cabalmente antes de la radicación del proyecto.

5. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

La organización territorial de un país es la base fundamental para la construcción colectiva y su consolidación, divide política y administrativamente al Estado y contribuye de manera eficiente al cumplimiento de los fines esenciales; favorece la autonomía de las entidades e instancias y sus legítimos intereses a través de la descentralización, la planificación, la gestión y la administración.

El constituyente de 1991 desarrolló un modelo de organización territorial poco definido basado en los conceptos de estado unitario, descentralización administrativa y autonomía, y otorgó mayor importancia al municipio, definido en el artículo 311 de la Carta como la entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado a la cual le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

El artículo 286 de la Constitución Política (1991) establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

Con respecto a la descentralización administrativa, los municipios y las provincias tienen diferencias y similitudes, los distritos tienen un mayor grado de autonomía para cumplir con sus objetivos, autoridades con mayores facultades, características propias como los fondos de desarrollo local y especialmente mayor importancia para el desarrollo portuario y turístico por su ubicación estratégica.

Los distritos tienen desarrollo normativo propio

La Ley 1617 de 2013 adapta el ordenamiento para esas áreas especiales con el objetivo de proporcionar a los distritos poderes, herramientas y recursos para desempeñar sus funciones asignadas y prestar los servicios que se les encomiendan; establece los principios por los que deben actuar y las principales autoridades; también crea las condiciones para la formación de distritos, para la definición y modificación de los límites de los distritos, para la implementación de la demarcación; determina que durante cada periodo de gobierno se deberá contar con un Plan de Desarrollo Distrital y un Plan de Ordenamiento Territorial Distrital, base para la formulación de los demás planes sectoriales.

Además, la misma ley determina la organización política y administrativa del distrito, compuesta por el concejo distrital, el alcalde distrital, las entidades descentralizadas distritales, las localidades, los alcaldes locales, las juntas administradoras, el Fondo de Desarrollo Local. Además, dispone que los distritos deben conservar las características o condiciones que los hacen especiales, como el régimen portuario; el régimen de promoción y desarrollo del turismo, fomento de la cultura, protección, recuperación y divulgación de los bienes que integran el patrimonio artístico, histórico y cultural de los distritos. Establece las normas para promover el desarrollo económico y social en los distritos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena de Indias y Santa Marta; y el manejo y uso de los recursos naturales y del medio ambiente, define en última instancia las disposiciones sobre el régimen fiscal que se aplica a los distritos.

Los distritos

Desde cuando entró en vigencia la Constitución Política de 1991 al 2007, solo había 4 distritos en Colombia, a saber, Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. Luego Buenaventura. Ese número ha aumentado desde que entró en vigor la Ley 1617 de 2013, pues marcó las nuevas pautas para la conversión en distrito por vía legal de manera relativamente fácil. Hoy tenemos 11 distritos desde que el concepto de distrito apareció en el ordenamiento jurídico por allá en el siglo XIX.

La discusión ahora se ha centrado en el crecimiento acelerado de los distritos de los últimos años, los pros y los contras de convertirse en distrito y los argumentos circulan en una amplia variedad de contextos como la gobernanza, las facultades y responsabilidades en la administración, las finanzas, la cultura y en materia portuaria según sea el caso. Desde un punto de vista técnico, no existe un estudio que responda al interrogante del porqué se debe promover la conversión de un municipio en distrito y considerar los beneficios reales de esa conversión.

Para la profesora e investigadora María Eugenia Ramos (Torres, A., 2019) (de la Universidad EAFIT, la Ley 1617 sólo representa mayores ventajas para los distritos para su gobernabilidad, pero no para su economía. Por tal motivo se enfatiza que el carácter económico del distrito como un "conglomerado económico" tiene plena validez en el plano internacional como se propone para la ciudad de Medellín. Dice que estos conceptos son de gran importancia global como economía real, prometen atraer la inversión extranjera y crear ecosistemas para mejorar las capacidades de los sectores económicos, especialmente para su recuperación.

