



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1043

Bogotá, D. C., viernes, 26 de julio de 2024

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 020 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se otorga a la ciudad de San José de Cúcuta la calidad de Distrito Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2024

Señores

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad.

**Referencia: Proyecto de Acto Legislativo número 020 de 2024 Cámara, por medio del cual se otorga a la ciudad de San José de Cúcuta la calidad de Distrito Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico y se dictan otras disposiciones.**

Honorable Presidente.

Respetuosamente me permito presentar ante la honorable Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo, *por medio del cual se otorga a la ciudad de San José de Cúcuta la calidad de Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico y se dictan otras disposiciones*, en los términos que se describen en el documento adjunto.

Cordialmente.

Cordialmente.

JAIRO HUBERTO CRISTO GORREA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido Cambio Radical

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

WILMER RAMÍREZ CARRILLO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido de la U

WILMER YESID GUERRERO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido Liberal

JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido Centro Democrático

MARIA FERNANDA CARRASCAL  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Pacto Histórico

HERÁCLITO LANDEZ SUÁREZ  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Pacto Histórico

LORENA RÍOS CUELLAR  
Senadora de la República  
Partido Colombia Justas Libres

EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Senador de la República  
Partido Liberal

JORGE ENRIQUE BENEDETTI  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

los beneficios del Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico de San José Cúcuta, de conformidad con la ley que lo reglamente. No obstante, se garantizará la continuidad de las funciones y competencias que residen en el Área Metropolitana de Cúcuta”.

**Artículo 3°.** Las normas especiales que en materia fiscal se expidan con ocasión del presente acto legislativo sobre régimen político, administrativo y fiscal se aplicarán a los demás Distritos Especiales que así lo consideren.

**Artículo 4°.** Este acto legislativo rige a partir de su sanción Presidencial y su publicación en el **Diario Oficial.**

Honorables Congressistas.

Honorables congresistas.

**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido Cambio Radical

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**WILMER RAMIRO CARRILLO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido de la U

**WILMER YESID GUERRERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido Liberal

**JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido Centro Democrático

**CUEVACA**

**MARIA FERNANDA CARRASCAL**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Pacto Histórico

**GABRIEL BECERRA YAÑEZ**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Pacto Histórico

**HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Pacto Histórico

**LORENA RÍOS CUELLAR**  
Senadora de la República  
Partido Colombia Justas Libres

**EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
Senador de la República  
Partido Liberal

**JÓRGE ENRIQUE BENEDETTI**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**PALOMA VALENCIA**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

**DAVID LUNA**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**PALOMA VALENCIA**  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

**DAVID LUNA**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**CAROLINA ARBELAEZ**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Cambio Radical

**GERMÁN ROZO ANÍS**  
Representante a la Cámara  
Departamento Arauca  
Partido Liberal

**CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido Conservador

**Alejandro TORO**  
PARTO.

**Uscacauí**

**AMARCO MORA**

**Mauricio Pardo**

**Alvaro Pardo P.L**

**Hernando González**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 020 DE 2024 CÁMARA DE  
REPRESENTANTES**

*por medio del cual se otorga a la ciudad de San José de Cúcuta la calidad de Distrito Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1°.** Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política:

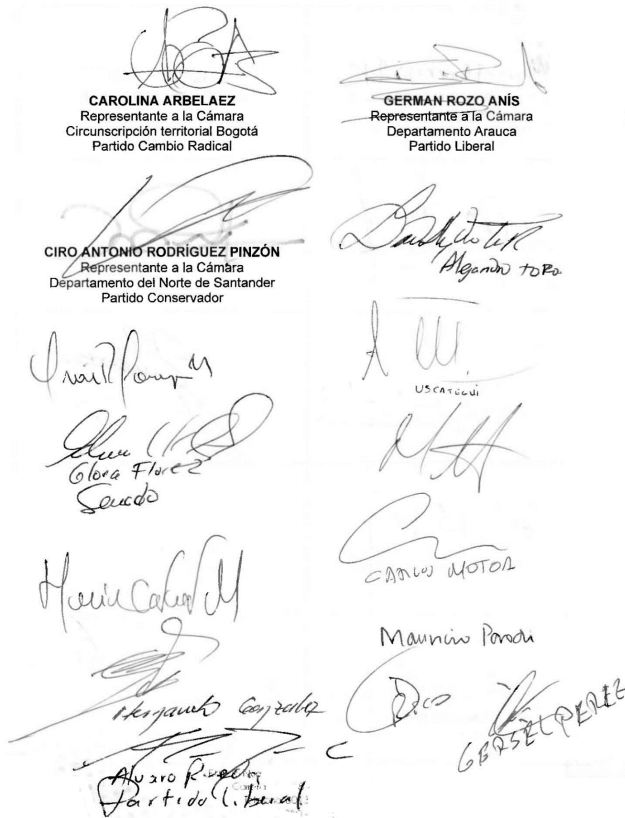
La ciudad de San José de Cúcuta, se eleva a Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución Política y las demás leyes especiales que para el efecto se dicten.

**Artículo 2°.** Adiciónese el siguiente inciso y párrafo al artículo 328 de la Constitución Política de Colombia:

La ciudad de San José de Cúcuta, se eleva a Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico.

**Parágrafo 2°.** En el desarrollo de la legislación especial para la organización del Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico de la ciudad de San José Cúcuta se deberá tener en cuenta la realidad sociopolítica, económica y cultural de la región, así como lo dispuesto en el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, la Ley 677 de 2001, la Ley 2135 de 2021 y los programas de cooperación internacional que tengan como objetivo el desarrollo social, económico, industrial y cultural del Distrito.

Los Municipios del Área Metropolitana de Cúcuta que así lo consideren, podrán acceder a



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO

El objeto del presente proyecto de acto legislativo es otorgar la calidad de Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico al Municipio de San José de Cúcuta, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, el Régimen para los Distritos Especiales (Ley 1617 de 2013) y las demás leyes que versen sobre el particular.

