



Bogotá D.C., 05 de octubre de 2026

Honorable Senador,
Enrique Gómez Martínez
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senador,
José Nicolás Gómez Medina
Vicepresidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

Doctor
Antonio Emiliano Rivera Bravo
Secretario General
Comisión Primera Constitucional Permanente

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2026 “Por medio del cual el municipio de San José de Cúcuta, capital del Departamento de Norte de Santander, se eleva a Distrito Fronterizo, Comercial e Histórico”

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de ponencia positiva para primer debate en Senado del Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2026 “Por medio del cual el municipio de San José de Cúcuta, capital del Departamento de Norte de Santander, se eleva a Distrito Fronterizo, Comercial e Histórico”

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 002 DE 2026 “PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO “POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA AL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA LA CALIDAD DE DISTRITO ESPECIAL FRONTERIZO, COMERCIAL E HISTÓRICO”.

I. OBJETO

El objeto del presente Proyecto de Acto Legislativo es elevar al municipio de San José de Cúcuta a la calidad de Distrito Especial Fronterizo, Comercial e Histórico en correspondencia con lo establecido en la Constitución Política, la Ley 1617 de 2013 “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales” y las demás leyes que versen sobre el particular.

II. TRÁMITE

El presente proyecto de ley se radicó en la Secretaría General del Senado de la República el 22 de julio de 2026 por los Honorables Senadores Alejandra Omaña, David Racero, Kevin Gómez, Carlos Alberto Benavides Mora, Isabel Zuleta, y otros 13 Honorables Senadores, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 375 de la Constitución Política, lo cual fue publicado en la Gaceta 940 de 2026. La Secretaría General dio el correspondiente traslado por asignación a la Comisión Primera Constitucional Permanente el 11 de agosto y esta última designó al suscrito como ponente único el 28 de agosto, mediante el Acta MD – 01.

El 02 de septiembre se radicó ante la Comisión Primera Constitucional Permanente proposición de Audiencia Pública, la cual fue aprobada el 09 de septiembre y llevada a cabo en la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander el 19 de septiembre.

De la audiencia pública en mención se extraen los siguientes comentarios:

La primera parte de la audiencia pública se concentró en el contexto e introducción de la Senadora Alejandra Omaña, autora principal del Proyecto de Acto Legislativo, en proceso de convertir al municipio de Cúcuta, mencionó que es la sexta vez que se intenta este proceso en la ciudad.

Posteriormente los invitados explicaron que en el año 2008 Cúcuta tuvo una ley para ser

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

distrito, pero por un error de procedimiento en un concepto de la comisión de ordenamiento territorial fue declarada inexecutable la ley posteriormente.

La siguiente parte de la audiencia pública se centró en la explicación del procedimiento para poder convertir al municipio en distrito especial y los pasos que debería llevar en el congreso de la república.

La última parte de la audiencia pública se concentró en recibir los comentarios de las personas invitadas los cuales se concentraron en las siguientes ideas:

- La propuesta de convertir a Cúcuta en Distrito Especial se plantea principalmente como una vía para fortalecer su autonomía administrativa frente a la Gobernación de Norte de Santander, mejorar la atención de las necesidades ciudadanas y acercar la institucionalidad a las comunidades.
- En las intervenciones, los asuntos fiscales, financieros y de recaudo fueron mencionados en 3 intervenciones, mientras que los antecedentes y la necesidad de recoger lo ya construido alrededor del proyecto aparecieron 2 veces. También se destacó la importancia de fortalecer la educación y la de incorporar de manera más clara el desarrollo industrial y productivo.
- Las intervenciones mostraron además un respaldo general a la iniciativa y una valoración reiterada de la necesidad de la unidad política, aunque expresada de distintas maneras. Se mencionó la necesidad de ampliar la participación y el reconocimiento de distintos sectores sociales, incluyendo estudiantes binacionales, JAC, ediles, organizaciones campesinas, comunidades indígenas y afrodescendientes, personas LGBTIQ+, adultos mayores y otras organizaciones comunitarias.
- La propuesta fue entendida como algo más amplio que una reforma administrativa: se plantearon mecanismos institucionales específicos para la frontera y se cuestionó la capacidad actual del sistema judicial para atender adecuadamente a la población binacional.
- El carácter fronterizo y binacional fue uno de los ejes más recurrentes, con énfasis en la identidad del habitante de frontera, la migración, la nacionalidad, los estudiantes binacionales, la integración cultural y la relación con Ureña y San Antonio del Tachira en Venezuela. El componente ambiental también se mencionó, particularmente en relación con el bosque seco tropical.
- La paz y el conflicto armado fueron abordados a través de la implementación del

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

Acuerdo Final de Paz, la búsqueda de desaparecidos, la educación para la paz y el uso de un lenguaje de paz.

En conjunto, las intervenciones sugieren que la discusión sobre el Distrito no se limita a obtener una nueva categoría administrativa, sino que busca articular autonomía institucional, sostenibilidad fiscal, desarrollo productivo, integración binacional, participación ciudadana, justicia fronteriza, paz, cultura y protección ambiental.

Entre los temas más destacados en las intervenciones de las personas que participaron del espacio se encontraron las siguientes:

- Institucional y administrativo: autonomía territorial; fortalecimiento institucional; calidad del acto legislativo; nuevas figuras institucionales para la frontera; transformación de inspecciones de policía; metodología para recoger lo construido previamente.
- Fiscal y financiero: situación fiscal de Cúcuta; viabilidad de corregir problemas fiscales; recaudo del impuesto predial; financiación del Distrito.
- Económico y productivo: industrialización; desarrollo productivo; pequeño y mediano productor; fortalecimiento empresarial.
- Fronterizo y binacional: identidad del habitante de frontera; integración con Venezuela; población binacional; estudiantes binacionales; relación Cúcuta–Ureña–San Antonio; nacionalidad.
- Social y participación ciudadana: acercamiento a las comunidades; participación de JAC y ediles; organizaciones campesinas; adultos mayores; comunidades indígenas y afrodescendientes; población LGBTIQ+; reconocimiento de las comunidades del área binacional.
- Paz, conflicto y migración: conflicto armado; implementación del Acuerdo Final de Paz; desaparición de personas; migración; educación para la paz; lenguaje de paz.
- Justicia y seguridad fronteriza: atención judicial de la población binacional; insuficiencias del sistema judicial; juzgados o inspecciones con enfoque fronterizo.
- Ambiental y territorial: bosque seco tropical; componente ambiental; dimensión territorial y demográfica.
- Cultural y educativo: integración cultural binacional; dimensión cultural del territorio; fortalecimiento de la educación.
- Político: unidad entre partidos; respaldo gremial y político; construcción colectiva

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

de la propuesta.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

En materia de antecedentes legislativos, resulta pertinente señalar que una iniciativa con un objeto similar fue tramitada en el Congreso de la República durante la legislatura 2006-2007, identificada como Proyecto de Acto Legislativo 014/2006S – 060/2006C. La iniciativa fue impulsada por los honorables Representantes Heriberto Sanabria, Germán Navas, Luis Carlos Restrepo, Jorge Homero Giraldo, Carlos Fernando Mota, Roy Barreras, Frankin Legro, y los honorables Senadores Ubéimar Delgado Blandón, Dilian Francisca Toro Torres y Germán Villegas; dicha iniciativa contemplaba la elevación del Puerto de Buenaventura a la calidad de Distrito Especial, Industrial Portuario y Biodiverso, sin embargo, durante su trámite legislativo, se incluyó mediante proposición del honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos la declaración del municipio de San José de Cúcuta como Distrito Especial, Fronterizo y Turístico. Dicha iniciativa fue aprobada y sancionada como Acto Legislativo 02 de 2007, sin embargo dicha norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-033 de 2009, debido a la vulneración del principio de consecutividad en el trámite legislativo durante el cual adujo que se incorporaron “propuestas normativas sin relación temática que nunca fueron discutidas o votadas, ni en primera ni en segunda vuelta por alguna de sus Cámaras, dentro de los correspondientes debates constitucionalmente exigidos para reformar la Constitución Política”, dejando sin efecto el Acto Legislativo.

