



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1365

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE (PRIMERA VUELTA)
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 244 DE 2026 CÁMARA**

*por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial
del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación
a la ciudad de Manizales y se dictan otras
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 22 de septiembre de 2026.

Honorable Representante

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANAPresidente Comisión Primera Constitucional
Permanente

Honorable Cámara de Representantes.

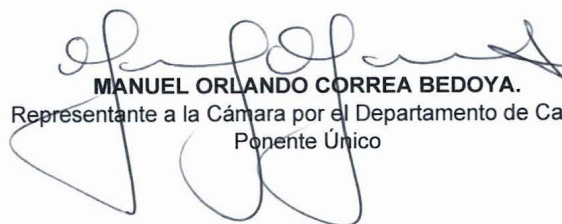
**Referencia: Informe de Ponencia Positiva
para Primer Debate (Primera Vuelta) al Proyecto
de Acto Legislativo número 244 de 2026 Cámara,**
*por el cual se otorga la calidad de Distrito
Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la
Innovación a la ciudad de Manizales y se dictan
otras disposiciones.*

Honorable Representante,

De conformidad con la designación realizada
por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión

Primera Constitucional Permanente de la Cámara de
Representantes, y en cumplimiento de lo dispuesto
en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992,
rindo Informe de PONENCIA POSITIVA para
Primer Debate (Primera Vuelta) al Proyecto de Acto
Legislativo número 244 de 2026 Cámara, *por el
cual se otorga la calidad de Distrito Especial del
Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación a la
ciudad de Manizales y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,


MANUEL ORLANDO CORREA BEDOYA.
Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas
Ponente Único

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 244 DE 2026
CÁMARA**

*por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial
del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación
a la ciudad de Manizales y se dictan otras
disposiciones.*

Número del Proyecto de Acto Legislativo	244 de 2026
Título	por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación a la ciudad de Manizales y se dictan otras disposiciones.

Número del Proyecto de Acto Legislativo	244 de 2026
Autores.	Daniel Felipe Briceño Montes, David Gerardo Cote Rodríguez, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Eimy Julieth Suarez González, Franklin Del Cristo Lozano de la Ossa, Germán Rogelio Rozo Anís, Guillermo León Blanco Valencia, Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo, Juan Manuel Londoño Jaramillo, Manuel Orlando Correa Bedoya, Óscar Fabian Espinosa Torres, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Martha Isabel Ruiz Solera, Andrés Felipe Guerra Hoyos.
Ponentes	Honorable Representante Manuel Orlando Correa Bedoya
Ponencia	Positiva

CONTENIDO

I. OBJETO DEL PROYECTO

II. ANTECEDENTES

2.1 Histórico de la iniciativa.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

3.1. Finalidad pública y fundamento constitucional

3.2. El ecosistema de conocimiento e innovación de Manizales y su área metropolitana

3.3. Complemento técnico: el respaldo del Análisis MIT REAP para Caldas

3.4. Complemento técnico: el Documento Técnico de la Política Pública de CTel de Caldas (CINDE, 2022-2032) y la Ordenanza número 952 de 2023

3.5. El pilar de sostenibilidad territorial

3.6. Beneficios y ventajas del régimen de distrito especial

3.7. Alcance territorial y encadenamientos regionales

3.8. Oportunidad, conveniencia y coherencia con la política pública

IV. TRÁMITE DEL PROYECTO

V. CONFLICTO DE INTERÉS

VI. IMPACTO FISCAL

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

VIII. PROPOSICIÓN

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

X. BIBLIOGRAFÍA.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto otorgar a la ciudad de Manizales la calidad de Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación, mediante las siguientes disposiciones: la adición de un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, en virtud del cual la ciudad se organiza como Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación; la adición de un inciso al artículo 356 *ibidem*, que incorpora a la ciudad al régimen constitucional de competencias, participaciones y organización territorial de los distritos; el mandato al Congreso de la República de expedir, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del acto

legislativo, la ley que desarrolle su régimen especial; y la disposición según la cual el acto legislativo rige a partir de su promulgación.

En desarrollo de su objeto, el articulado se compone de cuatro (4) artículos.

El artículo primero adiciona al artículo 328 de la Constitución la organización de Manizales como Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación, y su parágrafo faculta a los municipios integrantes del Área Metropolitana del Centro Sur de Caldas y a otros municipios del departamento de Caldas para beneficiarse de los incentivos del Distrito, de conformidad con la ley que lo reglamente, sin que se afecten sus funciones, competencias, recursos ni autonomía territorial.

El artículo segundo adiciona al artículo 356 de la Constitución la incorporación de la ciudad al régimen distrital de competencias y participaciones territoriales, y su parágrafo la faculta para crear mecanismos adicionales de promoción y desarrollo del Distrito, incluida la creación de un fondo de desarrollo distrital para el financiamiento de los proyectos.

El artículo tercero dispone que dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación el Congreso de la República expedirá la ley que desarrolle el régimen especial del Distrito. El artículo cuarto establece la vigencia del acto legislativo a partir de la fecha de su promulgación. La iniciativa constituye una reforma a la Constitución Política tramitada por la vía del acto legislativo, en los términos de los artículos 374 y 375 de la Carta, y se orienta a dotar de personería institucional propia a un ecosistema científico, tecnológico y ambiental ya consolidado en el territorio, reconociéndole su vocación de conocimiento, sostenibilidad e innovación frente a la organización territorial del Estado.

II. ANTECEDENTES

2.1 Histórico de la iniciativa.

La iniciativa legislativa orientada a otorgar al municipio de Manizales la categoría de Distrito Especial (Eje del Conocimiento) cuenta con una sólida y continuada trayectoria de discusión y trámite en el Congreso de la República, reflejando el compromiso sostenido de las bancadas parlamentarias con el desarrollo territorial, educativo y científico de la región. A continuación, se detalla la evolución cronológica y las respectivas referencias

de radicación de los proyectos de acto legislativo que han antecedido a la presente iniciativa:

- **AÑO 2022** - Impulso inicial y estructuración
La propuesta comenzó a estructurarse y recibir un respaldo político a través del Proyecto de Acto Legislativo número 185 de 2022 radicado el 7 de septiembre, y publicado en *Gaceta del Congreso* número 1075 de 13 de septiembre de 2022 Cámara; particularmente en el seno de la Comisión Primera Constitucional Permanente, sentando las bases normativas y conceptuales para el reconocimiento especial de la ciudad.
- **AÑO 2023** - Trámite formal en primera vuelta: Se materializó la radicación e inicio formal del trámite legislativo bajo el Proyecto de Acto Legislativo número 033 de 2023 Cámara, el cual fue oficialmente publicado y dado a conocer al Congreso en la *Gaceta del Congreso* número 963 de 2023 publicada el 25 de julio de 2023), profundizando en la exposición de motivos sobre las potencialidades académicas, científicas y de innovación de la ciudad.
- **AÑO 2024** - El proceso continuó su curso institucional mediante el Proyecto de Acto Legislativo número 019 de 2024 Senado - Proyecto de Acto Legislativo número 449 Cámara, cuyos textos y ponencias iniciales se publicaron formalmente en el primer semestre de la legislatura, (con actuaciones destacadas en la *Gaceta del Congreso* número 431 del 17 de abril de 2024).
- **AÑO 2025** - Reintroducción y ajuste de la propuesta: Con el propósito de actualizar y optimizar el alcance jurídico del articulado frente a las dinámicas de ordenamiento territorial nacional, se reintrodujo y radicó formalmente la iniciativa bajo el Proyecto de Acto Legislativo número 29 de 2025 Senado, publicado oficialmente en la *Gaceta del Congreso* número 306 de 2025 el 18 de marzo de 2025.
- **AÑO 2026** - Continuación del impulso parlamentario: Dando estricta continuidad a la voluntad institucional de dotar a Manizales de este estatus diferencial, el debate se reactivó en la presente vigencia mediante el Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2026 Senado el cual fue radicado el 14 de abril y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 430 del 6 de mayo de 2026, consolidando los insumos técnicos, fiscales y jurídicos acumulados en los años precedentes.

Los proyectos Actos Legislativos de los años anteriormente referenciados fueron archivados por tránsito de legislatura, artículo 190 Ley 5ª de 1992.

El Proyecto de Acto Legislativo número 244 de 2026 Cámara fue radicado el 18 de agosto de 2026, junto con su exposición de motivos, y fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, cuya Mesa Directiva designó ponente único para primer debate. El proyecto fue presentado a iniciativa de miembros del Congreso de la República, ejerciendo la facultad constitucional prevista en el artículo 375 de la Constitución Política.

La iniciativa se inscribe en la línea legislativa de los distritos temáticos consolidada en el ordenamiento

constitucional y legal. La categoría de distrito especial está reconocida por el artículo 286 de la Constitución Política, que incluye a los distritos entre las entidades territoriales, y por el artículo 322, que consagra su régimen político, fiscal y administrativo especial. La Ley 1617 de 2013 expidió el régimen de los Distritos Especiales con el objetivo de dotarlos de las facultades, instrumentos y recursos que su condición especial demanda. El precedente más reciente y directamente pertinente es el del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, organizado mediante el Acto Legislativo número 01 de 2021 y desarrollado por la Ley 2286 de 2023, que replica el esquema que el presente proyecto adapta a la vocación específica de Manizales: el conocimiento, la sostenibilidad y la innovación.

El bloque normativo que respalda la iniciativa comprende, además, las Leyes 1004 de 2005 (zonas francas), 1834 de 2017 (Ley Naranja), 1581 de 2012 (protección de datos personales) y 819 de 2003 (responsabilidad y transparencia fiscal), así como el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI) y la Política Pública Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031 busca servir como hoja de ruta decenal para el desarrollo sostenible del país a través del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.