### II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

#### *Antecedentes de la iniciativa*

La presente iniciativa ha sido presentada en diversas ocasiones, la más reciente en el periodo legislativo 2021-2022, proyecto en el que participamos como coautores junto a los Senadores *Andrés Cristo Bustos*, *Édgar Díaz Contreras*, *Rodrigo Lara Restrepo*, *Fernando Nicolás Araújo*, *Horacio José Serpa*, *Rodrigo Villalba Mosquera*, *Carlos Fernando Motoa*, *Antonio Sanguino Páez*, *Andrés Felipe García Zuccardi*, *Roosevelt Rodríguez Rengifo*, *Temístocles Ortega Narváez*, *Guillermo García Realpe*, *Richard Alfonso Aguilar Villa*, *Germán Darío Hoyos Giraldo*, y los Representantes *José Daniel López*, *Wadith Alberto Manzur*, *Alejandro Carlos Chacón*, *Wilmer Ramiro Carrillo*, *Juan Fernando Reyes Kuri*, *Ciro Antonio Rodríguez Pinzón*, en una iniciativa identificada como Proyecto de Ley número 25 de 2021 Senado. Dicha iniciativa fue archivada de conformidad a los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

Además, cabe destacar que una iniciativa de igual objetivo tuvo trámite en el Congreso de la República durante la Legislatura 2006-2007, identificada como Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado – 060 de 2006 Cámara, bajo la autoría de los honorables Representantes

*Heriberto Sanabria*, *Germán Navas*, *Luis Carlos Restrepo*, *Jorge Homero Giraldo*, *Carlos Fernando Motoa*, *Roy Barreras*, *Franklin Legro*, y los honorables Senadores *Ubéimar Delgado Blandón*, *Dilian Francisca Toro Torres* y *Germán Villegas*, proyecto que contemplaba la declaración del Puerto de Buenaventura como Distrito Especial, Industrial Portuario y Biodiverso, y que mediante proposición del Senador *Juan Fernando Cristo Bustos* incluyó la declaración del Municipio de Cúcuta como Distrito Especial, Fronterizo y Turístico, proyecto que tras surtir trámite se convirtió en el Acto Legislativo número 02 de 2007, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-033 de 2009, aduciendo que:

*“[...]El Congreso de la República viola el principio de consecutividad en el trámite de una reforma constitucional, cuando en un acto legislativo se incluyen 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. Las Comisiones encargadas de conciliar los textos de un proyecto de acto legislativo violan la Constitución cuando introducen temas y asuntos nuevos, sin relación temática, con el pretexto de estar conciliando las diferencias entre los textos.”<sup>1</sup>*

#### **Introducción**

San José de Cúcuta posee una gran importancia histórica, cultural y comercial, siendo escenario de varios eventos significativos en la historia de Colombia, incluyendo la Batalla de Cúcuta en 1813, liderada por Simón Bolívar, que marcó un hito en la lucha por la independencia y dio inicio a lo que hoy conocemos como la Campaña Admirable, con cuya victoria se sentaron las bases para la Campaña Libertadora.

Además, ha sido una fuente de desarrollo cultural y comercial para Colombia desde la época de la colonia, en la que la navegabilidad de los ríos que atravesaban la geografía cucuteña para desembocar en el lago de Maracaibo convirtió a Cúcuta en el centro del intercambio comercial, como punto de importación y exportación del Nuevo Reino de Granada con el Mar Caribe. Durante la última mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, Cúcuta mantuvo su estatus como uno de los más importantes puntos comerciales de Latinoamérica y el puerto terrestre de mayor importancia en Colombia, pues en 1888, con la construcción del primer ferrocarril colombiano en 1888 y su posterior conexión con el ferrocarril del Táchira, se produciría la primera integración comercial binacional en la historia de Latinoamérica.

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. Sentencia C-033 del 28 de enero de 2009. M. P. Doctor Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=51680#1>

La historia de Colombia como República independiente está estrechamente vinculada a la ciudad de Cúcuta. En sus tierras, se firmaría la primera Constitución Política de Colombia, en el recordado Congreso de Cúcuta, entre 1821 y 1822. Este fue un evento de gran importancia en la historia de Colombia y de América Latina en general, ya que marcó el camino hacia la creación de la Gran Colombia, una federación que incluía a los territorios de la actual Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá. Es importante destacar que en un momento se consideró seriamente la posibilidad de que Cúcuta fuera la capital del proyecto republicano presidido por Simón Bolívar. La ciudad de Cúcuta se convierte así en un símbolo emblemático de las ambiciones políticas y territoriales de la época, ofreciendo un vistazo fascinante a las decisiones y visiones que ayudaron a dar forma a la nación colombiana moderna.

En la actualidad, la situación socioeconómica de Cúcuta ha experimentado desafíos y cambios debido a la cercanía con la frontera con Venezuela y la falta de participación en las decisiones tomadas por el Gobierno de la República, que mantiene en el olvido a una región tan importante para el país. El cierre y posterior reapertura de la frontera han tenido un impacto significativo en la economía local. Durante el cierre, se vio afectado el comercio transfronterizo, que era una fuente importante de ingresos para la ciudad. La reapertura ha brindado oportunidades para reactivar la actividad comercial, pero también ha llevado a un flujo migratorio de venezolanos que buscan mejores condiciones de vida en Colombia, como lo expresa la Cámara de Comercio de Cúcuta:

*“Con un total de 2.894.593 venezolanos en Colombia, según las últimas cifras de Migración Colombia, Norte de Santander se ubica como el tercer Departamento de mayor acogida, evidenciando un incremento de más del 100% entre los años 2021/2022.*

*Han sido años de reinversión, tras siete años de aquel 19 de agosto del 2015, donde la economía local, ha pasado por cambios y un ejemplo de ellos ha sido el mejoramiento en los indicadores económicos como el desempleo y la informalidad, la reactivación del sector empresarial ha sido clave para la creación de empleo. Muestra de ello, ha sido la creación de empresas con representación legal de nacionalidad extranjera, donde se ha evidenciado desde el 2015 un crecimiento progresivo, si se compara la creación de personas naturales en enero 2022/2023, se evidencia una variación de 140%.”*<sup>2</sup>

Actualmente, San José de Cúcuta se erige como una ciudad resiliente, que recuerda la tragedia a la que fue sometida por la naturaleza a causa del terremoto de 1875, cuando la ciudad fue prácticamente destruida y con las manos de sus habitantes fue construida nuevamente, como símbolo constante de trabajo y de hermandad, como testimonio de un pueblo bravo que

<sup>2</sup> Cámara de Comercio de Cúcuta. Estudio de Frontera: “A pocos meses de la apertura de la Frontera Colombo-venezolana. <https://datacucuta.com/estudios-sectoriales/cierre-de-frontera-con-venezuela/impacto-apertura-frontera/>

se ha levantado una y otra vez frente a la adversidad y de una tierra que ha permitido a sus habitantes crecer y prosperar, recibiendo con los brazos abiertos a aquellos visitantes enamorados de los paisajes cucuteños y permitiendo que siembren sus raíces, construyendo una población pluricultural, llena de cosas buenas para entregar.