Posteriormente, la iniciativa fue presentada nuevamente en diferentes legislaturas, como correspondió en período legislativo 2021–2022, mediante el Proyecto de Ley 025/2021S, en la que figuran como coautores los Senadores Andrés Cristo Bustos, Edgar Díaz Contreras, Rodrigo Lara Restrepo, Fernando Nicolás Araujo, Horacio José Serpa, Rodrigo Villalba Mosquera, Carlos Fernando Mota, Antonio Sanguino Páez, Andrés Felipe García Zuccardi, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Temístocles Ortega Narváez, Guillermo García Realpe, Richard Alfonso Aguilar Villa y Germán Darío Hoyos Giraldo, así como de los Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, José Daniel López, Wadith Alberto Manzur, Alejandro Carlos Chacón, Wilmer Ramiro Carrillo, Juan Fernando Reyes Kuri y Ciro Antonio Rodríguez Pinzón. No obstante, la iniciativa fue archivada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1992.

Más recientemente, durante las legislaturas 2024–2025 y 2025–2026, se radicaron nuevas iniciativas con similar objeto, identificadas como Proyecto de Acto Legislativo 020/2024C y Proyecto de Acto Legislativo 171/2025C, respectivamente. Ambas fueron promovidas por el entonces Representante a la Cámara Jairo Humberto Cristo Correa. En ambos casos, las iniciativas no lograron surtir satisfactoriamente los debates constitucional y legalmente previstos en la legislatura correspondiente, razón por la cual fueron archivadas en la Cámara de Representantes.

En consecuencia, la presente iniciativa recoge los antecedentes legislativos descritos y da continuidad a los esfuerzos adelantados en distintas legislaturas para reconocer al municipio de Cúcuta como Distrito Especial, Fronterizo y Turístico, preservando el propósito que ha orientado dichas iniciativas y procurando superar las circunstancias que, en ocasiones anteriores, impidieron su culminación exitosa.

IV. JUSTIFICACIÓN

El municipio de San José de Cúcuta reviste una especial importancia histórica y comercial para Colombia. Su territorio fue escenario de acontecimientos determinantes para la consolidación del proceso de independencia, entre ellos la Batalla de Cúcuta de 1813, liderada por el Libertador Simón Bolívar. Esta victoria constituyó un hito en la lucha emancipadora, al dar inicio a la Campaña Admirable y sentar las bases para el posterior desarrollo de la Campaña Libertadora.

Desde la época colonial, Cúcuta desempeñó un papel estratégico como centro de intercambio comercial. La navegabilidad de los ríos que atravesaban la región y desembocaban en el lago de Maracaibo facilitó su consolidación como punto de conexión entre el Nuevo Reino de Granada y el mar Caribe, convirtiéndola en un importante centro de importación y exportación de mercancías. Esta vocación comercial se fortaleció durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, periodo en el que la ciudad se consolidó como uno de los principales centros de comercio de América Latina y el puerto terrestre de mayor relevancia en Colombia. En este proceso fue determinante la construcción del primer ferrocarril colombiano en 1888 y su posterior conexión con el Ferrocarril del Táchira, infraestructura que dio lugar a la primera integración comercial binacional registrada en América Latina.

La relevancia histórica de Cúcuta también se encuentra estrechamente vinculada al nacimiento institucional de la República. Entre 1821 y 1822, en el marco del Congreso de Cúcuta, se expidió la primera Constitución Política de Colombia, hecho que marcó el inicio de la organización constitucional del nuevo Estado y constituyó un paso decisivo para la creación de la Gran Colombia, integrada por los territorios que hoy corresponden a Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá.

En el contexto de ese proceso fundacional, Cúcuta llegó a ser considerada como posible sede de la capital del proyecto republicano liderado por Simón Bolívar, circunstancia que evidencia la importancia política y estratégica que la ciudad representaba para la construcción del nuevo Estado. En consecuencia, San José de Cúcuta constituye un referente histórico de la formación de la institucionalidad colombiana y un símbolo de las decisiones políticas y territoriales que contribuyeron a configurar la Nación.

San José de Cúcuta hoy constituye un referente de resiliencia y capacidad de reconstrucción. Su historia ha estado marcada por acontecimientos que han puesto a prueba la fortaleza de sus habitantes, entre ellos el terremoto de 1875, desastre que ocasionó la destrucción de gran parte de la ciudad. No obstante, gracias al esfuerzo colectivo de su población, Cúcuta fue reconstruida, consolidándose como un símbolo del trabajo, la solidaridad y la capacidad de superar la adversidad.

A lo largo de su historia, la ciudad ha demostrado una permanente vocación de crecimiento y transformación, superando múltiples desafíos de carácter social, económico y natural. Esta capacidad de adaptación ha permitido fortalecer su identidad y consolidar un entorno propicio para el desarrollo de sus habitantes.

De igual manera, su ubicación estratégica y su tradición de apertura comercial han convertido a San José de Cúcuta en un territorio de encuentro e integración, caracterizado por la acogida de personas provenientes de distintas regiones y países. Esta dinámica ha contribuido a la conformación de una sociedad plural y diversa, cuyo patrimonio cultural y humano constituye uno de los principales activos para el desarrollo económico, social e institucional del municipio.

V. CÚCUTA COMO DISTRITO ESPECIAL

- Criterios de ley

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

La Constitución Política de Colombia reconoce la existencia de entidades territoriales con régimen especial cuando sus condiciones geográficas, económicas, históricas, culturales o estratégicas así lo justifican. En desarrollo de este mandato constitucional, el Congreso expidió la Ley 1617 de 2013, "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales", cuyo objeto consiste en dotar a los distritos de un marco político, administrativo y fiscal que les permita responder de manera más eficiente a las particularidades de su territorio y aprovechar sus ventajas comparativas para impulsar el desarrollo integral y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Los siguientes son los requisitos dispuestos en la ley para la creación de distritos:
"Artículo 8°. Requisitos para la creación de distritos.

La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

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

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

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Parágrafo 1°.

Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.”

