



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. \_\_\_\_\_ DE 2020**

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

**EL CONGRESO DE COLOMBIA:**

**DECRETA:**

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

***Art. 328.** El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, y a Villavicencio como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo.*

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

***Art. 356** (...)*

*Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. La ciudad de Villavicencio se categoriza como Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.*

**Artículo 3º.** Adicionese el artículo 356 de la Constitución Política, con el siguiente párrafo:

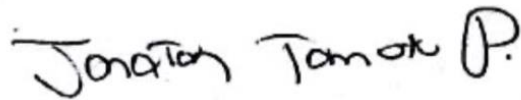
**Parágrafo:** Los gastos adicionales que se generen a consecuencia de la implementación del régimen establecido por la Ley 1617 de 2013 sólo se ejecutarán una vez el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio alcance el equilibrio financiero.

El Departamento Nacional de Planeación se ocupará del acompañamiento y capacitación a partir del momento en que se decrete el Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo de Villavicencio.

**Artículo 4º. Vigencia:** El presente acto legislativo rige desde su publicación.



**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Meta



**JONATAN TAMAYO PÉREZ**  
Senador



**CESAR AUGUSTO LORDUY M**  
Representante a la Cámara



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**  
Representante a la Cámara



**JOSE DANIEL LOPEZ**  
Representante a la Cámara



**ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO**  
Representante a la Cámara



**ERWIN ARIAS BETANCUR**  
Representante a la Cámara



**JORGE MENDEZ HERNANDEZ**  
Representante a la Cámara



**OSCAR CAMILO ARANGO**  
Representante a la Cámara



**ALEJANDRO VEGA PEREZ**  
Representante a la Cámara

**GERMAN NAVAS**  
Representante a la Cámara

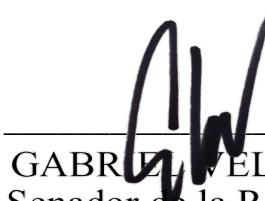


**Eduardo Emilio Pacheco Cuello**  
Senador de la República



---

RUBY HELENA CHAGÜI SPATH  
Senadora de la República



---

GABRIEL VELASCO  
Senador de la República



---

**Esperanza Andrade**  
Senadora de la República

---

---

---

---



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. \_\_\_\_\_ DE 2020**

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

### **I. FACULTAD DEL CONGRESO**

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

### **II. MOTIVACIÓN Y OBJETO DEL PROYECTO:**

Inicialmente el objetivo de esta importante iniciativa legislativa es categorizar a la ciudad de Villavicencio como un Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo, con el fin de dotarla de 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.

El propósito del proyecto se encamina fundamentalmente a propender por el desarrollo de la ciudad de Villavicencio, ciudad núcleo de la Orinoquia colombiana y desde la cual se irradia a la región el

cumplimiento de los servicios a su cargo. Elevar al municipio a Distrito Especial, Biodiverso, Ecoturístico, Agroindustrial y Educativo es dotar de recursos e instrumentos a la ciudad de Villavicencio que permitan la recuperación de la navegación por el río Meta y la carretera Puerto Gaitán-Puerto Carreño, proyectos articulados con los departamentos del Guaviare, Casanare, Arauca y Vichada.

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

El proyecto de acto legislativo busca consagrar en la Constitución Política que el municipio de Villavicencio, además de ser la capital del departamento del Meta y, por tanto, el primer distrito especial en la región Llanos Orientales, cuenta con reconocimiento como capital Biodiversa, Ecoturística, Agroindustrial y Educativa lo que justifica que se eleve a la categoría de Distrito, como un medio de desarrollo para garantizar la gestión de planificación, regulación y transformación de la Administración Municipal.

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

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

Villavicencio es la puerta de entrada a medio país y por ella pasa la riqueza Agrícola, Industrial, Educativa y Ambiental para el resto de Colombia.