Cúcuta es el centro pujante de un Departamento que se esfuerza por aportar y mantener el ritmo de la economía nacional, situándose por encima de la media nacional (0,6%) en el crecimiento económico para mayo de 2024, con un 1,0% en su tasa de crecimiento, como se evidencia a continuación:



Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta. Observatorio Económico “Data Cúcuta”.<sup>3</sup>

De la misma manera, cabe resaltar que, a día de hoy, el comercio exterior en la zona de frontera mantiene su relevancia, pues mientras a nivel nacional y departamental las exportaciones a mayo de 2024 tuvieron un balance negativo respecto al mismo periodo en 2023, en Cúcuta se evidenció un incremento superior al 150% en miles de USD, como se puede observar en la siguiente tabla:

EXPORTACIONES			
Enero- mayo 2024			
(Miles de USD/ FOB)			
	2023	2024	Variación
Colombia	20.674.335	20.154.157	-2,5%
N de Santander	464.617	306.711	-34%
Cúcuta	34.707	91.787	164,5%

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta. Observatorio Económico “Data Cúcuta”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Datos tomados del Índice Departamental de Competitividad 2024, Consejo Privado de Competitividad - Universidad del Rosario. Julio 2024. <https://compite.com.co/indice-departamental-de-competitividad/>

<sup>4</sup> Datos tomados del Índice Departamental de Competitividad 2024, Consejo Privado de Competitividad - Universidad del Rosario. Julio 2024. <https://compite.com.co/indice-departamental-de-competitividad/>

En el apartado de importaciones se mantiene la tendencia ya mencionada, puesto que mientras a nivel nacional se registró una variación negativa del -4,6% en el volumen de importaciones, en Norte de Santander y Cúcuta hubo un repunte significativo este indicador, como se observa en la siguiente tabla:

**IMPORTACIONES**  
Enero- abril 2024  
(Miles de USD/CIF)



	2023	2024	Variación
Colombia	21.387.193	20.376.284	-4,7%
Norte de Santander	45.802	120.388	162%
Cúcuta	9.706	76.545	*

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta. Observatorio Económico “Data Cúcuta”.<sup>5</sup>

### Norte de Santander como Zona Económica y Social Especial (ZESE).

Como producto de la gestión que los parlamentarios nortesantandereanos hicieron frente a la creación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, fue posible incluir a Norte de Santander dentro de un régimen tributario especial denominado Zonas Económicas y Sociales Especiales, orientado a atraer inversión nacional y extranjera, generar empleo y mejorar las condiciones de vida de los habitantes en los territorios beneficiados.

La inclusión de Norte de Santander en este régimen especial se tradujo en un estímulo a la economía de la región, mediante la creación y fortalecimiento de empresas en Cúcuta y su Área Metropolitana, y la generación de empleo formal para la ciudadanía, como se puede observar a continuación:

Año	empresas Zese	Escenario 1 mínimo 2 empleos generados		Escenario 2 más de 3 empleos generados	
		empleos generados	Disminución promedio en la tasa de desempleo anual	empleos generados	Disminución promedio en la tasa de desempleo anual
2020	835	1670	-0,4%	2505	-0,5%
2021	1259	2518	-0,5%	3777	-0,8%
2022	2079	4158	-0,9%	6237	-1,3%
Total	4173	8346	-1,8%	12519	-2,6%

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta. Observatorio Económico “Data Cúcuta”. Régimen Especial en Materia Tributaria Zona Económica y Social Especial (ZESE). Julio 2024.<sup>6</sup>

En términos generales, Cúcuta sigue siendo un centro económico y comercial en la región, con una mezcla de sectores que van desde la agricultura, pasando por la manufactura textil y zapatera, llegando hasta los servicios turísticos y hoteleros, que tan poco interés despiertan en el Gobierno nacional. Debido a esta falta de apoyo y compromiso del Gobierno central, la ciudad enfrenta desafíos en áreas como la seguridad, el empleo y la atención a los migrantes; pero también posee un potencial de desarrollo a través de la inversión en infraestructura, educación y diversificación económica, una deuda histórica. La rica historia, cultura y su posición geográfica estratégica hacen de Cúcuta un lugar con un papel importante en el contexto colombiano y regional, una cuna de oportunidades para el desarrollo de nuestro país.

Mediante esta iniciativa, se busca fortalecer la estructura socio política de la ciudad de Cúcuta mediante su transformación en un distrito, brindando así mayores oportunidades de atención inmediata a las necesidades de las comunidades específicas cuyas realidades diverjan de la realidad del centro administrativo y cuyas voces no siempre son fácilmente escuchadas, articulando además las potencialidades comerciales y culturales propias de la ciudad e integrando bajo una norma constitucional los beneficios diferenciales que se han logrado a lo largo de los años, como aquellos contemplados en la Ley de Fronteras y en la declaratoria de ZESE.

Esta iniciativa permitirá estimular el avance de la sociedad cucuteña y ampliar su autonomía económica, buscando alternativas y soluciones eficientes a las principales dificultades que enfrenta la ciudad y sus habitantes, dotándola, en virtud de su importancia histórica y comercial, de un régimen especial que permita potencializar sus fortalezas y desarrollar el potencial de la región.

### Criterios para la declaración de Distrito Especial Fronterizo

Para que un Municipio como Cúcuta sea declarado Distrito Especial Fronterizo, debe cumplir con ciertos criterios establecidos por la normativa colombiana. Según el Decreto número 0657 de 2023 y la Ley 2135 de 2021, los requisitos son los siguientes:

- Situación Geográfica:** Debe colindar con los límites de la República de Colombia, lo cual Cúcuta cumple, ya que tiene una frontera de 421 kilómetros con Venezuela.
- Importancia Económica y Social:** Debe evidenciar la influencia directa del fenómeno fronterizo en sus actividades económicas y sociales. Cúcuta es un centro económico y comercial crucial en la frontera con Venezuela, lo que satisface este criterio.
- Población:** Debe tener una población significativa. Con aproximadamente 812,176 habitantes, Cúcuta supera ampliamente el umbral requerido.

<sup>5</sup> Datos tomados del Índice Departamental de Competitividad 2024, Consejo Privado de Competitividad - Universidad del Rosario. Julio 2024. <https://compite.com.co/indice-departamental-de-competitividad/>

<sup>6</sup> <https://datacucuta.com/sin-categoria/regimen-especial-en-materia-tributaria-zona-economica-y-social-especial/>

**4. Ingresos Generados por Actividades Comerciales e Impuestos:** Cúcuta genera ingresos significativos a través del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), que grava las actividades económicas desarrolladas por personas naturales o jurídicas en el Municipio.

Este impuesto se aplica a todas las empresas, comercios e industrias que generen ingresos por la venta de bienes, la prestación de servicios o la realización de actividades comerciales. En Cúcuta, más de 24,000 contribuyentes declaran anualmente este impuesto.

Con estos criterios, Cúcuta cumple ampliamente con los requisitos para ser considerado como un Distrito Especial Fronterizo, lo que puede potencialmente facilitar su integración con las comunidades fronterizas de Venezuela y fomentar el desarrollo económico y social en la región

**Estructura político-administrativa actual de la ciudad de Cúcuta**

El municipio de San José de Cúcuta se encuentra conformado, según el Acuerdo número 0083 de enero 07 de 2001 “Por el cual se aprueba y adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San José de Cúcuta”, por diez (10) comunas en su zona urbana y diez (10) corregimientos en la zona rural. Cada una de las comunas y corregimientos cuenta con su propia Junta Administradora Local (JAL), para un total de dieciséis (16) JAL, cada una con siete (7) curules.