De acuerdo con el objeto y los requisitos de la Ley 617 de 2013, Ibagué podría estar dotada de las competencias, herramientas y recursos que le permitan llevar a cabo las funciones y prestar los servicios disponibles, así como un desarrollo integral de su territorio para mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante el uso de sus recursos y ventajas derivadas de sus características y condiciones. Ibagué, igual que los 11 distritos actuales, tiene el potencial para aprovechar. Hoy se necesita que nueva inversión llegue al país sobre todo en esta fase de reactivación económica generada por la pandemia.

Contando con la presente iniciativa de declarar a Ibagué como distrito agroindustrial, turístico y de emprendimiento juvenil de Colombia, en los últimos años, al menos 16 iniciativas se han tramitado por el Congreso en favor de Ibagué, pero de las cuales solo 3 leyes están vigentes:

- Ley 1486 de 2011 “Por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla “Tolima ciento cincuenta años de contribución a la grandeza de Colombia y se dictan otras disposiciones”;
- Ley 958 de 2005 “Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación el Festival Folclórico Colombiano que se celebra en la ciudad de Ibagué, Tolima y se dictan otras disposiciones”
- Ley 851-2003 “Por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a la música colombiana, se declara Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Nacional de la Música colombiana y Concurso Nacional de Duetos Príncipe de la Canción, de la Fundación Musical de Colombia y al Festival Folclórico colombiano; con sede en Ibagué, departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”

Proyectos de ley y de acto legislativo sin éxito:

“Por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole al municipio de Ibagué (Tolima) el carácter de Distrito Especial, Cultura y Musical”; “Por

medio de la cual se declara la ciudad de Ibagué como la capital musical de Colombia y se rinde homenaje a la memoria de la gran mujer ibaguereña Amina Melendro de Pulecio en razón a sus importantes contribuciones a la música y se dictan otras disposiciones”; “Por la cual se rinde homenaje a un ciudadano meritorio asignándole su nombre a una obra de interés público. Andrés Uriel Gallego”; “Por la cual se declara patrimonio ambiental y ecológico de la Nación, el Ecosistema de la Cuenca del río Combeima del municipio de Ibagué en el departamento del Tolima; se crea la Comisión Ambiental de la cuenca del río Combeima y se dictan disposiciones para la recuperación, regulación, protección ambiental y conservación de la diversidad, la integridad, desarrollo sostenible y participación de la comunidad para prevenir el deterioro ambiental en el área de influencia”; “Por la cual se declara la ciudad de Ibagué como la capital musical de Colombia, se rinde homenaje y exalta la memoria de la ejemplar ciudadana Amina Melendro de Pulecio, por sus ejecutorias en favor de la cultura musical, se da la categoría de Conservatorio Musical a la institución educativa musical “Amina Melendro de Pulecio”, y se dictan otras disposiciones”; “Por la cual se autoriza la emisión de la "Estampilla Ibagué sin desempleo".”; “Por la cual se rinde homenaje a la memoria y exalta la vida pública del honorable ciudadano Jaime Pava Navarro, exsenador de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.”; “Por medio de la cual se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Colegio San Simón de la ciudad de Ibagué y se dictan otras disposiciones.”; “Por medio de la cual Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y dos (452) años de fundación del municipio de Ibagué, ubicado en el departamento del Tolima.”; “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de fundación de la Institución Educativa Liceo Nacional de la ciudad de Ibagué, Tolima.”; “Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años de la fundación de la ciudad de Ibagué.”; “Por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los cuatrocientos cincuenta años (450) años de fundación de la Villa de San Bonifacio de Ibagué, capital del departamento del Tolima, que se cumplan el 14 de octubre de 2000; se le otorga título nobiliario y se autorizan apropiaciones presupuestales para obras de infraestructura e interés social conexos con la música”.

6. AUSENCIA DE REQUISITOS SUSTANCIALES QUE EXIGE EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1617 PARA LA CONFORMACIÓN DE DISTRITOS EN ESTE PROYECTO DE LEY

De acuerdo con el Consejo de Estado (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI), 2017), refiriéndose al informe de ponencia ha dicho lo siguiente:

Los proyectos de ley y de acto legislativo, si bien conforman una unidad, tienen diversos componentes, a saber: el informe de ponencia, el articulado, las proposiciones, el título, el informe de conciliación y el informe de objeciones presidenciales. Cada uno de estos componentes se debate y se vota por separado, conforme avanza su trámite en el Congreso, y de su aprobación o improbación depende que un determinado texto pueda llegar a convertirse en una ley de la República o en un acto reformativo de la Constitución.