San José de Cúcuta satisface plenamente los presupuestos previstos por el legislador para acceder al régimen distrital. En primer lugar, ostenta la calidad de capital del departamento de Norte de Santander. En segundo lugar, constituye el principal municipio fronterizo de Colombia con la República Bolivariana de Venezuela, condición que le imprime dinámicas institucionales, económicas, sociales y migratorias excepcionales respecto de la generalidad de los municipios colombianos, y en tercer lugar, el censo nacional de población y vivienda (CPNV) 2018 del DANE¹ ya mostraba que el municipio excedía el requisito poblacional necesario para la declaratoria, con un censo de 685.445 habitantes en la cabecera urbana y 711.715 habitantes en todo su territorio, valores que a 2023 fueron proyectados para alcanzar los 767.000 habitantes en la cabecera urbana y 795.608 habitantes en todo su territorio².

Su condición fronteriza la convierte en el principal nodo de intercambio comercial, movilidad poblacional, cooperación binacional y atención humanitaria del oriente colombiano, funciones que trascienden claramente el ámbito propio del régimen municipal ordinario y demandan instrumentos administrativos más flexibles, mayor capacidad de planificación territorial y mejores mecanismos de coordinación con el Gobierno nacional.

Adicionalmente, la ciudad presenta una consolidada vocación comercial y de servicios, constituye el principal centro urbano del departamento y concentra buena parte de la infraestructura administrativa, judicial, educativa y hospitalaria de la región, circunstancias que evidencian la existencia de una capacidad institucional suficiente para asumir las competencias previstas en el régimen especial de los distritos.

Estructura político-administrativa de Cúcuta.

¹ Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

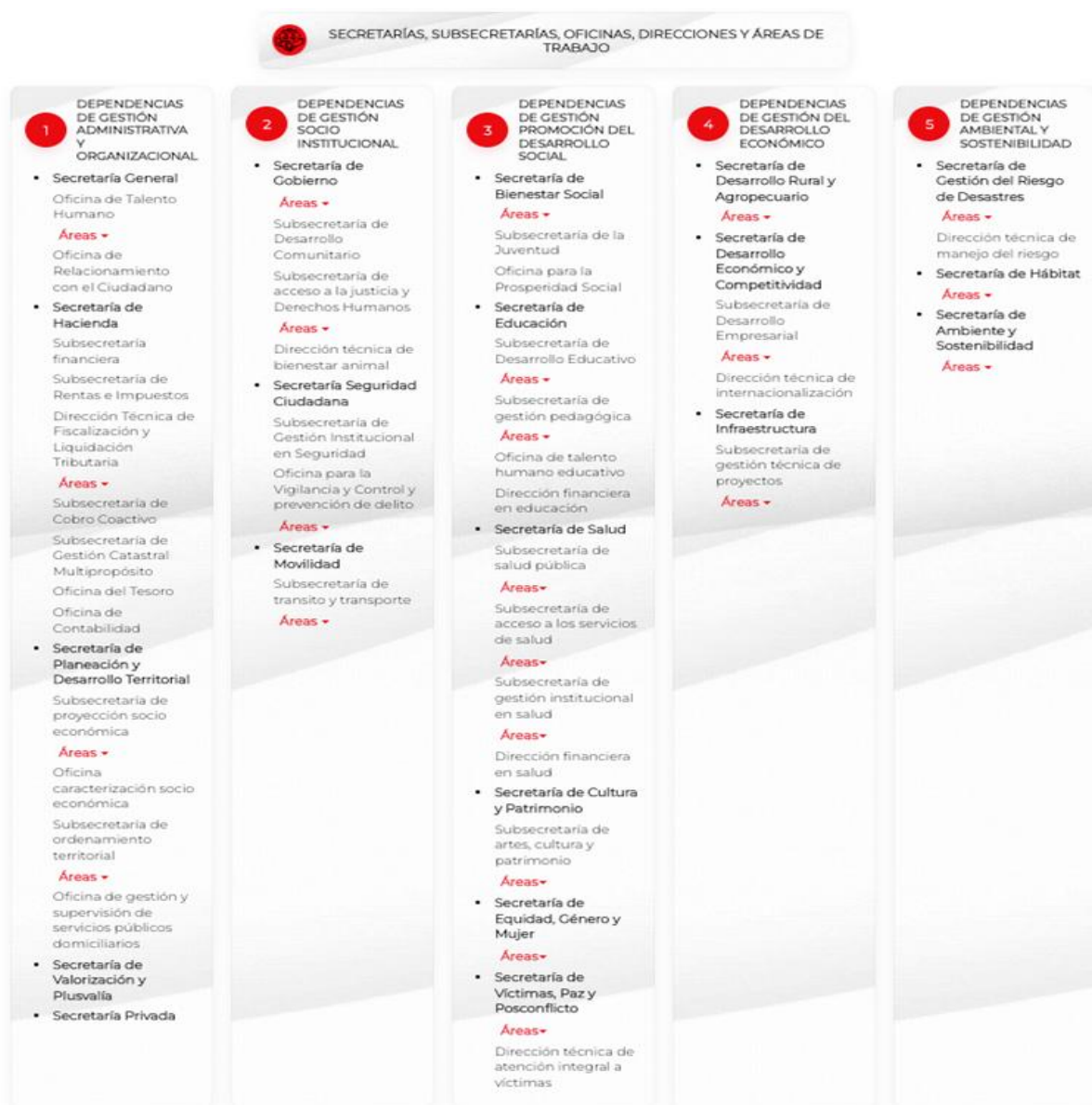
² Proyección de Población y Estudios Demográficos (PPED) 2021. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/210319-InfoDane-Cucuta-Norte-de-Santander.pdf>

Actualmente, San José de Cúcuta se encuentra organizado bajo el régimen general de los municipios previsto en la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y las demás normas que regulan el funcionamiento de las entidades territoriales.

Su administración está encabezada por el Alcalde Municipal, el Concejo Municipal, los organismos de control y las diferentes dependencias del nivel central, cuya estructura fue actualizada mediante el Decreto Municipal 0172 del 10 de junio de 2025, por medio del cual se definió la organización administrativa de la Administración Central del municipio³.



³ Alcaldía de San José de Cúcuta. Decreto 0712 del 10 de junio de 2025, "por el cual se define y adopta la estructura administrativa del nivel central de la administración municipal de San José de Cúcuta, Norte de Santander y se señalan las funciones de sus dependencias". <https://cucuta.gov.co/decreto-no-0172-del-10-junio-de-2025/>



Fuente: Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta

Desde la perspectiva territorial, el municipio se encuentra dividido en comunas urbanas y corregimientos rurales, lo que permite una gestión descentralizada de algunos servicios públicos y de la planeación local; sin embargo, esta organización continúa sujeta al régimen municipal ordinario y carece de las herramientas institucionales propias del régimen distrital previstas en la Ley 1617 de 2013.

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Fuente: Wikipedia

La realidad administrativa de Cúcuta evidencia una creciente complejidad derivada de factores que exceden las competencias tradicionales de un municipio. Entre ellos se destacan:

- i) la administración permanente de la principal frontera terrestre del país;
- ii) la coordinación de políticas migratorias y de atención humanitaria junto al Gobierno nacional;
- iii) la prestación de servicios públicos a una población flotante significativa;
- iv) la planificación de una economía estrechamente vinculada al comercio internacional y a la integración fronteriza; y
- v) la conservación y promoción de un patrimonio histórico asociado a la Independencia y a la formación de la República.