Son 10 Juntas Administradoras Locales (JAL) en la zona urbana y 6 JAL en la zona rural, siendo estas las del corregimiento sector norte, noroccidental, occidental, central, oriental y sur.

Las JAL han desempeñado un papel relevante, sirviendo como conexión entre las autoridades Municipales y los habitantes de cada comunidad, y su intervención ha sido fundamental en la priorización de los Presupuestos Participativos (artículo 100 de la Ley 1757 de 2015), los cuales facultan a la ciudadanía para elegir la inversión en proyectos para mejorar sus comunidades. Los Presupuestos Participativos limitan el monto a un máximo de \$200.000.000 por comuna o corregimiento, arrojando un total de \$3.200 millones. (Boletín presupuesto ediles).

Frente al fortalecimiento de las JAL, el mayor logro posterior a su creación ha sido el Acuerdo 023 de 2013 mediante el cual el Municipio de Cúcuta estableció el pago de seguridad social para los ediles. El siguiente paso de asignación de honorarios a los ediles bajo lo dispuesto en la Ley 2086 de 2021, dependerá de la administración actual y del Concejo de Cúcuta.

**Necesidad de la reestructuración Político - Administrativa de Cúcuta**

La organización por localidades del Municipio de Cúcuta, que propone la categorización de Distrito, permitirá descentralizar las facultades que hoy se encuentran en cabeza exclusiva de la Alcaldía

Municipal. La estructura distrital permitirá focalizar el diseño e implementación de políticas públicas y así, conseguir un mayor impacto y equidad en todo el territorio de Cúcuta, promoviendo la presencia de la administración local a través de las localidades, los alcaldes locales y las JAL.

En la actualidad, el Municipio de Cúcuta, con una población de 817.180 habitantes según el censo de 2023 del DANE, cuenta con una estructura administrativa conformada de la siguiente manera:

1. Diecinueve (19) secretarías: Privada; General; Prensa y Comunicaciones; Gestión del Riesgo de Desastres; Hacienda; del Tesoro; de Valorización y Plusvalía; Educación; Postconflicto y Cultura de Paz; Vivienda; Equidad de Género; Salud; Banco de Progreso; de Gobierno; Cultura y Turismo; Desarrollo Social; Infraestructura; Seguridad Ciudadana; Tránsito y Transporte.
2. Veintitrés (23) subsecretarías.
3. Cuatro (04) subdirecciones.
4. Cuatro (04) oficinas especiales, dos (02) de Control Interno, dos (02) Departamentos administrativos y una (01) Coordinación de Casa de Justicia.

(Publicación en la página oficial de la Alcaldía de Cúcuta vía Organigrama Alcaldía de Cúcuta).

Comparación de esta estructura con la ciudad de Bogotá, que cuenta con 7.743.000 habitantes, según el censo del año 2022 del DANE:

Alcaldía de Cúcuta	Alcaldía del Distrito Capital
817.180 habitantes (2023)	7.743.000 habitantes (2022)
19 Secretarías	15 Secretarías
10 comunas y 6 corregimientos	20 Localidades

**Propuesta presupuestal implícita al ser Distrito Especial**

**Asignación de Ingresos Corrientes a las Localidades en Cúcuta como Distrito Especial**

**Normativa y Porcentaje Asignado**

Cuando una ciudad en Colombia se convierte en Distrito Especial, hay normas específicas que determinan el porcentaje de ingresos corrientes que se asignarán a las localidades. Según las regulaciones vigentes, como la Ley 1617 de 2013 (Régimen Especial de los Distritos) y la Ley 2086 de 2021<sup>7</sup>, se establece que entre el 10% y el 15%

7 Ley 2086 de 2021:

Esta ley establece la organización y funcionamiento de los distritos especiales en Colombia. Al convertir un municipio en Distrito Especial, se incrementan las transferencias de recursos del gobierno nacional, aumentando el presupuesto disponible para las JAL. Esto permite una mayor autonomía y capacidad de gestión para ejecutar proyectos locales.

Ley 1757 de 2015:

Conocida como el Estatuto de la Participación Democrática, esta ley promueve la participación ciudadana en la gestión pública y obliga a las autoridades locales a rendir cuentas. Las JAL, bajo esta ley, deben fomentar la inclusión ciudadana en la toma de decisiones y en la supervisión de la ejecución de proyectos, asegurando transparencia y eficacia en el uso de los recursos.

de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito debe ser asignado a las localidades.

Supongamos, con los datos del año 2024 y con la normativa vigente, si San José de Cúcuta fuese Distrito Especial, Cúcuta tendría que destinar entre el 10% y el 15% de sus ingresos corrientes a las Juntas Administradoras Locales (JAL) para proyectos locales y desarrollo comunitario.

**Impacto Financiero con la categoría de Distrito Especial**

Actualmente, mediante el Acuerdo número 022 de 2023 se adoptó un Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del Municipio de Cúcuta para la vigencia del 01 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024, de \$1.726.462.910.053, cuyo rubro para la Administración Central General es de \$1.701.584.026.384 (tomándose como ingreso corriente).

MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA		
PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL		
VIGENCIA FISCAL 2024		
Código	Descripción	Monto
2	Presupuesto General del Municipio de Cúcuta	\$ 1.726.462.910.053,00
2.01	Administración Central General	\$ 1.701.584.026.384,00
2.01.1	Administración Central	\$ 1.701.584.026.884,00
2.01.1.1	Ingresos Corrientes	\$ 1.694.588.091.661,00
2.01.1.1.2	Recursos de capital	\$ 6.995.935.223,00
2.10	Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte	\$ 10.475.837.363,00
2.10.1	Ingresos Corrientes	\$ 10.443.257.363,00
2.10.1.2	Recursos de capital	\$ 33.580.000,00
2.11	Centro Tecnológico de Cúcuta	\$ 6.347.865.806,00
2.11.1	Ingresos Corrientes	\$ 6.337.911.246,00
2.11.1.2	Recursos de capital	\$ 9.954.560,00

Tomado: Acuerdo No 022 de 2023 del Concejo Municipal de San José de Cúcuta.

**Asignación a las Localidades (JAL)**

Para calcular el monto que se asignaría a las localidades (Juntas Administradoras Locales - JAL) según el porcentaje de los ingresos corrientes, considerando que entre el 10% al 15% sería asignado a estas, los cálculos serían, así:

- **Asignación del 10%:** \$170.158.402.638,40
- **Asignación del 15%:** \$255.237.603.957,60

Por ende, si se asigna el 10% de los ingresos corrientes de la administración central, las localidades recibirían aproximadamente \$170.158.402.638,40. Y, si se asigna el 15% de los ingresos corrientes de la administración central, las localidades recibirían aproximadamente \$255.237.603.957,60.