Resáltese que según el Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2019- 2022 la región Llanos-Orinoquia cuenta con un potencial de desarrollo único debido a factores naturales diferenciadores como el tamaño de su territorio, sus ecosistemas estratégicos, su biodiversidad, su oferta hídrica, la existencia de hidrocarburos y la disponibilidad de tierras para la producción intensiva agropecuaria, agroindustrial, forestal, inclusiva, sostenible y tradicional. En términos per cápita (DANE, 2016), el PIB de la región es superior al nacional — \$19.600.000 en 2016, frente a \$13.700.000, esto se debe a la alta participación del sector minero, lo que plantea la necesidad de construir ventajas competitivas que le permitan a la región diversificar su base productiva como contemplan las visiones departamentales.

Así pues, el Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito dinamizar la economía de la ciudad, mediante el aumento en la

demanda de bienes de consumo como ropa, alimentos tradicionales, artesanías, entre otros. Así como, el aumento en la demanda de servicios de hospedaje, construcción, turismo y transporte que permitan un mayor desarrollo del ecoturismo, para generar empleo, promover nuevos emprendimientos y futuras políticas públicas que permitan tanto la promoción como el desarrollo de nuestro turismo y artistas. Así le apostamos, a la producción de bienes y servicios en el marco de la Economía Naranja propuesta por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2022.

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

*En segundo lugar, la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República rindió concepto favorable al Proyecto de Ley, el 16 septiembre de 2019, en el mismo indicó textualmente “Rindo concepto previo y favorable al Proyecto de Ley 344 de 2019 de 2019 Cámara “Por medio del cual se decreta a Villavicencio (Meta) Distrito Especial, Biodiverso, Turístico, Cultural, Agroindustrial y Educativo” En el mismo sentido la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes el 8 de mayo de 2019 rindió su concepto considerando que “revisados los componentes legales, históricos, culturales, de desarrollo territorial, las finanzas públicas, el posicionamiento estratégico*





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*del municipio, la biodiversidad, el componente educativo, los miembros de la subcomisión rendimos previo y favorable de ley 344 de 2019 Cámara (...). Conceptos que fueron votados favorablemente por las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara de Representantes en sesiones conjuntas el 24 de septiembre de 2019.*

*Así mismo, en sesión extraordinaria de 5 de junio de 2019 la Comisión de Ordenamiento Territorial- COT emitió concepto que consta en el Acta No. 14, en el mismo se relacionan tres conceptos favorables: Ministerio del Interior, Universidad del Bosque y Universidad de Pamplona, no favorables: DNP, MVCT, MADS, CORPOCESAR, IGAC, MEN, MHCP, MADR /UPRA y con recomendaciones: DIRECCIONES TÉCNICAS DEL DNP (3), IGAC, PNNC, MINCIT.*

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

A más de lo anterior, la posibilidad para la administración local de incentivar y fortalecer la actividad turística, a través del diseño e implementación de planes especialmente dedicados para ello, hacer extensivos los beneficios que sean compatibles del régimen de Zonas Francas Industriales de Servicios Turísticos al área del distrito en los

casos previstos en la Ley, además de la posibilidad que adquiriría de solicitar al departamento que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos preferencialmente en ellos.

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

Otras de las ventajas, que trae el cambio de municipio a distrito, tiene relación con el desarrollo de las actividades de reconstrucción, restauración y conservación de las áreas o zonas del territorio distrital, o bienes o conjunto de estos, eventos o acontecimientos que sean declarados o recibidos de la Nación. Si bien, en principio, podría llegar a considerarse que se trata de más funciones en cabeza de la entidad territorial, dado que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo único del artículo 102 de la Ley 1617 de 2013, los Distritos tienen la posibilidad de acudir a varias fuentes de financiación para adelantar tales tareas, es claro que se estaría ante una nueva fuente de recursos que le sería de utilidad al ente territorial para conservar su patrimonio. Así, por ejemplo, se destaca que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.4.2.8 del Decreto 1080 de 2015, dichas fuentes podrán incluir la Estampilla “Procultura”, si la entidad decide adoptarla, el Sistema

General de Participaciones y el Impuesto Nacional al Consumo sobre los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil, establecido en los artículos 512-1 y 512-2 del Estatuto Tributario.