En el plano territorial, soportan la iniciativa el Análisis del Regional Entrepreneurship Acceleration Program (REAP) del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) para el Departamento de Caldas (Cohorte 8); el Documento Técnico “Lineamiento para una Política Pública de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación para el departamento de Caldas” (2022-2032), elaborado por la Fundación CINDE con la Secretaría de Desarrollo, Empleo e Innovación de Caldas; la Ordenanza número 952 de 2023 de la Asamblea Departamental de Caldas, por medio de la cual se adopta la Política Pública de Ciencia, Tecnología e Innovación del departamento para el periodo 2023-2033; y los insumos de la Misión de Sabios por Caldas 2020-2021.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La exposición de motivos del proyecto desarrolla, con rigor, las razones de necesidad y utilidad pública de la reforma, que esta ponencia acoge y reproduce, complementándolas con la evidencia del Análisis MIT REAP y del Documento Técnico de la Política Pública de CTel de Caldas. Su propósito es demostrar que la calidad distrital no es una aspiración abstracta, sino la coronación institucional de un ecosistema real, medible y reconocido nacional e internacionalmente.

3.1. Finalidad pública y fundamento constitucional

La finalidad pública superior de la iniciativa radica en sofisticar la matriz productiva de Colombia, transitando de un modelo extractivo hacia una economía del conocimiento caracterizada por bienes y servicios de alto valor agregado. La creación del Distrito posiciona a la región en la competitividad internacional, aprovechando la

membresía de Manizales a la **Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje de la UNESCO**, el cual refleja el compromiso de la ciudad con el desarrollo permanente de capacidades humanas, la generación y circulación de conocimiento y la construcción de ecosistemas que favorecen el aprendizaje, la creatividad y la innovación. A ello se suma su desempeño en el **Índice GEIAL para ciudades intermedias de América Latina**, que permite aproximarse a las condiciones del entorno empresarial, emprendedor e innovador de las ciudades y a su capacidad para generar dinámicas de desarrollo económico.

De igual manera, **Manizales fue reconocida con el Premio ONU-Hábitat LATAM 2025 en la categoría “Ciudades para la Vida”**, reconocimiento que adquiere especial relevancia para esta iniciativa, dado que su evaluación se fundamenta en un conjunto amplio de indicadores asociados a los **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. Estos indicadores **incorporan dimensiones estrechamente relacionadas con las condiciones que hacen posible y sostenible la innovación territorial**, tales como la educación y el desarrollo de capacidades, el crecimiento económico y el empleo, la infraestructura, la sostenibilidad, la inclusión, la calidad institucional y la construcción de ciudades resilientes y con mejores condiciones de vida.

La creación del Distrito no es un privilegio territorial, sino un mandato derivado de la cláusula de Estado Social de Derecho y de los artículos 70, 71, 79 y 80 de la Constitución Política: la falta de una ley de régimen especial constituye una barrera estructural que impide al Estado cumplir con su deber imperativo de fomentar la ciencia, la tecnología y la protección ambiental integrada.

Existe, además, la necesidad de superar la rigidez del esquema municipal ordinario para dotar a un ecosistema científico ya constituido de personería institucional propia y de herramientas jurídicas multinivel. El desarrollo científico, tecnológico y ambiental de Manizales y su conurbación metropolitana enfrenta una marcada fragmentación institucional y financiera: entidades como BIOS, FUTURA y CENICAFÉ operan de forma independiente y dispersa, lo que se traduce en fragmentación financiera y en la ausencia de un vector institucional común.

El marco normativo ordinario resulta insuficiente para resolver este desafío: las competencias municipales tradicionales fueron concebidas para administrar servicios públicos, movilidad local, ordenamiento urbano e infraestructura básica, pero no fueron diseñadas para gestionar simultáneamente ecosistemas regionales de innovación, inteligencia artificial e infraestructura científica compartida.

La distritalización es, en consecuencia, la solución institucional idónea: **la calidad distrital otorga al ecosistema científico, tecnológico y ambiental de Manizales una personería institucional propia, supera la dispersión administrativa y financiera y habilita un régimen especial acorde con su vocación.**

3.2. El ecosistema de conocimiento e innovación de Manizales y su área metropolitana

El Distrito se asienta sobre un ecosistema real y medible, cuyo núcleo es el Sistema Universitario de Manizales (SUMA), que agrupa nueve (9) instituciones de educación superior –entre ellas la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, la Universidad de Caldas, la Universidad Autónoma de Manizales y la Universidad Católica de Manizales– con una población cercana a los 70.000 estudiantes universitarios, **el nodo educativo más denso del país fuera de las grandes capitales**. Sobre ese núcleo operan: **FUTURA, parque científico, tecnológico y de innovación de Caldas ubicado en Villamaría, con 9.790 m² construidos y una inversión acumulada de \$42.500 millones de pesos, que registra más de 31 empresas con solicitud formal de instalación, de base tecnológica e industrias 4.0, y alberga un Hub de Ciberseguridad con Cyber Range y un Security Operations Center (SOC) air-gapped; BIOS Colombia, único centro público de supercomputación y analítica de datos biológicos del país, que actúa como articulador del inventario de datos del SUMA con la infraestructura de FUTURA y como puente tecnológico para el procesamiento de datos de biodiversidad; y CENICAFÉ, centro con más de 80 años de investigación científica continua aplicada a la agroindustria cafetera, desarrollador de las variedades Castillo y Cenicafé 1, distribuidas en América Latina y África, articulado con el Paisaje Cultural Cafetero de la UNESCO y orientado a la bioeconomía y la agricultura regenerativa.**

El capital humano certificado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Min Ciencias) **comprende 630 investigadores reconocidos, de los cuales 339 cuentan con formación doctoral (PhD); 168 grupos de investigación categorizados; y 30 patentes de invención concedidas o en trámite, soportadas en las instituciones de educación superior**. A ello se suman **señales de futuro de primer nivel**: la ciudad fue sede del encuentro “Manizales IA” y la Universidad de Caldas **creó la primera Facultad de Inteligencia Artificial de América Latina, hecho que proyecta a la región como polo iberoamericano de la inteligencia artificial.**

Los indicadores nacionales e internacionales de competitividad, emprendimiento e innovación confirman el posicionamiento del ecosistema:

Tabla 1: Indicadores de competitividad del ecosistema de Manizales

Indicador	Resultado de Manizales y su Área Metropolitana	Posición
Índice de Competitividad de Ciudades (ICC 2025)	Calificación global de 6,08 sobre 10 (redondeada a 6,1)	5.º lugar nacional; 1.º del Eje Cafetero por tercer año consecutivo
Factor Ecosistema Innovador (ICC 2025)	Destacado desempeño en el pilar de Innovación y Dinámica de Patentes	2.º lugar nacional
Pilares Instituciones, Adopción TIC, Educación Superior y Formación para el Trabajo, Mercado Laboral (ICC 2025)	Desempeño sobresaliente	Top 5 nacional
GEIAL 2024 (Grupo de Ecosistemas Inteligentes de América Latina)	Manizales en el radar de los ecosistemas de emprendimiento más sobresalientes de Latinoamérica	Liderazgo en 8 de 11 indicadores para ciudades intermedias de América Latina
Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje (UNESCO)	Membresía activa de Manizales	Reconocimiento internacional

3.3. Complemento técnico: el respaldo del Análisis MIT REAP para Caldas

El departamento de Caldas participó en la Cohorte 8 del Regional Entrepreneurship Acceleration Program (REAP) del Instituto

Tecnológico de Massachusetts (MIT), programa que busca sofisticar el ecosistema local y transitar de un modelo de crecimiento empresarial tradicional hacia un ecosistema impulsado por la innovación (IDE). El diagnóstico cuantitativo arrojó los siguientes resultados:

Tabla 2: Diagnóstico MIT REAP - Cohorte 8, Caldas

Indicador	Valor de Caldas	Posición nacional
Patentes por millón de habitantes	20	2.ª región de Colombia (2017)
Investigadores en I+D por millón de habitantes	100	1.º
PhD activos en universidades	Más de 300	—
Inversión en transferencia de tecnología	—	1.º
Índice Departamental de Innovación (IDIC)	44,28	7.º
Productividad por empleado	\$33,2 millones COP (nacional: \$39,38 millones)	Brecha de productividad por cerrar
PIB departamental / PIB per cápita	US\$5,3 mil millones / US\$5.641	1,6%-1,7% del PIB nacional
Exportaciones	US\$468 millones	70% café

El diagnóstico REAP evidencia una alta Capacidad de Innovación (I-Cap), soportada en la academia, y una Capacidad de Emprendimiento y Escalamiento (E-Cap) que debe fortalecerse: las empresas crecen de manera lineal, sin escalamiento acelerado, con baja adopción tecnológica y desconexión entre la investigación universitaria y el sector productivo. El programa Manizales Más (2012-2019) demostró que la articulación público-privada produce resultados medibles: 120 Empresas de Alto Potencial (EAP), US\$67 millones en ventas incrementales, 2.500 nuevos empleos formales y ventas totales por US\$231 millones. La estrategia REAP definió como “Batalla Ganadora” (Must Win Battle - MWB) el desarrollo del talento humano en Caldas con mentalidad de perspectiva global y capacidad de innovación (MAGI), y diseñó las intervenciones Design Hub, Global Fast Track, Programa de Diáspora y Articulación Institucional. El marco del MIT concluye que el éxito regional depende de la colaboración entre el gobierno, la academia, las empresas y el capital de riesgo, integrando a la Comisión Regional de Competitividad e Innovación de Caldas (CRCI) y a la Red de Emprendimiento de Caldas (REC).