[...] El informe de ponencia es un elemento sustancial en la formación de la voluntad democrática de las Cámaras por cuanto contribuye a que los miembros del pleno de cada célula legislativa conozcan el tema global del proyecto de ley. Además, su aprobación permite que el trámite legislativo prosiga con su siguiente etapa, esto es, la discusión del articulado previa a su votación, mientras que su falta de aprobación ocasiona, indefectiblemente, que no pueda continuarse con dicho trámite.

Por su parte, la Corte Constitucional (Sentencia C-087, 2016) también ha establecido que:

[...] el requisito de publicación del informe de ponencia tiene una relación inescindible con la debida formación de la voluntad democrática al interior de las cámaras legislativas, puesto que su cumplimiento impide que los congresistas adopten decisiones desinformadas e intempestivas sobre la discusión y aprobación de los proyectos de ley. Esta condición guarda unidad de propósitos con la exigencia del anuncio previo, puesto que en ambos casos se trata de condiciones fijadas por la Constitución para que el trámite legislativo guarde un mínimo de racionalidad, en el sentido que las decisiones que se adopten, en términos de producción legislativa, sean conscientes y, por ende, legítimas desde la perspectiva de la representación democrática. Por ello, tanto el anuncio como la publicación del informe de ponencia deben preceder a la discusión y votación de la iniciativa legislativa de que se trate.

Del mismo modo, la Corte Constitucional (Sentencia C-1079 de 2000) señaló:

De ahí pues que el objetivo primordial del informe de ponencia es la presentación analítica formal del tema y no simplemente la manifestación personal de una posición del Congresista, pues aquella exposición, indispensable y válida en una democracia, deberá presentarse a lo largo de las discusiones y debates que la Constitución dispuso para ello.

Esto significa que si bien es cierto que el (los) ponente (s) tiene (n) un deber legal y constitucional de presentar su posición frente al tema objeto de estudio, no es menos cierto que la finalidad primordial de las ponencias es la de realizar un examen serio, razonado y detallado del asunto que se somete al trámite legislativo.

Continúa la Corte Constitucional (Sentencia C-360, 2016) diciendo:

En este contexto, es necesario afirmar que el informe de ponencia es un elemento indispensable en la formación de la voluntad democrática de las cámaras. Lo anterior por cuanto, a través del mismo los integrantes de la respectiva célula legislativa conocen el tema global del proyecto y pueden expresar, a través de su aprobación, su acuerdo o desacuerdo con su contenido.

En esa medida, la obligatoria presentación del informe de ponencia desarrolla el principio de publicidad, que es esencial a la formación de la voluntad democrática de las cámaras. Y es que los debates en el Congreso deben estar precedidos de una presentación pública de las razones que justifican la adopción de una ley o acto legislativo. Por ello en numerosas oportunidades, esta Corte ha resaltado la importancia de la publicación de la exposición de motivos y de los informes de ponencia, como requisito de racionalidad y publicidad de la deliberación y decisión de las cámaras.

Por otra parte, de conformidad con el Reglamento del Congreso y la Carta Política, este informe de ponencia debe ser eventualmente debatido y votado antes de analizar el articulado del proyecto. De manera que, durante el trámite en comisiones, si el informe termina con propuesta para debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Por el contrario, si la ponencia propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.

Como corolario de lo anterior, se entiende que, en todos los escenarios de discusión, Ibagué merece ser distrito como los 11 que existen actualmente en el país y contar con un régimen propio que le permita visionar sus potencialidades y desarrollarlas por completo en todos los ámbitos; fomentar primordialmente el desarrollo de su economía; dinamizar los sectores productivos y agrupar a todos los actores en una sola fuerza para atraer la inversión, como ha sido ampliamente explicado por el autor del proyecto.