Estas circunstancias generan demandas administrativas similares a las que enfrentan otros distritos del país y justifican la necesidad de adoptar un modelo institucional más robusto que fortalezca la descentralización territorial y permita una mayor capacidad de gestión pública.

Comparación de la estructura político-administrativa con distritos actuales.

La experiencia institucional de distritos como Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Buenaventura, Tumaco o Turbo demuestra que la adopción del régimen especial no implica únicamente un cambio de denominación jurídica, sino la posibilidad de diseñar esquemas de gobierno acordes con las funciones estratégicas que desempeña cada territorio, como se puede observar a continuación:

Aspecto	San José de Cúcuta (Municipio)	Barranquilla (Distrito Especial, Industrial y Portuario)	Santa Marta (Distrito Turístico, Cultural e Histórico)
División urbana principal	10 comunas	5 localidades	3 localidades
División rural	10 corregimientos y numerosas veredas	Corregimientos y área rural limitada	Corregimientos y una extensa zona rural con numerosas veredas
Autoridades territoriales	Alcalde, Concejo Municipal, Juntas Administradoras Locales (JAL) donde existan	Alcalde Distrital, Concejo Distrital, Alcaldes Locales y Juntas Administradoras Locales (JAL)	Alcalde Distrital, Concejo Distrital, Alcaldes Locales y Juntas Administradoras Locales (JAL)
Descentralización administrativa	Limitada; la administración se concentra principalmente en el nivel central	Alta; las localidades cuentan con administración local y mayor desconcentración	Intermedia; las localidades permiten una administración territorial, aunque con menor desarrollo que Barranquilla

Fuente: Elaboración de la autora principal con información del DANE y entes territoriales

De la misma manera, a continuación se puede observar que el municipio de San José de Cúcuta ha sobrepasado la capacidad administrativa de la configuración municipal, pues se evidencia que la jurisdicción cuenta con mayor extensión territorial que

Barranquilla y Cartagena, mayor densidad poblacional que Santa Marta y Buenaventura, y un presupuesto intermedio entre los distritos comparados.

Entidad territorial	Población aproximada	Presupuesto 2026	Extensión territorial
San José de Cúcuta (Municipio)	830.000 habitantes	\$2,13 billones	1.176 km²
Barranquilla (Distrito Especial, Industrial y Portuario)	1.350.000 habitantes	\$5,4 billones	166 km²
Cartagena de Indias (Distrito Turístico y Cultural)	1.090.000 habitantes	\$4,55 billones	609 km²
Santa Marta (Distrito Turístico, Cultural e Histórico)	610.000 habitantes	≈\$2,0 billones	2.393 km²
Buenaventura (Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico)	325.000 habitantes	≈\$1,3 billones	6.607 km²
Entidad territorial	Población aproximada	Presupuesto 2026	Extensión territorial
San José de Cúcuta (Municipio)	830.000 habitantes	\$2,13 billones	1.176 km²
Barranquilla (Distrito Especial, Industrial y Portuario)	1.350.000 habitantes	\$5,4 billones	166 km²
Cartagena de Indias (Distrito Turístico y Cultural)	1.090.000 habitantes	\$4,55 billones	609 km²
Santa Marta (Distrito Turístico, Cultural e Histórico)	610.000 habitantes	≈\$2,0 billones	2.393 km²
Buenaventura (Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico)	325.000 habitantes	≈\$1,3 billones	6.607 km²

Fuente: Elaboración de la autora principal con información del DANE y entes territoriales

En el caso de San José de Cúcuta, su condición simultánea de capital departamental, principal ciudad fronteriza del país y centro económico del nororiente colombiano guarda una estrecha correspondencia con los criterios que el Congreso ha considerado suficientes para reconocer regímenes administrativos diferenciados en otros territorios estratégicos.

La transformación en Distrito Especial Fronterizo, Comercial e Histórico permitiría fortalecer la planeación territorial, mejorar la coordinación con las entidades nacionales competentes en asuntos fronterizos, consolidar mecanismos de descentralización mediante futuras localidades y ampliar la capacidad institucional para gestionar proyectos de infraestructura, integración binacional, desarrollo económico, patrimonio histórico y cooperación internacional.

En ese sentido, la iniciativa legislativa no crea privilegios para San José de Cúcuta, sino que procura dotar a la ciudad de un marco institucional coherente con la realidad de las funciones públicas que actualmente desempeña y con la importancia estratégica que reviste para el Estado colombiano en materia de integración fronteriza, comercio internacional, desarrollo regional y preservación de la memoria histórica nacional.

VI. CÚCUTA DISTRITO FRONTERIZO.

- Criterios de ley.

La legislación colombiana reconoce que los municipios de frontera presentan condiciones económicas, sociales e institucionales diferenciadas que ameritan un régimen especial. En desarrollo de los artículos 289 y 337 de la Constitución Política, la Ley 2135 de 2021 estableció el régimen especial para los departamentos y municipios fronterizos y definió como Zona de Frontera aquellos municipios que, además de colindar con los límites internacionales de la República, presentan una influencia directa del fenómeno fronterizo sobre sus dinámicas económicas y sociales. Este criterio fue desarrollado por el Decreto 657 de 2023, el cual reglamentó el procedimiento y los criterios para la determinación de las Zonas de Frontera y de las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

A la luz de este marco normativo, Cúcuta reúne de manera objetiva los elementos que caracterizan a un territorio fronterizo de importancia estratégica para el Estado

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

colombiano.

a. Ubicación Geográfica:

En primer lugar, su ubicación geográfica constituye el presupuesto básico previsto por la ley. El municipio hace parte del departamento de Norte de Santander y se encuentra localizado sobre la frontera oriental de Colombia, integrando el principal corredor de comunicación con la República Bolivariana de Venezuela, con 421 kilómetros de frontera terrestre. Esta condición lo ubica dentro del ámbito de aplicación de la Ley 2135 de 2021 y satisface el criterio según el cual pueden ser declarados Zona de Frontera los municipios que colindan con los límites internacionales de la República.

b. Influencia del fenómeno fronterizo:

Cúcuta evidencia de manera permanente la influencia directa del fenómeno fronterizo sobre su economía y su estructura social. La interacción cotidiana con el Estado venezolano determina las dinámicas de comercio, transporte, logística, prestación de servicios, movilidad poblacional, inversión y emprendimiento. Los estudios económicos de la Cámara de Comercio de Cúcuta muestran que durante 2025 existían 54.194 empresas activas, con una estructura económica predominantemente comercial y de servicios, mientras que el emprendimiento de población extranjera —principalmente venezolana— representa un componente significativo del tejido empresarial formal de la ciudad.

c. Dimensión demográfica

Al observar la demografía cucuteña, podemos confirmar que se trata del principal centro urbano de la frontera colombo-venezolana. De acuerdo con las proyecciones oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el municipio supera los 800.000 habitantes, consolidándose como el mayor núcleo poblacional de la región fronteriza y como el principal receptor de población migrante e intercambio económico entre ambos países.

Esta magnitud poblacional implica demandas excepcionales en materia de infraestructura, servicios públicos, movilidad, seguridad, salud y atención institucional, que exceden las competencias ordinarias de un municipio

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

Cúcuta – Frontera binacional

La condición fronteriza de Cúcuta constituye su principal característica estructural y determina gran parte de su dinámica económica, social e institucional.

La jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cúcuta comprende dieciocho municipios que integran zonas metropolitanas, rurales y fronterizas, destacándose que la condición limítrofe con la República Bolivariana de Venezuela convierte al territorio en un corredor estratégico para el intercambio comercial y la integración regional. El estudio de tejido empresarial realizado por la Cámara de Comercio de Cúcuta⁴ para el año 2026, señala expresamente que dicha ubicación impulsa actividades económicas relacionadas con el comercio, la logística, el transporte y los servicios, consolidando una dinámica empresarial propia de una ciudad de frontera.

De acuerdo con dicho estudio, esta condición geográfica ha permitido consolidar un tejido empresarial dinámico y diverso, compuesto por más de 54.194 empresas activas durante 2025, el nivel más alto registrado en la serie analizada, evidencia de la capacidad de recuperación y adaptación económica del territorio.

Empresas activas en la jurisdicción por año (2020-2025)

Año	stock
2020	41.684
2021	49.336
2022	52.883
2023	52.351
2024	51.071
2025	54.194
2026	44.224*

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta
Corte: 30 de abril de 2026.

La frontera igualmente ha convertido a Cúcuta en el principal receptor del emprendimiento migrante en Colombia.

⁴ <https://datacucuta.com/estudios-sectoriales/empresarial/estudio-tejido-empresarial-2026/>

Durante 2025 se registraron 474 personas naturales extranjeras, de las cuales el 95 % correspondieron a ciudadanos venezolanos, mientras que el valor de los activos registrados por estos emprendedores aumentó 33 % respecto de 2024, alcanzando \$2.724 millones, demostrando un proceso de consolidación económica más allá del simple emprendimiento de subsistencia.

2.5.1 personas naturales registradas con nacionalidad extranjera

	2022	2023	2024	2025	2026*
totales	532	577	532	474	141
venezolanos	508	558	517	450	133
Participación de venezolanos	95%	97%	97%	95%	94%

2.5.2 Activos totales registrados por las personas naturales extranjeras

	2022	2023	2024	2025	2026*
ACTIVOS TOTALES REGISTRADOS	2.625.340.000	2.293.714.780	2.048.301.982	2.724.050.000	633.400.000

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta
Corte: 30 de abril de 2026.

De igual manera, durante 2025 fueron constituidas 73 sociedades con participación extranjera, con un crecimiento del 7 %, mientras que el capital suscrito aumentó 49 % y el capital aportado por socios extranjeros creció 52 %, evidenciando una mayor confianza inversionista en la ciudad. Más del 80 % de estas sociedades fueron constituidas en Cúcuta.

2.5.3 Personas Jurídicas con socios extranjeros

	2022	2023	2024	2025	2026*
totales	60	70	68	73	21

2.5.4 Capital suscrito de las sociedades con socios extranjeros tanto de la persona jurídica como el socio individual

	2022	2023	2024	2025	2026*
capital suscrito persona jurídica	2.596.500.000	5.654.300.000	3.068.000.000	4.556.300.000	1.386.500.000
capital suscrito socio	4.667.140.850	4.734.836.600	2.125.551.000	3.222.590.000	1.049.679.000

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta
Corte: 30 de abril de 2026.

Estas cifras demuestran que la ciudad cumple funciones permanentes relacionadas con (i) integración económica binacional; (ii) recepción y formalización empresarial de población migrante; (iii) atracción de inversión extranjera y (iv) articulación logística de la frontera oriental colombiana. Por tales razones, consideramos que la condición fronteriza de Cúcuta genera responsabilidades institucionales que exceden las competencias ordinarias de un municipio, justificando un régimen constitucional especial.

VII. CÚCUTA DISTRITO COMERCIAL

La condición comercial de Cúcuta trasciende el mercado interno y se refleja en su papel como uno de los principales centros de comercio exterior de la frontera colombo-venezolana. Su localización estratégica le permite articular el intercambio internacional de mercancías mediante corredores terrestres, marítimos y aéreos, convirtiéndola en un nodo logístico fundamental para el nororiente colombiano.

El estudio del tejido empresarial 2026 identifica que el comercio continúa siendo el principal sector económico de la jurisdicción, con 20.831 empresas registradas, seguido por la industria manufacturera y los servicios de alojamiento y alimentación. La estructura empresarial confirma una economía altamente especializada en actividades comerciales y de servicios, estrechamente vinculadas al comportamiento de la frontera y al intercambio regional.

Al finalizar el año 2025 la jurisdicción alcanzó:

- 54.194 empresas activas;
- 8.633 nuevas empresas;
- 44.647 renovaciones mercantiles, el mayor registro histórico;
- una reducción cercana al 18 % en las cancelaciones empresariales, reflejando una mayor estabilidad económica.

La Cámara de Comercio de Cúcuta ocupa además el séptimo lugar nacional en crecimiento de registros mercantiles, destacándose por la resiliencia empresarial de las

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



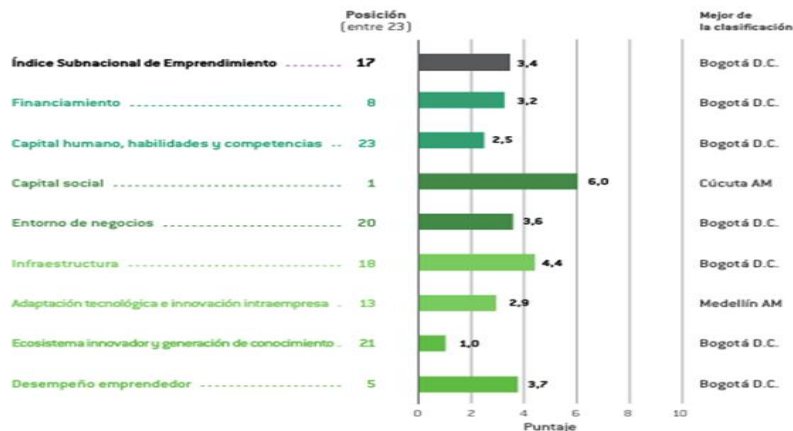
mipymes incluso en escenarios nacionales de desaceleración económica

Cámara	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Año / Total
BOGOTÁ	5.742	77.602	88.587	93.226	87.728	83.820	86.328	97.267	830.836
MEDELLÍN PARA ANTIOQUIA	3.165	22.734	26.974	29.714	27.996	29.338	30.398	12.874	262.932
CALI	1.162	19.470	20.193	21.290	20.192	19.977	19.658	8.318	187.515
BARRANQUILLA	7.662	14.654	18.440	18.375	15.235	14.340	14.760	5.791	153.712
BUCARAMANGA	5.252	15.922	15.899	15.341	14.655	14.266	14.250	6.310	141.400
VILLAVICENCIO	1.542	12.271	13.337	12.893	11.269	11.401	11.513	5.069	111.618
CÚCUTA	1.553	10.949	12.377	12.182	10.066	9.141	8.801	4.962	97.997
CARTAGENA	2.257	7.407	9.918	9.955	9.293	9.250	10.047	4.030	86.837
HUILA	3.104	7.737	9.036	9.142	8.315	7.824	7.979	3.677	79.377
SANTA MARTA PARA EL MAGDALENA	3.147	7.864	7.237	7.884	6.894	7.079	6.706	2.732	70.309
IBAGUÉ	5.809	6.683	7.225	7.404	6.704	6.806	7.541	3.697	65.377
FACATATIVA	5.230	6.102	6.356	6.704	6.164	6.284	6.638	2.714	59.031
PEREIRA	5.174	5.928	6.588	6.484	5.783	5.487	5.593	2.525	56.595
Total	355.775	322.222	361.689	368.324	338.981	340.305	343.021	149.064	3.258.861

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta

Los indicadores de competitividad también evidencian la importancia económica de la ciudad.