En conclusión, la asignación de ingresos corrientes a las localidades permitiría una mejor gestión y ejecución de proyectos locales, promoviendo el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida en las diferentes comunas de Cúcuta. Este cambio fortalecería la autonomía y capacidad de las JAL para responder a las necesidades específicas de sus comunidades.

Ahora bien, para el año 2024, Cúcuta cuenta con un total de 104 ediles. Estos ediles están distribuidos en las diferentes comunas de la ciudad, han sido electos por las 16 comunas para representarlas en las Juntas Administradoras Locales (JAL), participando en la planificación y supervisión de proyectos locales.

Con la proyección de la asignación presupuestal derivada de convertir a Cúcuta en Distrito Especial, los beneficios para los ediles serían significativos, tales recursos adicionales permitirían a los ediles impulsar más proyectos de infraestructura y servicios en sus comunidades, mejorando la calidad de vida de los habitantes.

Se podrían destinar fondos para la capacitación y profesionalización de los ediles, mejorando su capacidad para gestionar proyectos y atender las necesidades de sus comunidades.

Los ediles comenzarán a recibir pagos por sus servicios, lo cual está garantizado por el presupuesto Municipal. Esto incentiva una mayor dedicación y compromiso con sus responsabilidades.

Los fondos adicionales fortalecerían los mecanismos de participación ciudadana, permitiendo una mejor inclusión de la comunidad en la toma de decisiones locales.

En sí, estos beneficios reflejan el impacto positivo que tendría la asignación de un mayor porcentaje del presupuesto a las localidades, fortaleciendo el papel de los ediles en el desarrollo y gestión de sus comunidades.

**Potencialidades para el desarrollo Fronterizo**

**Ubicación Estratégica y Potenciación del Comercio Transfronterizo**

Cúcuta se erige como la ciudad más importante y con mayor extensión dentro de los 2.219 kilómetros que comprenden la frontera colombo-venezolana, constituyéndose además en un eje central para el comercio entre Colombia y Venezuela, facilitando el intercambio de bienes y servicios. La ciudad actúa como un punto de conexión crucial, manejando un flujo constante de migración y movilidad humana. La designación como Distrito Especial fortalecerá la infraestructura aduanera y logística, mejorando la eficiencia y seguridad en las transacciones comerciales, logrando a su vez mayor inversión en infraestructura destinada al comercio, al transporte y las operaciones aduaneras, como puentes internacionales y zonas francas, que potenciarán el comercio y facilitarán la logística transfronteriza. Incluso, el estatus

especial facilitará la cooperación con autoridades venezolanas para abordar desafíos comunes y aprovechar oportunidades de desarrollo conjunto en temas como la seguridad y la innovación.

Norte de Santander es un departamento de Colombia, según su división político administrativa lo conforman cuarenta Municipios y estos Municipios se agrupan en seis subregiones que tienen características productivas, sociales y culturales similares.

Este Departamento es limítrofe con el estado Táchira, de la República Bolivariana de Venezuela, el cual cuenta con 29 Municipios. Norte de Santander y el Táchira, comparten del lado colombiano 10 Municipios fronterizos (El Carmen, Teorama, convención, Tibú, Puerto Santander, Cúcuta, Villa del Rosario, Ragonvalia, Herrán y Toledo) y del lado de Venezuela ocho Municipios (Rafael Urdaneta, Pedro María Ureña, Lobatera, Ayacucho, Bolívar y García de Hevia).

Por su parte, el estado Táchira, cuenta con una división político territorial de 29 Municipios, de los cuales 5 comparten frontera con el Departamento Norte de Santander (García de Hevia, Ayacucho, Lobatera, Bolívar, Pedro María Ureña y Delicias) (Venezuela, INE, 2013).

Cuadro 2. Departamentos colombianos y estados venezolanos que comparten frontera y sus extensiones

Departamentos colombianos	Estados venezolanos	Extensión de la frontera
Guajira	Zulia	249 Km
Cesar	Zulia	154 Km
Norte de Santander	Zulia, Táchira y Apure	421 Km
Boyacá	Apure	17 Km
Arauca	Apure	396 Km
Vichada	Apure y Amazonas	529 Km
Guainía	Amazonas	453 Km
<b>Total</b>		<b>2.219 Km</b>

Fuente: Sociedad geográfica de Colombia (s.f.).

Es decir, casi el 20% de la frontera colombo-venezolana se encuentra en Cúcuta, Norte de Santander. Los Municipios fronterizos del lado colombiano y venezolano, enfrentan situaciones similares, producto de su dinámica histórico social, política, económica y cultural que lejos de pensarse limítrofes, los ha llevado a desarrollar una interacción tal, que prolonga las formas de vida a tal punto que pudiera llegar a considerarse una subregión territorial.

**Potencial como Distrito Ambiental  
Diversidad Geográfica, Hídrica y Climática**

Norte de Santander posee una variada geografía que incluye montañas, valles, llanuras y ríos. Esta diversidad contribuye a una rica biodiversidad y ofrece oportunidades para el ecoturismo y la conservación de ecosistemas. La región es conocida por su Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del río Zulia, crucial para la conservación de fuentes hídricas y la biodiversidad.

**Aprovechamiento de Cuencas Hidrográficas**

Cabe destacar que, Colombia cuenta con varias cuencas hidrográficas transfronterizas que son esenciales tanto para el medio ambiente como para la cooperación regional. Las cuencas transfronterizas

son aquellas que comparten cuerpos de agua, como ríos, lagos y acuíferos, con otros países. Estas cuencas representan una parte significativa de los recursos hídricos y requieren una gestión cooperativa para asegurar su sostenibilidad y prevenir conflictos.

Estas cuencas son esenciales para la seguridad hídrica y el desarrollo socioeconómico de las regiones que atraviesan, proporcionando recursos hídricos para consumo humano, agricultura e industria. Norte de Santander, tiene 1 de las 310 cuencas transfronterizas que cubren el 47,1% de la superficie terrestre y sustentan al 52% de la población mundial (McCracken & Wolf, 2019; VanNijnatten & Johns, 2020).