3.4. Complemento técnico: el Documento Técnico de la Política Pública de CTel de Caldas (CINDE, 2022-2032) y la Ordenanza número 952 de 2023

El “Lineamiento para una Política Pública de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación para el departamento de Caldas”, elaborado por la Fundación CINDE con la Secretaría de Desarrollo, Empleo e Innovación, **aporta el sustento programático y de gobernanza.** Su diagnóstico de financiación evidencia que Caldas representa solo el 1,3% de la inversión nacional en ACTI y el 0,5% en I+D, con un gasto en I+D equivalente al 0,17% del PIB departamental, por debajo de los promedios nacionales de 2019 (0,73% del PIB para ACTI y 0,28% para I+D). La reforma distrital opera como palanca para cerrar esta brecha de financiación.

En materia de talento humano, Caldas **aporta el 3,5% de los investigadores del país; cuenta con 630 investigadores reconocidos por Min Ciencias (407 mujeres y 223 hombres), y representa el 2,2% de la formación en especializaciones, el 3,4% en maestrías y el 4,3% en doctorados del nivel nacional.** Cuenta con 168 grupos de investigación clasificados (A1: 30; A: 45; B: 40;

C: 49; reconocidos: 4). En 2020, todas las patentes concedidas y en concesión del departamento estaban asociadas a investigaciones realizadas en instituciones de educación superior, y en 2021 Caldas fue el tercer departamento con más registros de software.

El enfoque conceptual del Documento Técnico se estructura en Políticas Orientadas por Misión (POM), con insumos de la Misión de Sabios por Caldas 2020-2021 y de la Política Pública Nacional de CTel 2022-2031, y siete ejes transversales: misionales (fomento a vocaciones, generación, uso y apropiación del conocimiento) y habilitantes (potencialidades regionales, factores dinamizadores y recursos financieros). Define tres misiones emblemáticas: M.E.1 “Caldas territorio biointeligente y sostenible”; M.E.2 “Caldas hacia un nuevo modelo productivo, sostenible y equitativo” en perspectiva de economía circular; y M.E.3 “Caldas educada, saludable, científica e innovadora”, con horizontes de corto (1 a 3 años), mediano (3 a 5 años) y largo plazo (5 a 10 años).

En cuanto a la gobernanza, el modelo es de Triple Hélice (Universidad, Empresa y Estado) con la sociedad caldense en el centro; el Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECTI) como instancia asesora; seis (6) comités subregionales y 27 comités municipales de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación; y actores como el SUMA, la Universidad de Caldas, la Universidad Nacional Sede Manizales, la Gobernación de Caldas, la Cámara de Comercio de Manizales, NeuroCity, Manizales Más, Manizales Innova, BIOS, AGROSAVIA y CENICAFÉ. La financiación prevista comprende el Sistema General de Regalías (Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación, equivalente al 10% de las regalías), recursos propios del territorio, alianzas público-privadas, cooperación internacional, banca de desarrollo y convocatorias nacionales de Min Ciencias y del DNP.

Mediante comunicación oficial del 24 de abril de 2023, la Secretaría General de la Asamblea Departamental de Caldas remitió al Gobernador la Ordenanza número 952, por medio de la cual se adopta la Política Pública de Ciencia, Tecnología e Innovación del departamento para el periodo 2023-2033. Este acto confirma la voluntad política institucional de sostener la agenda de CTel como política de Estado territorial. La coexistencia del nivel departamental (política adoptada por ordenanza) y del nivel distrital (régimen constitucional especial) es complementaria y no excluyente.

3.5. El pilar de sostenibilidad territorial

La exposición de motivos desarrolla el pilar de sostenibilidad territorial bajo el título “Biodiversidad, Transición Energética y Reconocimiento Ciudad para la Vida”, con los siguientes contenidos, que esta ponencia reproduce. Más allá de la Red de Ecoparques de Manizales (oficialmente compuesta por tres parques), el análisis del sistema ecológico y turístico

de la ciudad revela un anillo de siete (7) grandes áreas naturales que la rodean y que conforman el corredor ecológico del futuro Distrito: Los Yarumos; Los Alcázares-Arenillo; Bosque Popular El Prado; Recinto del Pensamiento; Reserva Natural Río Blanco; Bosques de la Pradera; y el sector Manizales-Villamaría del Parque Nacional Natural Los Nevados. Este corredor conecta bosques andinos, reservas privadas y ecosistemas de páramo, y constituye la infraestructura ecológica sobre la que se asienta la vocación ambiental del Distrito.

Caldas registra más de 800 especies de aves, una de las mayores densidades ornitológicas del planeta: solo en el Eco parque Los Alcázares se han documentado más de 176 especies residentes y migratorias. Esta biodiversidad no es un inventario estático: es la base de investigación del nodo BIOS, que procesa datos de biodiversidad mediante supercomputación para la ciencia nacional.

La caficultura caldense opera como laboratorio vivo de economía circular: transformación de pulpa a compost, de mucílago a fertilizantes y de cascarilla a biomasa. En articulación con CENICAFÉ y sus variedades resistentes (Castillo y Cenicafé 1), se desarrollan aplicaciones de bioeconomía y agricultura regenerativa, con sensores IoT e inteligencia artificial, dentro del Paisaje Cultural Cafetero de la UNESCO.

El desarrollo territorial cuenta con validación de estándar global: Manizales recibió el Premio ONU-Hábitat LATAM 2025 en la categoría “Ciudades para la Vida”, tras una rigurosa evaluación técnica entre más de 15.000 ciudades de la región, fundamentada en la medición de 85 indicadores vinculados a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Manizales fue la única ciudad colombiana en clasificar a la fase final y resultar ganadora dentro de la categoría de ciudades de 100.000 a 500.000 habitantes.

En materia de descarbonización y movilidad sostenible, el Sistema de Cable Aéreo de Manizales se posiciona como referente de transporte público masivo de cero emisiones: con un flujo promedio de 17.300 pasajeros diarios a lo largo de sus tres líneas interconectadas, cuenta con la certificación del Sello de Energía Verde de EPM, que garantiza que el 100% de su operación proviene de fuentes eléctricas renovables, y evita la emisión directa de aproximadamente 720 toneladas anuales de dióxido de carbono (CO2).

La exposición de motivos subraya, finalmente, que la gobernanza ambiental de Manizales ya funciona en la práctica: corredores ecológicos, ecoparques, gestión de la biodiversidad, movilidad limpia y certificaciones internacionales operan bajo esquemas institucionales existentes. El Distrito no crea desde cero esta capacidad: la dota de personería institucional propia y de las herramientas jurídicas multinivel que su sostenibilidad exige.

3.6. Beneficios y ventajas del régimen de distrito especial

El régimen de distrito especial no es una categoría honorífica: es un instrumento jurídico-

institucional con beneficios concretos, verificables y de alcance territorial, que esta ponencia expone para ilustrar el valor de la reforma:

Tabla 3: Beneficios del régimen de distrito especial

Beneficio o ventaja	Fundamento normativo	Efecto esperado para Manizales, Caldas y la región
Personería institucional propia del ecosistema científico	Artículo 322 C.P.; Ley 1617 de 2013	Supera la fragmentación institucional y financiera: SUMA, FUTURA, BIOS y CENICAFÉ operan hoy dispersos; el Distrito les da un vector institucional común
Facultades, instrumentos y recursos especiales	Ley 1617 de 2013	Régimen político, fiscal y administrativo adaptado a la vocación del territorio, sin el corsé del esquema municipal ordinario
Competencias de gasto y régimen de participaciones propio	Artículo 356 C.P. (adición propuesta); Acto Legislativo número 03 de 2024	Incorporación al régimen constitucional de competencias y participaciones territoriales, con las mismas competencias que los municipios y las especiales del distrito
Precedente normativo validado	Acto Legislativo número 01 de 2021; Ley 2286 de 2023 (Medellín)	Seguridad jurídica para el trámite y para la ley reglamentaria posterior
Atracción de inversión privada y capital de riesgo	MIT REAP: el éxito regional depende de la colaboración con el capital de riesgo	Señal institucional de largo plazo que atrae startups, fondos de capital de riesgo, empresas Deep tech y multilaterales
Instrumentos de fomento y de financiación de la innovación	Ley 1004 de 2005 (zonas francas); Ley 1834 de 2017 (Ley Naranja); SGR - Asignación CTI (10%)	Zonas francas científico-tecnológicas, incentivos a industrias creativas y culturales, canalización de regalías a CTel
Atracción y retención de talento global	Batalla Ganadora MAGI (MIT REAP); Programa de Diáspora	Retención de los más de 300 PhD y de los 70.000 estudiantes; vinculación de la diáspora científica caldense
Competitividad y reputación internacional	ICC 2025; GEIAL 2024; UNESCO; ONU-Hábitat 2025	Posicionamiento global que multiplica cooperación internacional, turismo científico y localización de inversión
Sostenibilidad como activo económico	Misiones Emblemáticas M.E.1 y M.E.2 (Documento Técnico); economía circular	Bioeconomía, economía circular y transición energética como ejes del modelo productivo territorial
Transición de la matriz productiva	Exposición de Motivos: de modelo extractivo a economía del conocimiento	Bienes y servicios de alto valor agregado, soberanía tecnológica y empleo calificado

Estas ventajas se materializan en el orden constitucional sin generar gasto directo: el acto legislativo establece un marco habilitante cuyo desarrollo corresponderá a la ley reglamentaria, en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y del principio de sostenibilidad fiscal.

3.7. Alcance territorial y encadenamientos regionales

El proyecto no es una reforma exclusiva para la capital: su parágrafo dispone expresamente que los municipios integrantes del Área Metropolitana del Centro Sur de Caldas y otros municipios del departamento de Caldas estarán facultados para beneficiarse de los incentivos del Distrito Especial, de conformidad con la ley que lo reglamente, sin que se afecten sus funciones, competencias, recursos ni autonomía territorial. La mecánica de irradiación territorial prevista por la iniciativa es la siguiente:

- Villamaría accede a la extensión de beneficios de pleno derecho, por alojar la infraestructura física del nodo ancla FUTURA (parque científico, tecnológico y de innovación con 9.790 m² construidos y \$42.500 millones invertidos).