El Área Metropolitana de Cúcuta concentra una población superior al millón de habitantes, genera más del 64 % del valor agregado departamental y ocupa el décimo lugar nacional en tamaño de mercado dentro del Índice de Competitividad de Ciudades 2024⁵.



Fuente: Consejo privado de competitividad – Universidad del Rosario

⁵ Datos tomados del Índice Departamental de Competitividad 2025, Consejo Privado de Competitividad - Universidad del Rosario. <https://compite.com.co/wp-content/uploads/Nte-Santander.pdf>

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Adicionalmente, el Índice Subnacional de Emprendimiento ubica al Área Metropolitana de Cúcuta como la primera del país en capital social y dentro de los mejores desempeños nacionales en emprendimiento, lo cual demuestra la fortaleza de su ecosistema empresarial.

Aunque la Encuesta Ritmo Empresarial evidencia cautela en materia de inversión y exportaciones, también identifica estabilidad en ventas, empleo y expectativas económicas, además de señalar que el fortalecimiento institucional de la internacionalización constituye una oportunidad para incrementar la competitividad regional.



Fuente: Consejo privado de competitividad – Universidad del Rosario

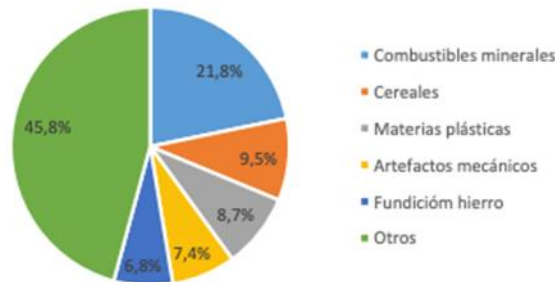
En el escenario del comercio internacional, según Las oficiales del DANE, consolidadas por el Observatorio Económico de la Cámara de Comercio de Cúcuta, durante el primer trimestre de 2026 las importaciones del departamento de Norte de Santander alcanzaron USD 81,97 millones (CIF), registrando un crecimiento del 22,7 % frente al mismo periodo del año anterior, comportamiento significativamente superior al promedio nacional, que fue del 9,6 %. En este contexto, Cúcuta concentró importaciones por USD 18,04 millones, consolidándose como el principal centro urbano receptor de bienes destinados al abastecimiento de la economía regional.

La estructura de las importaciones evidencia igualmente el carácter productivo y comercial de la economía regional. Los principales bienes importados corresponden a combustibles minerales (21,8%), cereales (9,5%), materias plásticas y sus manufacturas (8,7%), maquinaria y aparatos mecánicos (7,4%) y productos de fundición de hierro y acero (6,8%), insumos indispensables para el funcionamiento de las cadenas industriales, comerciales y logísticas del departamento.

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Principales
productos Importados en Norte de Santander**



Fuente: Observatorio Económico "Data Cúcuta"
Cámara de Comercio de Cúcuta

En materia de exportaciones, aunque el primer trimestre de 2026 registró una disminución coyuntural asociada a las condiciones del comercio internacional y de la relación binacional con Venezuela, la información oficial confirma la relevancia de Cúcuta como plataforma exportadora. Durante ese período, las exportaciones de la ciudad alcanzaron USD 72,7 millones FOB, mientras que el departamento exportó USD 147,4 millones FOB, cifras que mantienen a Norte de Santander entre las economías regionales con mayor vocación exportadora del país.



**EXPORTACIONES
Enero- marzo 2026**
(Miles de USD/ FOB)

	2025	2026	Variación
Colombia	11.954.818	13.809.462	15,5%
N de Santander	192.631	147.437	-23,5%
Cúcuta	107.731	72.716	-32,5%

Fuente: Observatorio Económico "Data Cúcuta"
Cámara de Comercio de Cúcuta

La composición geográfica de las exportaciones confirma igualmente la proyección internacional de la economía regional. Venezuela continúa siendo el principal destino de las exportaciones con el 22,9%, seguida de Brasil (21,5%), India (8,4%), Canadá (7,3%) y Ucrania (6,6%). Esta diversificación demuestra que la actividad empresarial cucuteña mantiene vínculos comerciales tanto con los mercados latinoamericanos como con economías de América del Norte, Europa y Asia.

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

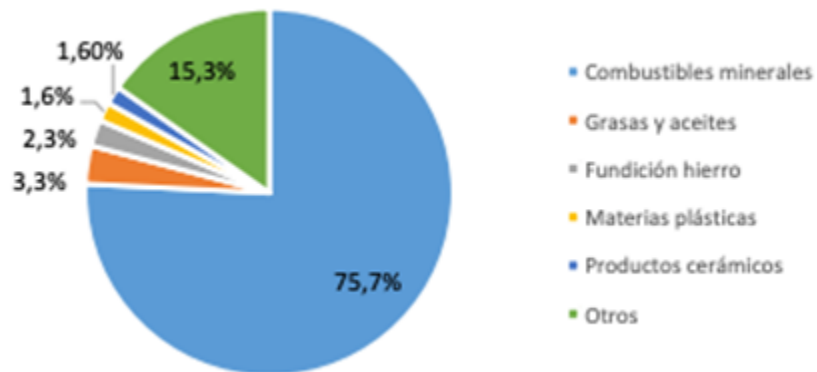
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Destino de las exportaciones de Norte de Santander



Fuente: Observatorio Económico "Data Cúcuta"
Cámara de Comercio de Cúcuta

La estructura de la oferta exportadora también evidencia un aparato productivo con capacidad de inserción internacional. Los principales bienes exportados corresponden a combustibles y minerales (75,7%), grasas y aceites (3,3%), productos de fundición de hierro (2,3%), materias plásticas (1,6%) y productos cerámicos (1,6%), actividades que representan importantes encadenamientos industriales y comerciales para la economía regional.



Principales productos exportados

Fuente: Observatorio Económico "Data Cúcuta"
Cámara de Comercio de Cúcuta

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

En conjunto, estos indicadores demuestran que la actividad comercial de Cúcuta supera ampliamente el ámbito municipal. La ciudad actúa como centro empresarial, logístico, aduanero y de comercio exterior, articulando el abastecimiento interno, la distribución de mercancías y las relaciones económicas internacionales de la región fronteriza. Estas funciones, sumadas a la concentración del tejido empresarial, a la magnitud del recaudo derivado de las actividades económicas y a su condición de principal plataforma comercial de la frontera oriental colombiana, constituyen fundamentos objetivos que justifican el reconocimiento constitucional de Cúcuta como Distrito Especial Comercial.