**Cuencas Transfronterizas de Colombia**

1. Cuenca del río Amazonas:
  - a. Países Compartidos: Brasil, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Guyana y Surinam.
  - b. Importancia: Es la cuenca hidrográfica más grande del mundo y crucial para la biodiversidad global y el clima.
2. Cuenca del río Orinoco:
  - a. Países Compartidos: Venezuela y Colombia.
  - b. Importancia: Proporciona recursos hídricos esenciales para la agricultura, la pesca y el consumo humano en la región.
3. Cuenca del río Catatumbo:
  - a. Países Compartidos: Colombia y Venezuela.
  - b. Importancia: Su biodiversidad es notable, y es vital para las comunidades locales en términos de pesca, agricultura y petróleo.
5. Cuenca del río Putumayo:
  - a. Países Compartidos: Colombia, Ecuador, Perú y Brasil.
  - b. Importancia: Es un recurso crucial para las poblaciones indígenas y rurales, y es fundamental para la pesca y la agricultura.

**Beneficios de la Cooperación en Cuencas Transfronterizas**

La cooperación en la gestión de estas cuencas transfronterizas tiene múltiples beneficios:

- **Desarrollo Sostenible:** Promueve el uso sostenible de los recursos hídricos, asegurando que las generaciones futuras también puedan beneficiarse de ellos.
- **Prevención de Conflictos:** Reduce el potencial de conflictos entre países por el uso del agua, promoviendo la paz y la estabilidad regional.
- **Mejora en la Gestión de Recursos:** Facilita la implementación de proyectos conjuntos de infraestructura, mejora de la calidad del agua y protección del medio ambiente (UNEP Docs) (UNECE).

Entre las cuencas transfronterizas principales del país, el río Catatumbo hace parte de la región nortesantandereana. Por ende, la designación de Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo,



Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico no solo destaca su importancia estratégica y económica, sino también su rol crucial en la gestión sostenible de los recursos hídricos transfronterizos. Esto fortalecerá la cooperación internacional y garantizará la protección y el uso racional de estos valiosos recursos naturales para el beneficio de todas las comunidades involucradas (IUCN).

### Caracterización ambiental del Norte de Santander

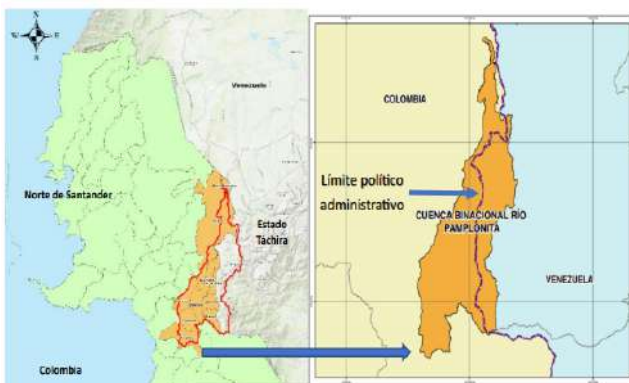
El Departamento de Norte de Santander forma parte de la región centro oriente colombiana, en su jurisdicción se cuentan 40 Municipios. Tiene una superficie de 21.658 Km<sup>2</sup> que representa el 1,9% del total nacional y su densidad poblacional es de 77 habitantes por km<sup>2</sup>. Se ubica en la región centro oriente de Colombia y al oriente limita con la República Bolivariana de Venezuela en 479 Km, participando con el 7.87% del total de las fronteras terrestres del País y con el 22.49% de la frontera con Venezuela (Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2024-2027).

El Departamento Norte de Santander es un valle bañado por importantes cuencas hidrográficas, el cual comparte con el vecino país de la República Bolivariana de Venezuela la gran cuenca del Catatumbo, cuyo cauce principal desemboca en el Lago de Maracaibo. El sistema hidrográfico de la cuenca del Catatumbo está conformado por 6 cuencas, entre ellas las binacionales, y más importantes en superficie, densidad poblacional y demanda de agua, son la cuenca del río Pamplonita, río Zulia y río Sardinata, siendo estas 3 parte del territorio nortesantandereano.

Específicamente, la gestión ambiental en la **Cuenca Transfronteriza del río Pamplonita** representa uno de los desafíos más complejos en la gobernanza territorial debido a la necesidad de coordinar esfuerzos entre diferentes naciones para asegurar la sostenibilidad biofísica y social de estos sistemas.

La cuenca del río Pamplonita, con una extensión total de 2.024 km<sup>2</sup>, es un sistema hidrográfico crucial para Colombia y Venezuela. El 67% de su territorio se encuentra en Colombia y el 33% en Venezuela. Este sistema es vital para el suministro de agua potable, la agricultura y la industria en la región, además de mantener la biodiversidad y los ecosistemas locales.

**Figura 1: Localización de la Cuenca Internacional Transfronteriza Colombo-Venezolana del río Pamplonita**



Elaborado por: M.Sc.Ph.D. (Cd) Judith Yamile Ortega Contreras.

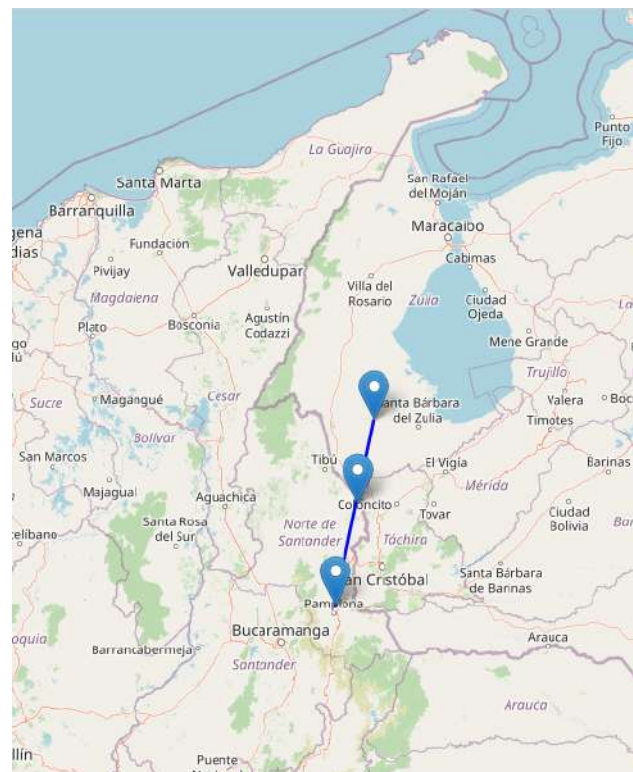
La figura muestra la ubicación geográfica de la cuenca del río Pamplonita, indicando cómo el límite político entre Colombia y Venezuela difiere de la división de aguas de la cuenca. Esta ilustración es crucial para comprender la interdependencia biofísica y socioeconómica de la cuenca.