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

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

- Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

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

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

**En cuanto a su Biodiversidad y Agroindustria aclara que Villavicencio cuenta con la única vía nacional que, por ser la puerta de entrada de la “Media Colombia”, esto es la zona sur oriental del país, conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Vaupés, Vichada, Guainía, Guaviare y Meta, conecta esta región con el Distrito Capital y el centro y norte del país, por consiguiente se requiere que** se requiere que Villavicencio, como puerta de entrada a dicha región, cuente con una institucionalidad fuerte que redunde en un afianzamiento de los mecanismos de protección y preservación del medio ambiente, protección de etnias, y ordenación, vigilancia y control sobre la explotación de las riquezas y los minerales que se encuentran en toda la región.

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

**En el sector educativo, por tratarse de la ciudad con mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de calidad de vida de la Orinoquia,**

Villavicencio se ha venido consolidando progresivamente como el centro regional de educación superior, al cual llegan jóvenes de los departamentos vecinos a recibir sus estudios en pregrado y posgrado.

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

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

**“En cuanto a la creación de distritos como entidades territoriales, se observa que en la actualidad estas entidades territoriales han surgido de dos maneras: i) voluntad directa del Constituyente de 1991 o; ii) por acto legislativo.** La Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, si bien incluyó a los distritos en los esquemas asociativos territoriales (art. 10), reguló las asociaciones entre distritos (art. 13) y asignó competencias normativas distritales (art. 29.3), no estableció las bases y condiciones para la existencia, modificación, fusión o eliminación de los distritos.

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

*...el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Corresponde a tal norma legal establecer las “bases y condiciones” de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales. Sólo que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales “bases y condiciones”, vacío normativo que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo, como ocurría al amparo de la Constitución de 1886 con sus reformas”<sup>1</sup>*

---

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

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

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

---

En conclusión, frente a la posibilidad de crear distritos especiales no solamente a través de leyes ordinarias derivadas de la ley orgánica 1617 de 2013, sino también a través de modificación de la Constitución



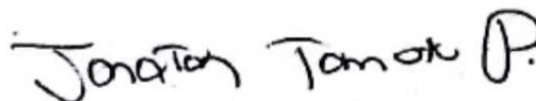
tramitada en el Congreso de la República, de conformidad con el **artículo 374** de la Carta Magna que señala:

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

En ese entendido la conformación de un Distrito bajo la modalidad de modificación constitucional requiere: ser tramitado a través de Acto Legislativo y que el mismo que sea presentado por al menos diez miembros del Congreso. Lo cierto es que hoy es posible crear una entidad distrital mediante un acto legislativo; como ejemplo de ello se puede mencionar el Acto Legislativo No. 02 de 2.018 por el cual se modificaron los artículos 328 y 356 de la Constitución Política y se elevó a categoría de distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturísticos a las ciudades de Buenaventura y Tumaco. Dicha reforma constitucional modificó los mismos artículos que pretende cambiar el presente proyecto de acto legislativo.



**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Meta



**JONATAN TAMAYO PÉREZ**  
Senador



**CESAR AUGUSTO LORDUY M**  
Representante a la Cámara



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**  
Representante a la Cámara



**JOSE DANIEL LOPEZ**  
Representante a la Cámara



**ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO**  
Representante a la Cámara



**ERWIN ARIAS BETANCUR**  
Representante a la Cámara



**JORGE MENDEZ HERNANDEZ**  
Representante a la Cámara



**OSCAR CAMILO ARANGO**  
Representante a la Cámara

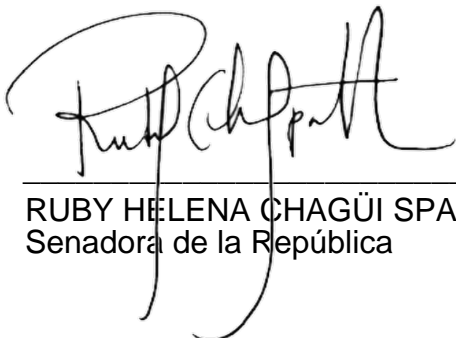


**ALEJANDRO VEGA PEREZ**  
Representante a la Cámara



**Eduardo Emilio Pacheco Cuello**  
Senador de la República

**GERMAN NAVAS**  
Representante a la Cámara



**RUBY HELENA CHAGÜI SPATH**  
Senadora de la República



**GABRIEL VELASCO**  
Senador de la República



**Esperanza Andrade**  
Senadora de la República