También se ha informado por el autor del proyecto (Proyecto de Ley 047 Senado) que no se aportan los documentos de que trata el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013 para la

creación de distritos. Si bien la Comisión Primera dejó constancia que envió esta iniciativa a las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, con el fin de que conceptúen sobre el proyecto en mención, éstas no han sido convocadas y por tanto no han rendido informe alguno. Tampoco se han allegado los conceptos y las certificaciones de las entidades e instancias interesadas en la formación del distrito de Ibagué para que sean tenidos en cuenta en la presente ponencia, porque acorde a lo expresado anteriormente, el informe de ponencia debe informar fehacientemente a los Honorables Senadores y Senadoras de la Comisión Primera el estado del cumplimiento de los mismos.

Requisitos para la creación de distritos de acuerdo al artículo 8o de la Ley 1617 de 2013

REQUISITO	CERTIFICACIÓN O CONCEPTO
1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.	NO APORTADO
2. Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.	NO APORTADO
3. Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.	NO APORTADO
4. Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.	NO APORTADO

5. Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.	NO APORTADO
6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales.	NO APORTADO

PROPOSICIÓN:

Por las razones anteriormente expuestas, solicito, respetuosamente, a los Honorables Senadores que conforman la Comisión Primera del Senado de la República, archivar el proyecto de ley No. 047 de 2021 Senado "por medio de la cual se declara a Ibagué como Distrito Agroindustrial, Turístico y de Emprendimiento juvenil de Colombia" por no contar con los requisitos sustanciales previstos en la Ley 1617 de 2013 para la formación de distritos.

Atentamente,



Ponencia
SOLEDAD TAMAYO
 Senadora de la República

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (1 de agosto de 2017). Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI). [CP Danilo Rojas Betancourth]

Constitución Política de Colombia [Const.]. 1991. (Colombia)

Corte Constitucional, Sentencia C-494, 2015. [MP Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional. (12 de diciembre de 2000). Sentencia C-1079 de 2000. [MP Jairo Charry Rivas]

Corte Constitucional. (24 de febrero de 2016). Sentencia C-087. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Corte Constitucional. (7 de julio de 2016). Sentencia C-360 de 2016. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Ley 1486 de 2011. Por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla “Tolima ciento cincuenta años de contribución a la grandeza de Colombia y se dictan otras disposiciones. 15 de diciembre de 2011. DO No. 48.284

Ley 1716 de 2013. Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales. 5 de febrero de 2013. DO No. 48695

Ley 1766 de 2015. Por medio de la cual se le otorga la categoría de distrito a Riohacha, Capital del departamento de La Guajira. 24 de julio. DO No. 49.583

Ley 1883 de 2018. Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo Antioquia. 24 de enero. DO No. 50.486

Ley 1933 de 2018. Por medio de la cual se categoriza al municipio de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios. 1 de agosto de 2018. DO No. 50.672

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. 25 de mayo de 2019. DO No.50.964

Ley 851-2003. Por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a la música colombiana, se declara Patrimonio Cultural de la Nación al Festival Nacional de la Música colombiana y Concurso Nacional de Duetos Príncipe de la Canción, de la Fundación Musical de Colombia y al Festival Folclórico colombiano; con sede en Ibagué, departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones. 20 de noviembre de 2003. DO No. 45.377

Ley 958 de 2005. Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación el Festival Folclórico Colombiano que se celebra en la ciudad de Ibagué, Tolima y se dictan otras disposiciones. 22 de junio de 2005. DO No. 45.947

Proyecto de Ley 047 de 2021 Senado. Por medio de la cual se declara a Ibagué como distrito agroindustrial, turístico y de emprendimiento juvenil de Colombia”. Gaceta del Congreso 899 del 20 de julio del 2021.

Ramírez Moreno, L. C., Yaya Acero, C. M., Valbuena Roncancio, D. M., & Acosta Niño, M. Á. (2017). Alcances y limitaciones de la ley de ordenamiento territorial en zonas de reserva campesinas desde un enfoque de desarrollo territorial.

Torres, A. (2019). Los distritos en Colombia: Alcances, limitaciones y oportunidades para el desarrollo territorial. <http://repository.eafit.edu.co/handle/10784/29722>