### Problemas de Sostenibilidad y Gobernanza

A pesar de los esfuerzos por establecer un marco de gobernanza efectivo, la cuenca enfrenta varios desafíos:

1. **Intervención Humana y Degradación Ambiental:** La expansión urbana y la deforestación han llevado a la pérdida significativa de cobertura vegetal, afectando la capacidad de la cuenca para mantener sus funciones ecológicas.
2. **Falta de Cooperación Binacional:** La ausencia de colaboración efectiva entre Colombia y Venezuela ha impedido la implementación de estrategias de conservación integradas. Las reuniones y acuerdos bilaterales han sido insuficientes para abordar las necesidades de sostenibilidad del sistema fluvial.
3. **Exclusión de Actores Locales:** La participación de la comunidad local en la toma de decisiones ha sido limitada, resultando en una gobernanza fragmentada y débil.

**Figura 2: Posición Geoestratégica de la Cuenca del río Pamplonita**



Esta imagen tomada con Google Earth destaca la importancia geoestratégica de la cuenca del río Pamplonita, mostrando su conexión con el lago de Maracaibo y su papel crucial en el comercio de América Latina. La imagen ilustra cómo la cuenca se integra en un contexto más amplio de intercambio económico y social.

La cuenca binacional del río Pamplonita representa un microcosmos de los desafíos y oportunidades en la gestión de cuencas transfronterizas. Para garantizar su sostenibilidad, es necesario implementar estrategias de gobernanza integradas y cooperativas que consideren las interdependencias ecológicas, sociales y económicas. La colaboración efectiva entre Colombia y Venezuela, junto con la participación activa de las comunidades locales, es fundamental para proteger este vital recurso hídrico y asegurar el bienestar de las generaciones futuras.

**Dimensión Biofísica**

En el sistema de Parques Nacionales Naturales en Norte de Santander se encuentran varias áreas destacadas. El Parque Nacional Natural Catatumbo Barí, con 160.684 hectáreas, es una zona al Norte del Departamento, con cobertura de bosque higrofitico tropical. El Área Natural Única (ANU) Los Estoraques, un bosque seco tropical y subandino, abarca 1.053 hectáreas. El Parque Binacional Natural Nacional Tamá, con 51.027 hectáreas, incluye páramo, selva húmeda tropical y bosques andinos. En la parte alta de este parque nace el río Táchira, cuyo nacimiento y aguas abajo hasta su desembocadura en el río Pamplonita, marca el límite natural entre Colombia y Venezuela.

Históricamente el departamento ha tenido el puerto terrestre más activo en América Latina, ya que ha permitido el mayor intercambio comercial entre Suramérica y el Caribe.

El complejo del páramo de Santurbán se encuentra en los Departamentos de Norte de Santander y Santander, con una extensión aproximada de 150.000 hectáreas y altitudes que oscilan entre los 2.800 y 4.290 m.s.n.m. Aproximadamente el 72% de esta área está ubicada en el territorio de Norte de Santander y el 28% restante en Santander.

En esta región se destacan varias áreas protegidas, que hacen parte del sistema regional de áreas protegidas: el Parque Natural Regional Sisavita (12.248 hectáreas en Norte de Santander), el Parque Natural Regional Páramo de Santurbán (11.700 hectáreas en Santander), el distrito de manejo integrado (DMI) Páramo de Berlín (44.273 hectáreas compartidas entre Santander y Norte de Santander) y el Complejo Lagunar del Norte, que cuenta con 40 lagunas. Entre estas lagunas, la “Laguna Brava”, situada en los Municipios de Arboledas y Salazar de Las Palmas en Norte de Santander, se destaca por ser la más extensa de la Unidad Biogeográfica de Santurbán, con una superficie de 39 hectáreas.<sup>8</sup>

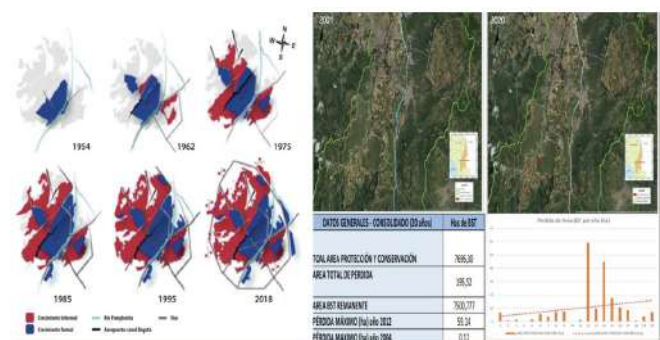
En relación con la biodiversidad de flora y fauna, en el Departamento se han registrado un total de 476 especies endémicas, y 217 especies con alguna categoría de amenaza.<sup>9</sup>

**Impacto de la Actividad Antrópica**

La actividad humana ha transformado significativamente los socioecosistemas de la cuenca.

La urbanización no planificada, especialmente en áreas como San José de Cúcuta, ha llevado a la pérdida de 195,2 hectáreas de bosques secos tropicales entre 2001 y 2020. Esta transformación ha generado conflictos de uso del suelo y aumentado la vulnerabilidad a eventos climáticos extremos, como inundaciones y sequías (Cely y Coronel, 2019; Ayala, 2020).

**Figura 3: Crecimiento Informal de la Ciudad de San José de Cúcuta y Análisis Multitemporal 2001-2020 de Pérdida del Área de Conservación de Bosques Secos Tropicales**



Elaborado por: M.Sc.Ph.D. (Cd) Judith Yamile Ortega Contreras.

Esta figura muestra el crecimiento urbanístico informal de San José de Cúcuta desde 1954 y el análisis multitemporal de la pérdida de áreas de conservación de bosques secos tropicales entre 2001 y 2020, el impacto se da por la urbanización en los socioecosistemas de la cuenca.

**Estrategias para una Gestión Sostenible  
Gobernanza Policéntrica y Multinivel**

Para abordar los desafíos de la cuenca del río Pamplonita, es esencial promover una gobernanza policéntrica que integre diversos niveles de Gobierno y actores sociales. Este enfoque facilita la cooperación y la implementación de políticas de conservación más efectivas, al tiempo que fomenta la participación de la comunidad local en la gestión de los recursos hídricos.

**Cooperación Binacional Efectiva**

Es necesario fortalecer los mecanismos de cooperación entre Colombia y Venezuela, enfocándose en:

- 1. Desarrollo de Planes de Manejo Integrales:** Implementar planes de manejo que consideren la integralidad de la cuenca, tanto en términos biofísicos como socioeconómicos.
- 2. Intercambio de Información:** Mejorar el intercambio de datos entre ambos países para facilitar la toma de decisiones informadas y coordinadas.
- 3. Participación Comunitaria:** Involucrar activamente a las comunidades locales en la planificación y ejecución de proyectos de conservación.

<sup>8</sup> <https://corponor.gov.co/dev/index.php/es/estaticos/60-estaticos/660-areas-naturales-estrategicas>.  
<sup>9</sup> <https://cifras.biodiversidad.co/norte-santander>.