- Chinchiná, Palestina y Neira acceden mediante adhesión voluntaria, expresada mediante acuerdo de sus respectivos Concejos Municipales, conforme a la ley reglamentaria.
- Los demás municipios de Caldas quedan facultados para beneficiarse de los incentivos del Distrito de acuerdo con la ley que lo reglamente, mediante arreglos de coordinación, Convenios Plan y concertación en la Junta Metropolitana para la ejecución de proyectos conjuntos y la gestión de exenciones e incentivos.
- En todo caso, la reforma no afecta las funciones, competencias, recursos ni la autonomía territorial de ningún municipio, en acatamiento del artículo 287 de la Constitución Política.

Caldas está integrado por 27 municipios organizados en seis (6) subregiones. El Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación se concibe como nodo del sistema subregional, que irradia capacidades y beneficios hacia la totalidad del territorio departamental:

Tabla 4: Los 27 municipios de Caldas y sus encadenamientos con el Distrito

Subregión	Municipios	Vocación y encadenamiento con el Distrito
Centro Sur	Manizales, Villamaría, Chinchiná, Neira, Palestina	Núcleo del Distrito: SUMA, FUTURA, BIOS, CENICAFÉ; nodo cafetero e industrial; Paisaje Cultural Cafetero UNESCO
Norte	Aguadas, Aranzazu, Pácora, Salamina	Patrimonio arquitectónico y tradición cafetera; turismo cultural y agroturismo conectado a la red de conocimiento
Alto Oriente	Manzanares, Marquetalia, Marulanda, Pensilvania	Agroindustria, artesanías en madera y producción de lana; adopción tecnológica agropecuaria y formación para el trabajo
Alto Occidente	Filadelfia, La Merced, Marmato, Riosucio, Supía	Ecoturismo, esencia campesina, minería tradicional (Marmato, Supía) y vocación cafetera; diversificación productiva con ciencia y tecnología
Bajo Occidente	Anserma, Belalcázar, Risaralda, San José, Viterbo	Producción agropecuaria y cafetera, cañón del río Cauca; agrologística y bioeconomía regional
Magdalena Caldense	La Dorada, Norcasia, Samaná, Victoria	Integración logística con el río Magdalena (La Dorada), agricultura y ganadería (Samaná, el municipio más extenso); energía e infraestructura

La calidad distrital produce beneficios que trascienden a Manizales y se irradian a todo Caldas y al Eje Cafetero.

Primero, reduce asimetrías subregionales: los incentivos distritales (régimen tributario especial, atracción de inversión, servicios científicos compartidos, formación de talento) estarán disponibles para los municipios que se adhieran, cerrando la brecha entre el centro y las subregiones.

Segundo, consolida la infraestructura científica compartida: FUTURA (Villamaría), BIOS (Manizales) y CENICAFÉ (Chinchiná) prestan servicios tecnológicos, de supercomputación y de investigación aplicada a empresas y productores de las seis subregiones: caficultores de Norte y Occidente, agroindustria de Alto Oriente, minería responsable de Alto Occidente y agrologística del Magdalena Caldense.

Tercero, articula cadenas productivas de conocimiento: la Universidad Nacional Sede Manizales, la Universidad de Caldas y las demás IES del SUMA forman el talento que las subregiones requieren (especializaciones, maestrías y doctorados: 2,2%, 3,4% y 4,3% del nivel nacional, respectivamente), en articulación con los 27 comités municipales de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación previstos en el Documento Técnico.

Cuarto, estructura una gobernanza multinivel: el Distrito se articula con el CODECTI, la CRCI, la REC, los seis (6) comités subregionales y la Junta Metropolitana, evitando duplicidades y asegurando la complementariedad de los niveles departamental, metropolitano y municipal.

Quinto, fortalece la competitividad del Eje Cafetero: el posicionamiento de Manizales (5.º nacional en competitividad, 1.º del Eje Cafetero por tres años consecutivos) jala al conjunto de la región, en línea con la vocación del Eje como territorio de conocimiento y sostenibilidad.

Y sexto, impulsa el empleo y la productividad: el cierre de la brecha de productividad (\$33,2 millones por empleado frente a \$39,38 millones nacionales)

y la transición hacia un ecosistema impulsado por la innovación (IDE) generan empleo calificado para los 27 municipios.

El beneficio para la región es, entonces, **doble: los municipios se benefician directamente de los incentivos (vía adhesión voluntaria) e indirectamente de los efectos sistémicos del distrito (infraestructura compartida, talento, inversión y reputación), sin perder autonomía ni recursos.**

3.8. Oportunidad, conveniencia y coherencia con la política pública

Oportunidad. El régimen territorial colombiano está en redefinición: el Acto Legislativo número 03 de 2024 reformó el artículo 356 de la Constitución en materia de competencias y recursos de las entidades territoriales, estableciendo que los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y las demás reglas fijadas por la ley orgánica. La incorporación del nuevo distrito debe producirse en este escenario para que la reglamentación posterior lo incluya desde su origen. El precedente de Medellín (Acto Legislativo número 01 de 2021 y Ley 2286 de 2023) ya configuró una doctrina legislativa para los distritos temáticos de ciencia, tecnología e innovación: Manizales puede transitar el mismo camino con menor incertidumbre jurídica y aprendizaje institucional de por medio. Manizales vive, además, una ventana de oportunidad de una a dos décadas: quinto lugar nacional de competitividad, segundo en ecosistema innovador, liderazgo en 8 de 11 indicadores GEIAL 2024 y reconocimiento ONU-Hábitat 2025, con brechas críticas de financiación (0,17% del PIB en I+D frente a 0,28% nacional) y de productividad (aproximadamente -15,7% frente al promedio nacional).

Conveniencia. El régimen **de distrito especial es el instrumento idóneo** y proporcionado: **dota al territorio de facultades, instrumentos y**

recursos (Ley 1617 de 2013), **permite adaptar el régimen político, fiscal y administrativo a la vocación específica** (artículo 322 C.P.) y constituye **una señal institucional de largo plazo para la inversión privada, el talento, la cooperación internacional y el capital de riesgo. La iniciativa no suprime ni sustituye la política departamental vigente** (Ordenanza 952 de 2023 y Documento Técnico 2022-2032): **la potencia, al jerarquizar constitucionalmente la agenda de conocimiento, sostenibilidad e innovación.** Finalmente, el parágrafo del artículo primero, al extender los incentivos a los municipios del Área Metropolitana del Centro Sur y **a otros municipios de Caldas, convierte al distrito en nodo de un sistema subregional**, coherente con la gobernanza de los seis (6) comités subregionales del Documento Técnico y con la autonomía territorial (artículo 287 C.P.).

Coherencia con la política pública. La iniciativa es coherente con la Constitución Política: artículos 70 y 71 (ciencia y tecnología), 79 y 80 (ambiente sano y aprovechamiento de los recursos), 286 y 322 (entidades territoriales y régimen distrital especial), 319 (áreas metropolitanas), 328 y 356 (organización distrital y régimen territorial), y 374 y 375 (reforma constitucional). Con la ley: Ley 1617 de 2013 (régimen de distritos), Ley 2286 de 2023 (modelo de desarrollo del régimen distrital), Ley 819 de 2003 (responsabilidad fiscal), Ley 1004 de 2005 (zonas francas), Ley 1834 de 2017 (Ley Naranja), Ley 1581 de 2012 (protección de datos) y el marco del SNCTeI. Con la política nacional: Política Pública Nacional de CTeI 2022-2031 y las misiones de sabios. Con la política territorial: Misión de Sabios por Caldas 2020-2021, Documento Técnico CTeI 2022-2032 y Ordenanza número 952 de 2023 (2023-2033), con sus misiones emblemáticas, metas e indicadores. Y con la agenda global: la triple vocación distrital (conocimiento, sostenibilidad e innovación) se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular educación de calidad, industria e innovación, ciudades y comunidades sostenibles y acción por el clima (los mismos 17 ODS que midió ONU-Hábitat 2025).

IV. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de acto legislativo se tramita como reforma constitucional, de conformidad con los artículos 374 y 375 de la Constitución Política. Estos preceptos confieren al Congreso de la República la competencia para reformar la Carta mediante actos legislativos, a iniciativa —entre otros titulares— de diez (10) o más miembros del Congreso, y someten el trámite a la realización de dos (2) vueltas, cada una de las cuales surte debate en comisión constitucional permanente y en plenaria de cada Cámara, para un total de ocho (8) debates, con la correspondiente publicación en la Gaceta del Congreso.

La jurisprudencia constitucional ha exigido la realización completa e integral de este procedimiento, de manera que la reforma constitucional solo puede surtir por la vía del acto legislativo, sin mezclar

trámites ni procedimientos (Sentencia C-222 de 1997 de la Corte Constitucional). Conforme a ello, el presente informe corresponde al primer debate de la primera vuelta, que se surte ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en los términos de los artículos 150 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 (contenido y trámite de las ponencias).

En esta iniciativa no se incluyen modificaciones al texto radicado: la ponencia es positiva y acoge íntegramente el articulado del proyecto, el cual se reproduce como texto propuesto para primer debate al final del presente informe.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992: De conformidad con el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, los autores y ponentes de la presente iniciativa legislativa deben incluir en la exposición de motivos un acápite en el que se describan las circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para su discusión y votación, en consonancia con el artículo 286 de la misma normatividad. Dichos señalamientos servirán como criterios orientadores para que los demás congresistas evalúen si incurren en alguna causal de impedimento, sin perjuicio de otras causales que el propio congresista pueda identificar.

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 5ª de 1992 quedará así: “**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.*

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

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo*

que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. (Negrilla propia)

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 (...).*

En el mismo sentido, ha manifestado la Honorable Corte Constitucional, *que el inevitable interés político que subyace a una reforma constitucional, al concurrir con los intereses generales, no configura un conflicto de interés:* En Sentencia C 294 de 2021 estableció lo siguiente:

“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos – inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de

reformular la Constitución– los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses –tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político–. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”.