VIII. CÚCUTA DISTRITO HISTÓRICO

La condición histórica de Cúcuta constituye uno de los fundamentos constitucionales más sólidos para el reconocimiento de un régimen distrital especial. No se trata únicamente de una ciudad con un importante legado patrimonial, sino del territorio donde se dieron importantes gestas del proceso independentista suramericano, siendo además el escenario donde **se consolidó el nacimiento institucional de la República de Colombia** y donde se adoptaron las decisiones fundacionales del Estado colombiano.

La Batalla de Cúcuta – Albores de la Campaña Admirable

Librada el 28 de febrero de 1813 en las inmediaciones de la entonces Villa de San José de Cúcuta, la Batalla de Cúcuta enfrentó a las tropas patriotas comandadas por el entonces coronel Simón Bolívar contra las fuerzas realistas dirigidas por el coronel Ramón Correa. La victoria patriota permitió recuperar el control de la ciudad y consolidar el dominio republicano sobre la provincia de Pamplona, constituyéndose en el primer gran triunfo militar de Bolívar en territorio neogranadino después de la Campaña del Magdalena. Este éxito fortaleció la causa independentista y modificó de manera significativa el equilibrio militar en la frontera oriental de la Nueva Granada.

La importancia estratégica de este combate fue reconocida por el propio Libertador Simón Bolívar, quien, tras la victoria obtenida en Cúcuta, solicitó autorización al Gobierno de las Provincias Unidas de la Nueva Granada para emprender una campaña militar destinada a liberar el territorio venezolano del dominio español. La autorización concedida permitió el inicio de la Campaña Admirable, desarrollada entre mayo y agosto de 1813, que culminó con la entrada triunfal de Bolívar a Caracas el 6 de agosto de ese

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

año. El Archivo General de la Nación identifica la Batalla de Cúcuta como el antecedente militar inmediato que hizo posible la organización de esta campaña, considerada uno de los hitos fundamentales del proceso emancipador suramericano⁶.

Primera Constitución Republicana de Colombia – El nacimiento de la institucionalidad

El Congreso General reunido en la Villa del Rosario de Cúcuta entre el 6 de mayo y el 14 de octubre de 1821 produjo la Constitución de la República de Colombia de 1821, aprobada el 30 de agosto y sancionada por el Libertador Simón Bolívar el 6 de octubre del mismo año. De acuerdo con el Archivo General de la Nación y la Biblioteca Digital de Bogotá, este Congreso reunió a representantes de diecinueve provincias, desarrolló cerca de doscientas sesiones y expidió la primera Constitución republicana de Colombia, dando origen a la organización política de la naciente República⁷.

Este hecho histórico no constituye únicamente un acontecimiento local. La Constitución de 1821 representó el primer pacto constitucional de alcance nacional, mediante el cual se organizaron los poderes públicos, se establecieron las bases del Estado republicano y se definió la estructura institucional de la entonces República de Colombia. El propio texto constitucional señala que los representantes de los pueblos de Colombia, reunidos en Congreso General en la Villa del Rosario de Cúcuta, acordaron las reglas fundamentales para "fijar las reglas fundamentales de su unión y establecer una forma de Gobierno", reflejando el carácter fundacional de este instrumento jurídico para la institucionalidad colombiana.

El reconocimiento histórico de este territorio ha sido reafirmado por el propio legislador. Mediante la Ley 2270 de 2022, el Congreso de la República vinculó a la Nación a la celebración del Bicentenario del Primer Congreso General de la República y **reconoció expresamente que el nacimiento de la institucionalidad colombiana se gestó en 1821 en la Villa del Rosario**, exaltando su valor histórico y declarando a este municipio patrimonio cultural de la Nación. La misma ley reconoce que fue allí donde se discutieron y aprobaron la Constitución de 1821, el escudo de armas, el pabellón nacional y las leyes que dieron vida a la República, posteriormente conocida como la Gran Colombia.

⁶ Enciclopedia del Banco de la República. https://enciclopedia.banrepcultural.org/Batalla_de_Cúcuta

⁷ Archivo General de la Nación. Exposición Virtual "Las Constituciones de Colombia". <https://www.archivogeneral.gov.co/Constituciones-de-Colombia>

El valor histórico de este territorio también ha sido protegido por el Estado mediante los instrumentos del régimen nacional de patrimonio cultural. Desde 1971 el sector histórico de Villa del Rosario fue declarado Monumento Nacional y actualmente constituye un Bien de Interés Cultural del ámbito nacional, condición desarrollada mediante el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) aprobado por el Ministerio de Cultura. Dicho instrumento comprende bienes emblemáticos como el Parque Gran Colombiano, las Ruinas de la Capilla Santa Ana, el Templo Histórico, la Casa Santander, La Bagatela y el histórico Árbol del Tamarindo, lugares directamente asociados con la instalación y funcionamiento del Congreso Constituyente de 1821.

En consecuencia, el fundamento histórico que sustenta la creación del Distrito Especial Fronterizo, Comercial e Histórico de Cúcuta no descansa exclusivamente en la existencia de monumentos o bienes culturales, sino en el hecho verificable de que este territorio constituye el escenario donde nació la institucionalidad republicana colombiana, donde se expidió la primera Constitución de la República y donde el Estado colombiano ha concentrado, mediante leyes de la República y actos administrativos de protección patrimonial, el reconocimiento de uno de los principales hitos fundacionales de la Nación.

El Ferrocarril de Cúcuta – Precursor de la modernización económica del país.

El desarrollo histórico de Cúcuta también se encuentra estrechamente vinculado a uno de los primeros proyectos de infraestructura ferroviaria construidos en la Colombia continental. **El Ferrocarril de Cúcuta**, cuya construcción fue autorizada mediante concesión otorgada por el entonces Estado Soberano de Santander y cuya operación inició en 1878, constituyó una de las primeras líneas férreas destinadas a integrar la economía nacional con los mercados internacionales a través de la frontera con Venezuela y el Lago de Maracaibo; antecediendo a importantes proyectos nacionales como el Ferrocarril de La Sabana, inaugurado en 1889, y convirtiéndose en un referente de la modernización económica del nororiente colombiano.

El proyecto ferroviario fue concebido como una infraestructura estratégica para facilitar la exportación de café, cacao, añil y otros productos agrícolas del nororiente colombiano hacia los mercados internacionales. Su trazado conectó inicialmente a Cúcuta con el puerto fluvial de Puerto Villamizar, sobre el río Zulía, permitiendo posteriormente la conexión con el sistema de navegación del río Catatumbo y el Lago de Maracaibo. Esta

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

infraestructura redujo significativamente los costos y tiempos de transporte, convirtiendo a Cúcuta en uno de los principales centros comerciales y logísticos del país durante las últimas décadas del siglo XIX.⁸

Tomando en cuenta lo anterior, podemos asegurar que la relevancia histórica del Ferrocarril de Cúcuta trasciende su valor como obra de infraestructura. Su construcción respondió a la vocación comercial e internacional de la ciudad, fortaleciendo su condición de centro de intercambio entre Colombia y Venezuela y consolidando un modelo de integración económica regional que continúa caracterizando a Cúcuta hasta la actualidad.