De lo anterior se considera que, para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

VI. IMPACTO FISCAL

Sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley y actos legislativos, la Ley 819 de 2003, *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, dispone en su artículo séptimo que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*. En cumplimiento de dicho requisito, este apartado explica las razones por las que la iniciativa no genera impacto fiscal directo.

El proyecto de acto legislativo no genera por sí mismo impacto fiscal ni autoriza apropiaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación: establece un marco constitucional habilitante cuyo desarrollo corresponderá a la ley que reglamente el acto legislativo, en los términos de su artículo tercero. Dicha ley reglamentaria determinará las fuentes de financiación, los instrumentos de fomento y los mecanismos para la ejecución de las políticas y programas derivados de la reforma, en armonía con el principio de sostenibilidad fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las disponibilidades presupuestales y las demás normas que regulan la materia. La iniciativa no crea obligaciones presupuestales automáticas ni compromete recursos públicos: cualquier medida con incidencia fiscal deberá ser objeto de desarrollo legal y sujetarse a

las reglas constitucionales y legales que rigen la programación, aprobación y ejecución del gasto público, conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

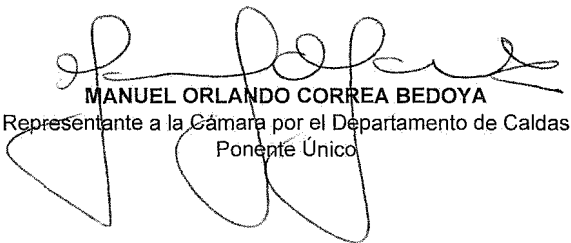
VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

La presente ponencia es positiva y no propone modificaciones al texto radicado del Proyecto de Acto Legislativo número 244 de 2026 Cámara. En consecuencia, no se presenta pliego de modificaciones: el texto propuesto para primer debate que se anexa a continuación corresponde, en su integridad, al texto radicado, y se reproduce a efectos de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 5ª de 1992 sobre el contenido de las ponencias.

VIII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo número 244 de 2026 Cámara, *“Por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación a la ciudad de Manizales y se dictan otras disposiciones”*, conforme al texto propuesto.

Atentamente,



MANUEL ORLANDO CORREA BEDOYA
Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas
Ponente Único

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 244 DE 2026 CÁMARA

por el cual se otorga la Calidad de Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación a la Ciudad de Manizales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Adición al artículo 328 de la Constitución Política del siguiente tenor: “Artículo 328. (...) La ciudad de Manizales se organiza como Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación”.

Parágrafo. “Los municipios integrantes del Área Metropolitana del Centro Sur de Caldas y otros del departamento de Caldas estarán facultados para beneficiarse de los incentivos del Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación de conformidad con la ley que lo reglamente, y no se afectará sus funciones, competencias, recursos ni autonomía territorial”.

Artículo 2º. Adición al artículo 356 de la Constitución Política, del siguiente tenor: “Artículo 356. (...) La ciudad de Manizales se organiza como Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y la ley especial que para el efecto se expida”.

Parágrafo. La ciudad de Manizales podrá crear mecanismos adicionales a los existentes para la promoción y el desarrollo del Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación, así como la creación de un fondo de desarrollo distrital para el financiamiento de los proyectos.

Artículo 3º. Dentro de los seis (06) meses siguientes a la promulgación del presente Acto Legislativo, el Congreso de la República expedirá la ley que desarrolle el régimen especial del Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación.

Artículo 4º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,



MANUEL ORLANDO CORREA BEDOYA
Representante a la Cámara por el Departamento de Caldas
Ponente Único

X. BIBLIOGRAFÍA.

- Proyecto de Acto Legislativo número 244 de 2026 Cámara, *por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación a la ciudad de Manizales y se dictan otras disposiciones*, radicado el 18 de agosto de 2026, y su exposición de motivos.
- Análisis MIT REAP - Regional Entrepreneurship Acceleration Program, Cohorte 8, departamento de Caldas.
- Documento Técnico: “Lineamiento para una Política Pública de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación para el departamento de Caldas” (2022-2032), CINDE - Secretaría de Desarrollo, Empleo e Innovación de Caldas.
- Ordenanza número 952 de 2023, Asamblea departamental de Caldas (adopción de la Política Pública de CTeI 2023-2033).
- Constitución Política de Colombia, artículos 70, 71, 79, 80, 286, 287, 319, 322, 328, 356, 374 y 375.
- Ley 1617 de 2013; Ley 2286 de 2023; Ley 819 de 2003; Ley 2003 de 2019; Ley 5ª de 1992; Acto Legislativo número 01 de 2021; Acto Legislativo número 03 de 2024; Sentencias C-222 de 1997 y C-294 de 2021 de la Corte Constitucional.
- Organización territorial de Caldas: 27 municipios y 6 subregiones (DANE DIVIPOLA).

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 011 DE 2026 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones.

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 042 DE 2026 CÁMARA**

por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017, para establecer un mecanismo de incorporación de municipios pertenecientes a las dieciséis (16) subregiones de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), que no fueron incluidos en su delimitación inicial y se dictan otras”.

Bogotá, D. C, 22 de septiembre de 2026.

Representante

José Jaime Uscategui Pastrana.

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Doctora

Amparo Yaneth Calderón

Secretaria Comisión Primera

Referencia: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley número 011 de 2026 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley número 042 de 2026 Cámara

Cordial saludo,

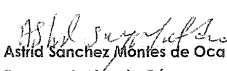
De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito y dentro del término establecido, nos permitimos rendir **informe de ponencia negativa** para primer debate del Proyecto de Ley número 011 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la Subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones”* acumulado con el Proyecto de Ley número 042 de 2026 Cámara, *por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017, para establecer un mecanismo de incorporación de municipios pertenecientes a las dieciséis (16) subregiones de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), que no fueron incluidos en su delimitación inicial y se dictan otras”.*

Atentamente,

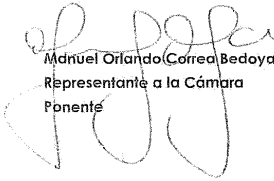
Atentamente,

Jorge Augusto Palacio Garzón
Representante a la Cámara
Ponente


James Hermenegildo Mosquera Torres
Representante a la Cámara
Ponente


Astrid Sánchez Montes de Oca
Representante a la Cámara
Ponente


Alejandra Gabriela Abasolo Gómez
Representante a la Cámara
Ponente


Manuel Orlando Correa Bedoya
Representante a la Cámara
Ponente

German Rogelio Rozo Anís
Representante a la Cámara
Ponente

Carol Stefanny Borda Acevedo
Representante a la Cámara
Ponente

Andrés Felipe Guerra Hoyos
Representante a la Cámara
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE**

Proyecto de Ley número 011 de 2026 Cámara,
por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la Subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones **acumulado con el Proyecto de Ley número 042 de 2026 Cámara,** *por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017, para establecer un mecanismo de incorporación de municipios pertenecientes a las dieciséis (16) subregiones de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)*

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley número 011 fue radicado el 20 de julio de 2026 en la Cámara de Representantes por el Representante Germán Rogelio Rozo Anís, con el objeto de ampliar la cobertura territorial de la Subregión de Arauca del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), mediante la incorporación de los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón, con el fin de integrar la totalidad del departamento de Arauca al régimen previsto en el Decreto Ley 893 de 2017 armonizado con las disposiciones contenidas en la Ley 2565 de 2026.

El Proyecto de Ley número 042 fue radicado el 21 de julio de 2026 en la Cámara de Representantes por el Representante Manuel Alexander Pérez, con el objeto de incluir en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDT), a los municipios que reuniendo las condiciones no fueron priorizados en las 16 subregiones PDET, establecidas éstas en el Decreto número 893 de 2017.

El 24 de agosto de 2026 la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes mediante oficio C.P.C.P 3.1-0081-2026 designó como ponentes a los Representantes: German Rogelio Rozo Anís (coordinador), Andrés Felipe Guerra Hoyos (coordinador), Jorge Augusto Palacio Garzón, James Hermenegildo Mosquera Torres, Astrid Sánchez Montes de Oca, Alejandra Gabriela Abasolo Gómez, Carol Stefanny Borda Acevedo y Manuel Orlando Correa Bedoya.

II. CONSIDERACIONES QUE FUNDAMENTAN LA PONENCIA NEGATIVA

CONTEXTO DE LOS MUNICIPIOS PDET

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET) fueron creados mediante el Decreto Ley 893 de 2017, como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Estado Colombiano y las antiguas guerrillas de las FARC EP, en articulación con los planes territoriales.

En el marco del Acuerdo Final, el punto uno, referente a Reforma Rural Integral, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la Reforma Rural Integral es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajen en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Entre los principios que sustentan el punto uno del Acuerdo Final está el de participación que indica que la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa y efectiva participación de las comunidades, garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, veeduría ciudadana, control social y vigilancia especial de los organismos.

De conformidad con el punto 1.2 del Acuerdo Final, el objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure:

1. El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales - niños y niñas, hombres y mujeres - haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.

2. La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.

3. El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de [los pueblos, comunidades y grupos étnicos], mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica. 4. El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas

progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.

5. El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.

6. Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

De esa manera, el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, estableció que la transformación estructural del campo deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

A su vez, el punto 1.2.3 del Acuerdo de Paz, exige que para cumplir los objetivos de los PDET es necesario elaborar, de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, que sea concertado con autoridades locales y comunidades, y que contemple tanto el enfoque territorial de las comunidades, como un diagnóstico objetivo de necesidades y acciones en el territorio. También debe tener metas claras y precisas para su propósito.