IX. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- CONSTITUCIONALES

El artículo 114 de la Constitución Política de Colombia establece la facultad que ostenta el Congreso de la República para reformar la Constitución:

*“**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. [...]”*

Así mismo, el artículo 374 de la Constitución Política de Colombia establece los mecanismos de reforma constitucional:

*“**Artículo 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.”*

De esta manera, se establece el Acto Legislativo como uno de los tres mecanismos contemplados para reformar la Constitución Política, y en el artículo 375 de la misma se establecen los términos y el procedimiento para su presentación y aprobación:

*“**Artículo 375.** Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez*

⁸ Banco de la República. Conferencia “El ferrocarril de Cúcuta”. 16 Fiesta del Libro de Cúcuta 2020.
<https://www.banrepcultural.org/multimedia/conferencia-el-ferrocarril-de-cucuta>

miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.” Negrilla y resaltado fuera del texto.

En su artículo 286 establece las categorías dentro de las que se pueden organizar las entidades territoriales:

“Artículo 286. *Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.
[...]*”

- LEGALES

Ley 5 de 1992 – Reglamento del Congreso

La Ley 5 de 1992 establece en su Capítulo Séptimo (artículos 218 – 227) el Proceso Legislativo Constituyente.

El artículo 218 establece:

“Artículo 218. Órganos constituyentes. *La Constitución Política puede ser reformada por el Congreso de la República, una Asamblea Constituyente o el pueblo mediante referendo.”*

En su artículo 219, concretiza la atribución constituyente otorgada al Congreso de la República como representantes del pueblo colombiano como constituyente primario.

“Artículo 219. Atribución constituyente. *Las Cámaras legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado ~~con la máxima autoridad~~ en la presente Ley.”* Aparte

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

tachado declarado inexecutable por la Sentencia de la Corte Constitucional C-386 de 1996.

De la misma manera, en su artículo 221 define el concepto de Acto Legislativo, en los siguientes términos:

“Artículo 221. Acto Legislativo. *Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.”*

En su artículo 223 determina quiénes son titulares de la iniciativa constituyente:

“Artículo 223. Iniciativa constituyente. *Pueden presentar proyectos de acto legislativo:*

- 1. El Gobierno Nacional.*
- 2. Diez (10) miembros del Congreso.*
- 3. Un número de ciudadanos igual o superior al (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.*
- 4. Un (20%) de los Concejales del país.*
- 5. Un (20%) de los Diputados del país.”*

Ley 1617 de 2013 – Régimen para los Distritos Especiales

En su artículo 2, la Ley 1617 de 2013 establece el Régimen aplicable a los distritos, definiéndolos en los siguientes términos:

“Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.”

El artículo 8 de la Ley 1617 de 2013 indica los requisitos necesarios para la creación de nuevos distritos:

“Artículo 8. Requisitos para la creación de distritos. *La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:*

- 1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el*

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.

2. *Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.*
3. *Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.*
4. *Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.*
5. *Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.*
6. *Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales.*

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

- JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional, en sentencia C-313 de 2009, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, define la categoría del distrito en los siguientes términos:

“Los distritos han sido erigidos en la Constitución Política como entidades territoriales diferentes de los municipios, dotados de un régimen legal político, fiscal y administrativo independiente, que los sustrae del régimen municipal ordinario, y

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

sólo les son aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario de manera subsidiaria.”

Además, en Sentencia C-646 de 2010, la Corte señala lo siguiente sobre el régimen jurídico aplicable a los distritos:

“En relación con el régimen jurídico aplicable a las entidades territoriales, esta Corporación ha dicho que la Constitución contempla dos modalidades. El de las entidades territoriales sujetas a régimen especial propio, siendo éste el caso del Distrito Capital (C.P., arts. 322 a 327), los distritos especiales (C.P., art. 328) y el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (C.P., art. 310). Y el de las entidades territoriales sujetas a un régimen general u ordinario, que es la situación en que se encuentran las demás entidades no sometidas a regulación especial (C.P., arts. 297 a 321). Tratándose de los distritos, los mismos han sido erigidos por la Constitución como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales. En reciente decisión, la Corte expresó al respecto, que el fin constitucional de elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, se expresa en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos, en los que se ha dejado en evidencia, que lo que se busca con ello es “sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial”, sin perjuicio de que subsidiariamente, “en lo no dispuesto en éste, le sean aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario.”

La misma Corporación, mediante Sentencia C-543 de 1998, con ponencia del Magistrado Dr. Carlos Gaviria Díaz, respecto de los requisitos que debe cumplir un proyecto Acto Legislativo presentado por el Congreso de la República, señaló lo siguiente:

“Cuando la reforma la realiza el Congreso de la República, el acto legislativo correspondiente debe cumplir los requisitos que contemplan la misma Constitución y algunas disposiciones de la ley orgánica 5 de 1992, o Reglamento del Congreso. Las exigencias constitucionales son las que se señalan a continuación:

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

Iniciativa. Los proyectos de Acto Legislativo pueden provenir del Gobierno, de los miembros del Congreso en número no inferior a 10, del veinte por ciento de los concejales o de los diputados, y de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente (art. 375 C.P.)

Publicación en la Gaceta. El proyecto de Acto Legislativo debe publicarse en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (art. 157-1 C.P y art. 144 ley 5/92)

Informe de ponencia. El acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y a él deberá dársele el curso correspondiente (art. 160 C.P.)

Aprobación. El acto legislativo deberá aprobarse en dos períodos ordinarios y consecutivos, así: en la primera legislatura por la mayoría de los asistentes y en la segunda por la mayoría de los miembros de cada Cámara (art. 375 C.P.)

Publicación. Aprobado el proyecto en el primer período, el Gobierno deberá publicarlo (art. 375 C.P.)

Debate e iniciativas. En el segundo período sólo pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero (art. 375 C.P.)

Términos. Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (art. 160 C.P.)

Modificaciones. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (art. 160 C.P.)

Rechazo de propuestas. En el informe para la Cámara plena en segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (art. 160 C.P.)

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Unidad de materia. Los Actos Legislativos también deben cumplir con esta exigencia constitucional, en cuyo caso, como ya lo expresó la Corte el "asunto predominante del que ellos se ocupan, no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición de ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva" (art. 158 C.P.)

Título. El título del Acto Legislativo deberá corresponder exactamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA:" (art. 169 C.P.) **(Negrita fuera de texto.**

X. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se considera que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo no genera un posible conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código civil colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado:

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“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.”

La anterior descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de acto legislativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

XI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece lo siguiente:

“Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente

Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68

a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. *En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces". (Negrilla, cursiva y subrayado fuera del texto original).

Del anterior precepto normativo, se hace énfasis en que los proyectos de Ley, acuerdo u ordenanza en las respectivas corporaciones de elección popular deben de contar con el concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Secretaria de Hacienda del ente territorial, **excluyendo** los actos legislativos, es decir, que a la luz del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esta carga argumentativa fiscal en las reformas a la Constitución no se debe de incluir.

XII. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al **texto radicado** ante la Secretaría General del Senado de la República por los autores principales del Proyecto de Acto Legislativo “*Por medio del cual se otorga al municipio de San José de Cúcuta la calidad de Distrito Especial Fronterizo, Comercial e Histórico*”.

Cordialmente,



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador de la República
Pacto Histórico
Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68