El punto 1.2.4 del Acuerdo Final, señala que los PDET tienen una vocación participativa, en la que concurren las comunidades, las autoridades de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional. Para ello, se establecerán instancias en los distintos niveles territoriales con el fin de garantizar la participación ciudadana y el acompañamiento de los órganos de control en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

En ese sentido, el punto 1.2.5 del Acuerdo señala que los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales, que el Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales, y el punto 1.2.6, que los mencionados programas y planes tendrán mecanismos de seguimiento y evaluación local, regional y nacional.

Por su parte, el punto 6.1 del Acuerdo Final establece que el Gobierno nacional será el responsable de la correcta implementación de los Acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de paz, para lo cual se compromete a garantizar

su financiación a través de diferentes fuentes. Así mismo, menciona que la implementación y el desarrollo de los Acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El punto 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final, que trata de salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final en materia de Reforma Rural Integral, establece que “*Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya realización esté proyectada para hacerse en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta*

para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial, orientados a la implementación de los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes de los pueblos étnicos”.

De esa forma, los PDET subyacen la premisa según la cual solo a través de un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición.

El artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017 estableció 16 PDET, en 170 municipios agrupados así:

Subregión	Departamento	Código o DANE	Municipio				
ALTO-PATÍA – NORTE DEL CAUCA	CAUCA	19050	ARGELIA	BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	ANTIOQUIA	5031	AMALFI
		19075	BALBOA			5040	ANORI
		19110	BUENOS AIRES			5107	BRICEÑO
		19130	CAJIBÍO			5120	CÁCERES
		19137	CALDONO			5154	CAUCASIA
		19142	CALOTO			5250	EL BAGRE
		19212	CORINTO			5361	ITUANGO
		19256	EL TAMBO			5495	NECHÍ
		19364	JAMBALÓ			5604	REMEDIOS
		19450	MERCADERES			5736	SEGOVIA
		19455	MIRANDA			5790	TARAZÁ
		19473	MORALES			5854	VALDIVIA
		19532	PATÍA			5895	ZARAGOZA
		19548	PIENDAMÓ	CATATUMBO	NORTE DE SANTANDER	54206	CONVENCIÓN
		19698	SANTADER DE QUILICHAO			54245	EL CARMEN
		19780	SUÁREZ			54250	EL TARRA
		19821	TORIBÍO			54344	HACARÍ
	NARIÑO	52233	CUMBITARA			54670	SAN CALIXTO
		52256	EL ROSARIO			54720	SARDINATA
		52405	LEIVA			54800	TEORAMA
		52418	LOS ANDES			54810	TIBÚ
	VALLE DEL CAUCA	52540	POLICARPA	CHOCÓ	ANTIOQUIA	5475	MURINDÓ
		76275	FLORIDA			5873	VIGÍA DEL FUERTE
		76563	PRADERA			27006	ACANDÍ
		81065	ARAUQUITA			27099	BOJAYÁ
ARAUCA	ARAUCA	81300	FOTÚL			27150	CARMEN DEL DARIÉN
		81736	SARAVENA			27205	CONDOTO
		81794	TAME			27250	EL LITORAL DE SAN JUAN
						27361	ISTMINA
						27425	MEDIO ATRATO
						27450	MEDIO DE SAN JUAN
						27491	NOVITA
						27615	RIOSUCIO
						27745	SIPI
						27800	UNGUÍA

CUANCA DE CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO	CAQUETÁ	18001	FLORENCIA*
		18029	ALBANIA
		18094	BELÉN DE LOS ANDAQUÍES
		18150	CARTAGENA DEL CHAIRÁ
		18205	CURILLO
		18247	EL DONCELLO
		18256	EL PAUJIL
		18410	LA MONTAÑITA
		18460	MILÁN
		18479	MORELIA
		18592	PUETO RICO
		18610	SAN JOSÉ DEL FRAGUA
		18753	SAN VICENTE DEL CAGUÁN
		18756	SOLANO
		18785	SOLITA
		18860	VALPARAÍSO
		41020	ALGECIRAS
	MACARENA - GUAVIARE	META	50325
50330			MESETAS
50350			LA MACARENA
50370			URIBE
50450			PUERTO CONCORDIA
50577			PUERTO LLERAS
50590			PUERTO RICO
50711			VISTAHERMOSA
GUAVIARE		95001	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE*
		95015	CALAMAR
		95025	EL RETORNO
		95200	MIRAFLORES

MONTES DE MARÍA	BOLÍVAR	13212	CÓRDOBA
		13244	EL CARMEN DE BOLÍVAR
		13248	EL GUAMO
		13442	MARÍA LA BAJA
		13654	SAN JACINTO
		13657	SAN JUAN NEPOMUCENO
	SUCRE	13894	ZAMBRANO
		70204	COLOSÓ
		70230	CHALÁN
		70418	LOS PALMITOS
		70473	MORROA
		70508	OVEJAS
70523		PALMITOS	
70713		SAN ONOFRE	
70823	TOLÚ VIEJO		
PACÍFIC MEDIO	CAUCA	19318	GUAPÍ
		19418	LÓPEZ DE MICAY
		19809	TIMBIQUÍ
PACÍFICOY FRONTERA NARIÑENSE	VALLE DEL CAUCA	76109	BUENAVENTURA*
	NARIÑO	52079	BARBACOAS
		52250	EL CHARCO
		52390	LA TOLA
		52427	MANGUÍ
		52473	MOSQUERA
		52490	OLAYA HERRERA
		52520	FRANCISCO PIZARRO
		52612	RICAUORTE
		52621	ROBERTO PAYÁN
		52696	SANTA BÁRBARA
		52835	SAN ANDRÉS DE TUMACO*

PUTUMAYO	PUTUMAYO	86001	MOCOÁ*
		86320	ORITO
		86568	PUERTO ASIS
		86569	PUERTO CAICEDO
		86571	PUERTO GUZMÁN
		86573	PUERTO LEGUIZAMO
		86757	SAN MIGUEL
		86865	VALLE DEL GUAMEZ
		86885	VILLAGARZÓN
		SIERRA NEVADA-PERIJÁ	CESAR
20013	AGUSTÍN CODAZZI		
20045	BECERRIL		
20400	LA JAGUA DE IBIRICO		
20570	PUEBLO BELLO		
20621	LA PAZ		
20750	SAN DIEGO		
20443	MANAURE BALCÓN DEL CESAR		
LA GUAJIRA	44090		DIBULLA
	44279		FONSECA
	44650		SAN JUAN DEL CESAR
	MAGDALENA		47001
47053		ARACATACA	
47189		CIÉNEGA	
47288		FUNDACIÓN	
SUR DE BOLÍVAR	ANTIOQUIA	5893	YONDÓ
	BOLÍVAR	13042	ARENAL
		13160	CANTAGALLO
		13473	MORALES
		13670	SAN PABLO
		13688	SANTA ROSA DEL SUR
		13744	SIMITÍ

SUR DE CÓRDOBA	CÓRDOBA	23466	MONTELÍBANO
		23580	PUERTO LIBERTADOR
		23682	SAN JOSÉ DE URÉ
		23807	TIERRALATA
		23855	VALENCIA
SUR DEL TOLIMA	TOLIMA	73067	ATACO
		73168	CHAPARRAL
		73555	PLANADAS
		73618	RIOBLANCO
URABÁ ANTIOQUEÑO	ANTIOQUIA	5045	APARTADÓ*
		5147	CAREPA
		5172	CHIGORODÓ
		5234	DABEIBA
		5480	MUTATÁ
		5490	NECOCLÍ
		5665	SAN PEDRO DE URABÁ
		5837	TURBO

Ahora bien, en concepto emitido por la Agencia de Renovación del Territorio, se menciona lo siguiente:

“al ser los PDET un instrumento directamente derivado del Acuerdo Final de Paz, cualquier proyecto de ley que afecte su estructura o cobertura requiere del cumplimiento del numeral 6.1.11 del Acuerdo. En este sentido, corresponde a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI):

Constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso. Adicionalmente, resulta pertinente verificar, conforme al marco de implementación del Acuerdo Final y al estado actual de funcionamiento de la CSIVI, la procedencia de la correspondiente constatación de concordancia con lo acordado”.

EXISTENCIA DE REGULACIÓN LEGAL VIGENTE

La Ley 2565 de 2026 *“Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), y se dictan otras disposiciones”*, tiene como objeto modificar el Decreto Ley 893 de 2017 y darle desarrollo normativo a sus disposiciones con el fin de promover el fortalecimiento institucional, técnico y financiero de los municipios PDET mediante la disposición de un marco legal ampliado que facilite la articulación de instrumentos de planeación destinados a estos territorios y contribuya a superar barreras sociales, económicos, institucionales y demográficas poro garantizar la cobertura de los servicios del Estado en las zonas más vulnerables del territorio nacional.

En ese sentido, amplió la vigencia de los PDET hasta el 28 de mayo de 2037 y en su artículo 7° creó una comisión conformada por la Dirección Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y la Agencia de Renovación del Territorio, para elaborar un estudio técnico sobre el avance de la implementación de los PDET y para realizar una actualización integral del mapa de los municipios PDET reconociendo las características sociales, históricas, culturales y productivas.

Es decir, se creó un mecanismo para actualizar los municipios PDET conforme a un estudio técnico y valoración de criterios establecidos en el Acuerdo de Paz y en el Decreto Ley 893 de 2017, basado en los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

El párrafo 3° del artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017, adicionado por el artículo 7° de la Ley 2565 de 2026 sancionada el 12 de febrero de 2026, dispone que la comisión deberá elaborar el estudio técnico en un término no mayor a un año contado a partir de la publicación de la Ley, y que dicho estudio será utilizado para realizar la actualización integral del mapa de los municipios PDET, teniendo en cuenta los cuatro criterios de priorización establecidos en el Acuerdo Final de Paz y la participación de la ciudadanía. Es decir, el plazo para contar con ese estudio vence, a más tardar, hacia febrero de 2027, de manera que el Congreso de la República ya definió la ruta, los responsables, los criterios y el término para revisar la cobertura territorial de los PDET.

Por su parte, el párrafo 2° del mismo artículo 3°, que recoge el numeral 6.1.11 del Acuerdo Final, prevé que la puesta en marcha de otros PDET en zonas que cumplan los criterios del Acuerdo se realizará a medida que avance la implementación en las zonas ya priorizadas y sujeta a la disponibilidad de recursos. Se trata de dos condiciones, avance de la implementación y disponibilidad de recursos, que los proyectos de ley no acreditan y que precisamente serán valoradas en el estudio técnico ordenado por la Ley 2565 de 2026.

Cabe recordar, además, que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-730 de 2017, declaró exequible el Decreto Ley 893 de 2017, incluida la cobertura de 16 subregiones y 170 municipios fijada en su artículo 3°, la cual se definió a partir de los criterios de priorización previstos en el Acuerdo Final. En ese marco, la decisión de ampliar o no dicha cobertura no puede desligarse de los criterios técnicos allí previstos ni ser sustituida por una selección legislativa puntual.

Para la priorización de los 170 municipios PDET, el Gobierno nacional mediante un ejercicio interinstitucional y técnico, preparó una propuesta de priorización, que sirvió de base para la discusión, teniendo en cuenta los cuatro criterios, con base en los siguientes aspectos:

Variables para cada criterio definido en el Acuerdo de Paz, las cuales deben contar con información a nivel municipal y provenir de fuentes oficiales y organizaciones con amplia trayectoria y reconocimiento en la generación de información. Para cada variable se identificó la mejor serie de tiempo disponible.

Para el criterio de grado de afectación derivado del conflicto, se agruparon las variables en dos componentes: uno de intensidad de la confrontación armada, en el que se encuentran tanto las acciones de las Fuerzas Militares como de los grupos al margen de la ley, y otro que recoge las variables de victimización, entre las que se encuentran tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada y asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierras.

Para el criterio de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas se incluyeron las variables de hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales y contrabando.

Para el criterio de niveles de pobreza se tomó la información del índice de pobreza multidimensional, y para el de debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión se usó la variable de esfuerzo integral de cierre de brechas construida recientemente por el Departamento Nacional de Planeación.

Todas las variables y todos los criterios tienen el mismo peso. Se identificaron los municipios con mayor afectación para cada criterio y para el conjunto de los cuatro criterios, usando el método de clasificación de cortes naturales.

Los municipios con mayor afectación, según los criterios definidos, se agruparon en subregiones, teniendo en cuenta las dinámicas del conflicto, la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo y el modelo de nodos de desarrollo del Departamento Nacional de Planeación. Algunos municipios fueron incluidos por continuidad geográfica, con el fin de no dejar espacios geográficos vacíos en las subregiones.

Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del Departamento Nacional de Planeación, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios.

En concepto emitido por la Agencia de Renovación del Territorio, se menciona lo siguiente: *“De acuerdo con el régimen jurídico actual la ampliación está jurídicamente prevista, pero su ejercicio exige valorar conjuntamente el avance de los programas existentes –para lo cual se debe contar con el estudio elaborado por la comisión creada por la Ley 2565 de 2026–, la disponibilidad de recursos y el cumplimiento de los criterios de priorización por las nuevas zonas que eventualmente sean objeto de análisis para su posible focalización.*

Por otra parte, la dimensión financiera de esta focalización debe examinarse a partir del artículo 9º del Decreto Ley 893 de 2017 y del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES. El primero contempla fuentes como el Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y otras fuentes públicas o privadas. Por su parte, el CONPES 3932 de 2018 contiene una proyección de costos para la implementación de los PDET durante el periodo 2017–2031, por un total de 79,6 billones de pesos a precios constantes de 2016.

Esta programación fue estructurada respecto de los territorios inicialmente priorizados, circunstancia que resulta determinante para analizar una eventual ampliación. Los valores del CONPES 3932 de 2018 corresponden a una proyección de financiación y no pueden asumirse como acreditación automática de recursos disponibles para incorporar nuevos municipios. Tampoco la identificación normativa de fuentes de financiación demuestra, por sí misma, que existan recursos adicionales para extender la cobertura. Por consiguiente, la decisión de ampliar la cobertura geográfica de los PDET debe considerar las necesidades de financiación de los territorios ya focalizados y los recursos requeridos para los nuevos, sin que una valoración de pobreza, conflictividad o debilidad institucional pueda sustituir el examen presupuestal expresamente exigido por el parágrafo 2º del artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017.

(...)

Frente al Proyecto de Ley número 042: Existe una posible duplicidad o concurrencia normativa con el mecanismo recientemente establecido por la Ley 2565 de 2026. Imponer una nueva obligación legal con plazos paralelos (seis meses) podría resultar jurídicamente inconveniente y generar dificultades de articulación normativa, afectando la coherencia del mecanismo ya establecido para la actualización integral del mapa PDET.

Frente al Proyecto de Ley número 011: Existe una preocupación adicional porque se pretende definir legislativamente una ampliación territorial específica (Arauca) antes de que culmine el estudio técnico general. La inclusión legislativa directa supone sustituir el ejercicio técnico de focalización previsto en el Acuerdo Final y respaldado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-730 de 2017”.

En consecuencia, tramitar por ley una habilitación ya existente, con plazos paralelos, configura duplicidad y concurrencia normativa, genera inseguridad jurídica y traslada al Congreso de la República una competencia técnica que el propio legislador asignó al Gobierno Nacional. De esa manera, no es procedente que desde el Congreso de la República se tramite una iniciativa que proponga establecer un mecanismo para incluir a los municipios que reuniendo las condiciones no fueron priorizados en las 16 subregiones PDET, ya que esta facultad se encuentra plenamente regulada en la Ley 2565 de 2026, promulgada hace menos de un año. Por otro lado, tramitar una iniciativa para incluir nuevos municipios PDET por vía legislativa, desconoce lo dispuesto en el Decreto Ley 893 de 2017 y en la Ley 2565 de 2026, que le dan la facultad al Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio para incluir nuevos municipios PDET, conforme a los criterios técnicos.

Lo anterior no desconoce la cláusula general de competencia del Congreso de la República para hacer

las leyes y reformar las existentes (artículo 150 de la Constitución Política). La posición de los ponentes no cuestiona la facultad del Legislador para regular la materia, sino la oportunidad, la conveniencia y la coherencia de hacerlo mediante una inclusión legislativa puntual mientras se encuentra en curso el estudio técnico que el propio Congreso ordenó hace pocos meses, y sin que las iniciativas aporten los elementos técnicos, fiscales y de participación que este ejercicio exige.

VULNERACIÓN AL DERECHO DE IGUALDAD

Una de las principales falencias del Proyecto de Ley número 011 de 2026 radica en la ausencia de una metodología clara y de criterios objetivos que permitan justificar la selección de los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón. No se explican cuáles son las variables, indicadores o condiciones técnicas, sociales, económicas o territoriales que sustentan dicha escogencia, ni por qué esos municipios son priorizados frente a otros municipios que podrían encontrarse en condiciones similares en Arauca o en cualquier otro departamento del país.

Esta ausencia de criterios objetivos resulta especialmente problemática cuando el proyecto pretende establecer un tratamiento diferenciado entre entidades territoriales. Si bien el legislador puede adoptar medidas diferenciadas frente a realidades territoriales distintas, dichas diferencias deben estar sustentadas en razones objetivas, verificables y razonables. No resulta constitucionalmente admisible la selección de unos municipios y la exclusión de otros sin una justificación técnica.

De aprobarse este proyecto de ley, podría generarse un tratamiento desigual e injustificado entre entidades territoriales. Esto podría traducirse en una afectación del principio de igualdad, en la medida en que municipios que eventualmente enfrentan circunstancias similares recibirán un tratamiento diferente sin que el proyecto exponga una razón constitucionalmente admisible para ello.

De lo contrario, la selección de municipios podría terminar respondiendo a criterios discrecionales o políticos, en lugar de obedecer a una metodología que ya ha sido definida en el Acuerdo Final de Paz, el Decreto Ley 893 de 2017 y en la Ley 2565 de 2026.

AUSENCIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 9° del Decreto Ley 893 de 2017, modificado por el artículo 4° de la Ley 2565 de 2026, establece que para la financiación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Gobierno nacional y las entidades territoriales contarán con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, y los recursos de cooperación internacional. A su vez, dispone que la

financiación de los PDET deberá programarse en el marco de la sostenibilidad fiscal, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en estricto cumplimiento de la regla fiscal.

En consecuencia, cualquier modificación del universo de municipios que integran los PDET debe analizarse no solamente desde la perspectiva de su conveniencia territorial y social, sino también desde sus efectos sobre las fuentes de financiación existentes y sobre la capacidad fiscal de la Nación y de las entidades territoriales. La incorporación de nuevos municipios al esquema PDET supone, necesariamente, una ampliación del ámbito territorial sobre el cual deberán proyectarse y concurrir recursos para la implementación de los programas, planes y proyectos asociados a estos instrumentos.

En este contexto, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, exige que en la exposición de motivos se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos.

Por ello, la ampliación de los municipios PDET propuesta en el proyecto de ley 011 de 2026 tiene una dimensión fiscal que no puede ser omitida. En particular, deben considerarse, entre otros, los efectos derivados de: (i) la eventual necesidad de incrementar los recursos destinados a la implementación de los PDET; (ii) la necesidad de determinar la concurrencia de las diferentes fuentes de financiación previstas en el artículo 9° del Decreto Ley 893 de 2017; y (iii) los eventuales efectos fiscales derivados de la ampliación del ámbito territorial de instrumentos y mecanismos de financiación o de beneficios tributarios asociados a las zonas PDET y a otros territorios sujetos a esquemas especiales de desarrollo.

No obstante, el proyecto de ley no presenta un análisis de estas implicaciones. La iniciativa no identifica de manera clara el costo fiscal derivado de la incorporación de estos tres municipios, tampoco determina las fuentes con las cuales se atenderían las obligaciones adicionales que eventualmente se generarían, ni acredita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Esta omisión resulta especialmente relevante porque el artículo 9° del Decreto Ley 893 de 2017 establece expresamente que la financiación de los PDET debe realizarse bajo criterios de sostenibilidad fiscal y en estricto cumplimiento de la regla fiscal. Por tanto, no resulta suficiente ampliar el universo de municipios beneficiarios sin establecer simultáneamente cómo se garantizará la disponibilidad y concurrencia de los recursos necesarios para atender estos nuevos municipios.

En concepto emitido por la Agencia de Renovación del Territorio, se menciona lo siguiente:

“El capítulo de impacto fiscal de la exposición de motivos se limita a remitir a las fuentes de

financiación ya previstas en el artículo 9° del Decreto Ley 893 de 2017, sin identificar el costo incremental de la medida, la población objetivo ni la fuente con la que se atendería, por lo que se considera necesario fortalecer el análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, particularmente en lo relacionado con la identificación del costo incremental de la medida, la población objetivo y las fuentes previstas para su financiación.

De ahí que, la ampliación territorial demandará recursos presupuestales adicionales a los que están costeados tanto en el CONPES 3932 de 2018 como aquellos que ya han sido dispuestos en los instrumentos de planeación, lo que requiere la identificación de nuevas fuentes de financiación o la reorientación del gasto que se tenía previsto para los 170 municipios ubicados en las 16 subregiones actualmente focalizadas”.

Adicionalmente, la ampliación de los municipios PDET puede generar efectos sobre mecanismos de financiación que actualmente tienen un carácter focalizado y excepcional. En particular, si un mayor número de municipios pasa a competir por los mismos recursos o por los mismos instrumentos de financiación, sin que se incremente proporcionalmente la disponibilidad de recursos, podría producirse una disminución real de los beneficios y de la capacidad de intervención en los municipios que actualmente hacen parte de estos programas. Por lo anterior, la iniciativa, en los términos en que se encuentra planteada, presenta un problema de sostenibilidad y planeación fiscal. No se trata de cuestionar la necesidad de atender municipios que enfrenten condiciones de vulnerabilidad o rezago similares a las de los actuales territorios PDET, sino de garantizar que cualquier ampliación del ámbito de aplicación esté acompañada de una metodología objetiva de priorización, una estimación de sus costos fiscales y una identificación clara de las fuentes que permitirán financiar las nuevas obligaciones.

Ampliar el número de municipios PDET sin ampliar o definir las fuentes de financiación podría terminar diluyendo los recursos existentes, afectando a los municipios que ya hacen parte de los PDET y desnaturalizando los mecanismos especiales de intervención y financiación previstos para estos territorios. En lugar de fortalecer la política de desarrollo con enfoque territorial, la iniciativa podría generar una competencia adicional por recursos limitados y, en consecuencia, terminar perjudicando a los municipios PDET.

La Agencia de Renovación del Territorio, entidad del Ejecutivo responsable de los PDET, advirtió que la ampliación demandaría recursos adicionales a los costeados en el CONPES 3932 de 2018 y la identificación de nuevas fuentes de financiación o la reorientación del gasto previsto para los 170 municipios actualmente focalizados. Además, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace parte de la comisión creada por el artículo 7° de la Ley 2565 de 2026, de modo que el estudio técnico es el escenario adecuado para dimensionar el costo fiscal

de cualquier ampliación. Sin esa información, no se cuenta con los elementos necesarios para deliberar sobre el costo fiscal y las fuentes de financiación de la iniciativa, más cuando el artículo 334 de la Constitución Política consagra la sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las ramas y órganos del poder público, exige actuar con especial cautela.

OMISIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA PREVIA Y DEL CONCEPTO DE LA CSIVI

El punto 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final de Paz, exige que los PDET proyectados para territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas contemplen un mecanismo especial de consulta para su implementación. Este mandato fue desarrollado por el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, que establece el Mecanismo Especial de Consulta para los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional PATR en las regiones que incluyen territorios de pueblos y comunidades étnicas o zonas con presencia de grupos étnicos. La Corte Constitucional ha subrayado la importancia de este mecanismo: en la Sentencia T-498 de 2023 concluyó que la ausencia de su protocolización vulneró el derecho del pueblo Barí a participar en la implementación del punto 1 del Acuerdo Final sobre Reforma Rural Integral.

Los proyectos de ley objeto de estudio pretenden extender el régimen PDET a nuevos territorios sin prever ni acreditar la garantía de participación de los pueblos y comunidades étnicas que los habitan. El departamento de Arauca cuenta con la presencia de los pueblos indígenas Betoy, Hitnü, Makaguan, Sikuaní y U’wa, distribuidos en 26 resguardos según las cifras de la Gobernación; entre ellos, el pueblo Hitnü, objeto de medidas de protección ordenadas por la Corte Constitucional en el Auto 382 de 2010, tiene comunidades asentadas en los resguardos La Vorágine y San José de Lipa, ubicados entre los municipios de Arauca y Arauquita.

Por su parte, el Proyecto de Ley número 042 de 2026 propone un mecanismo aplicable a las dieciséis (16) subregiones PDET, varias de las cuales, como Chocó, Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense, comprenden amplios territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como resguardos indígenas.

Lo anterior, sin perjuicio de que, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Ley 21 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, deba evaluarse en cada caso si la medida legislativa afecta directamente a los pueblos étnicos y hace exigible la consulta previa. En todo caso, la extensión de los PDET a territorios con presencia de comunidades étnicas requiere identificar dicha presencia y activar el Mecanismo Especial de Consulta Previa, aspectos que los proyectos no desarrollan y que deben ser abordados en el marco del estudio técnico y de la actualización integral del mapa PDET.

De otra parte, el numeral 6.1.11 del Acuerdo Final asigna a la Comisión de Seguimiento, Impulso

y Verificación a la Implementación (CSIVI) la función de constatar que los proyectos de Decreto, Ley o Acto Legislativo necesarios para implementar el Acuerdo correspondan a lo acordado, antes de ser presentados ante el Congreso, tal como lo recordó la Agencia de Renovación del Territorio en su concepto. Dado que los PDET son un instrumento directamente derivado del Acuerdo Final, y que el Acto Legislativo número 02 de 2017 obliga a las instituciones y autoridades del Estado a cumplir de buena fe lo establecido en el Acuerdo y a que sus desarrollos normativos guarden coherencia e integralidad con lo acordado, los proyectos de ley deben acreditar dicha constatación. Si bien la Agencia señala que debe verificarse su procedencia conforme al estado actual de funcionamiento de la CSIVI, ninguna de las dos iniciativas legislativas acredita haber surtido ese trámite ni explica el por qué no se tramitó.

Finalmente, como ponentes reconocemos las afectaciones que el conflicto armado ha dejado en los departamentos, especialmente en el departamento de Arauca y la legitimidad de las aspiraciones de sus autoridades y comunidades. Por ello, la postura negativa no desconoce la necesidad de analizar la situación de los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón, ni la de otros territorios que aspiran a ser considerados, sino que propone que ese análisis se surta conforme al mecanismo previsto por la Ley 2565 de 2026, con criterios objetivos, el concepto de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), la participación de las comunidades incluido el Mecanismo Especial de Consulta Previa y un respaldo presupuestal claro y definido.

III. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la Ley 5ª 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*”.

De conformidad con lo anterior, no se evidencia que los congresistas con esta iniciativa legislativa puedan obtener un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

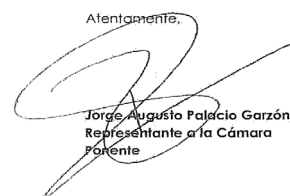
Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad

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”.

IV. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presentamos ponencia negativa y solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Ley número 011 de 2026 Cámara, “*por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la Subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones*” acumulado con el Proyecto de Ley número 042 de 2026 Cámara “*Por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017, para establecer un mecanismo de incorporación de municipios pertenecientes a las dieciséis (16) subregiones de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)*”.

Atentamente,



Jorge Augusto Palacio Garzón
Representante a la Cámara
Ponente



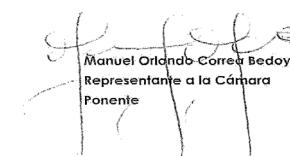
James Hermenegildo Mosquera Torres
Representante a la Cámara
Ponente



Astrid Sánchez Montes de Oca
Representante a la Cámara
Ponente



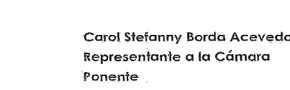
Alejandra Gabriela Abasolo Gómez
Representante a la Cámara
Ponente



Manuel Orlando Correa Bedoya
Representante a la Cámara
Ponente



German Rogelio Rozo Anís
Representante a la Cámara
Ponente



Carol Stefanny Borda Acevedo
Representante a la Cámara
Ponente



Andrés Felipe Guerra Hoyos
Representante a la Cámara
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1365 - Miércoles, 23 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate (Primera Vuelta) al Proyecto de Acto Legislativo número 244 de 2026 Cámara, por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial del Conocimiento, la Sostenibilidad y la Innovación a la ciudad de Manizales y se dictan otras disposiciones	1
Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley número 011 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones, acumulado con el Proyecto de Ley número 042 de 2026 Cámara, por medio del cual se adiciona un párrafo al artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017, para establecer un mecanismo de incorporación de municipios pertenecientes a las dieciséis (16) subregiones de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), que no fueron incluidos en su delimitación inicial y se dictas otras”	12

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026