### **El Bosque Seco Tropical en la Parte Baja de la Cuenca Binacional Colombo-Venezolana del río pamplonita**

otro de los aspectos ambientales a destacar y conservar de la región nortesantandereana, es el Bosque Seco Tropical en la Parte Baja de la Cuenca Binacional Colombo-Venezolana del río Pamplonita, el cual representa un ecosistema vital pero vulnerable. Esta región, caracterizada por su clima árido y su vegetación adaptada a condiciones de baja humedad, alberga una biodiversidad única que incluye una variedad de flora y fauna endémica.

#### **Distribución y Áreas de Conservación**

En la parte baja de la cuenca del Río Pamplonita, los bosques secos tropicales se distribuyen en parches fragmentados, debido a la histórica y continua presión antrópica. Las áreas más representativas de conservación se encuentran en sectores como La Donjuana y el Parque Natural Regional El Cucharó, donde se han implementado esfuerzos específicos para proteger y restaurar estos ecosistemas. Estas áreas funcionan como refugios de biodiversidad y son esenciales para mantener los servicios ecosistémicos, tales como la regulación del ciclo del agua y la conservación del suelo.

#### **Desafíos de Conservación**

La conservación del Bosque Seco Tropical en esta región enfrenta múltiples desafíos. La expansión agrícola, la deforestación para leña y madera, y el crecimiento urbano no planificado son las principales amenazas. Estos factores no solo fragmentan el hábitat, sino que también ponen en peligro especies nativas y reducen la capacidad del bosque para recuperarse. Además, el cambio climático exacerba las condiciones ya difíciles, afectando la disponibilidad de agua y aumentando la frecuencia de incendios forestales.

#### **Educación y Sensibilización**

Para abordar estos desafíos, con este acto legislativo logramos aumentar la conciencia sobre la importancia de la cuenca y sus ecosistemas es vital. Mediante programas de educación ambiental podemos empoderar a las comunidades locales para participar más eficazmente en la gestión de sus recursos naturales. Iniciativas como talleres, campañas de sensibilización y proyectos escolares pueden ayudar a crear un sentido de pertenencia y responsabilidad hacia la conservación del Bosque Seco Tropical. Involucrar a las comunidades en prácticas sostenibles y promover la restauración ecológica pueden ser estrategias clave para asegurarla.

El Bosque Seco Tropical en la Parte Baja de la Cuenca Binacional Colombo-Venezolana del río Pamplonita es un recurso natural invaluable que requiere atención y esfuerzos concertados para su conservación. La combinación de áreas de conservación bien gestionadas y la participación activa de las comunidades a través de la educación y sensibilización pueden ser el camino hacia la preservación efectiva de estos ecosistemas únicos

y vitales. Por tanto, con la organización de Distrito Especial podemos lograr fortalecer y recuperar nuestra ganancia forestal.

### **Bosque Ripario de la Ronda del Río Táchira en la Cuenca Binacional Colombo-Venezolana del río Pamplonita**

Aunando a la exaltación ambiental de Cúcuta y de la región nortesantandereana, el bosque ripario del río Táchira desempeña un papel fundamental en la regulación del flujo de agua y la prevención de la erosión de las riberas. Proporciona un hábitat vital para diversas especies de flora y fauna, algunas endémicas. Además, actúa como un filtro natural, mejorando la calidad del agua al retener sedimentos y absorber contaminantes.

#### **Gestión Sostenible de las Cuencas Transfronterizas**

La gestión sostenible de la cuenca binacional del río Pamplonita requiere una coordinación efectiva entre Colombia y Venezuela. Los esfuerzos deben centrarse en:

- **Restauración del Bosque Ripario:** Implementar programas de reforestación y conservación para restaurar la cobertura vegetal y mejorar la calidad del agua.
- **Tratamiento de Aguas Residuales:** Construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) para reducir la contaminación. Aunque los costos de construcción son altos, es una medida esencial para mejorar la salud ecológica del río.
- **Prácticas Agrícolas Sostenibles:** Promover el uso de técnicas agrícolas sostenibles que minimicen el uso de agroquímicos y reduzcan la contaminación.

#### **Educación y Sensibilización**

En consecuencia, con la categorización de Distrito Especial podremos fortalecer los programas de educación ambiental y sensibilización pertinentes para las comunidades locales y fomentar su participación en la gestión de los recursos naturales. La cooperación binacional es fundamental para desarrollar e implementar políticas y proyectos que aseguren la conservación y el uso sostenible del río Pamplonita y sus bosques riparios.

En conclusión, el bosque Ripario de la ronda del río Táchira es un recurso natural invaluable que enfrenta serias amenazas debido a la intervención humana. La combinación de esfuerzos de conservación bien gestionados y la participación activa de las comunidades puede ser la clave para la preservación de estos ecosistemas cruciales, asegurando su sostenibilidad y contribuyendo al bienestar ecológico y socioeconómico de la región.

#### **El Relámpago del Catatumbo**

Conocido también como el “Faro del Catatumbo”, es un fenómeno meteorológico único en el mundo que ocurre en la región del río Catatumbo y el lago

Maracaibo. Este fenómeno se caracteriza por una alta frecuencia de relámpagos que iluminan el cielo nocturno durante aproximadamente 260 noches al año. El relámpago del Catatumbo es importante no solo como atracción turística, sino también porque produce ozono y tiene un impacto positivo en la atmósfera global. La designación de Cúcuta como Distrito Especial promoverá la conservación y el estudio de este fenómeno natural único.

Además, entre las cuentas hidrográficas importantes de la región, la cuenca del río Pamplonita suministra agua, permite la agricultura y la industria en la región. Pese a que, la cuenca enfrenta desafíos ambientales significativos como la deforestación y la contaminación del agua, la cual entre 2001 y 2020, registró la pérdida de 195,2 hectáreas de bosque seco tropical, afectándose su biodiversidad y la sostenibilidad ambiental, confiamos que la designación de Cúcuta como Distrito Especial permitirá implementar políticas ambientales más efectivas, incluyendo programas de reforestación y control de la contaminación, mejorando la calidad del agua y preservando los ecosistemas locales.

Los programas de reforestación y recuperación de ecosistemas degradados mejorarán la calidad del aire y reducirán los riesgos de desastres naturales como inundaciones y deslizamientos de tierra. Aunado a la creación de cátedras de educación ambiental y la realización de encuentros de protección y proyección ambiental se podrá fomentar una cultura de sostenibilidad y responsabilidad ambiental entre los ciudadanos.

### ***Cúcuta, Distrito Cultural e Histórico***

#### ***Eventos Históricos Relevantes***

Cúcuta ha sido escenario de eventos históricos cruciales, como la Batalla de Cúcuta el 28 de febrero de 1813, donde Simón Bolívar obtuvo una victoria decisiva contra las fuerzas realistas, preludio de la Campaña Admirable que liberó Venezuela, fue un evento decisivo en la lucha por la independencia de Colombia y Venezuela.

En 1821, el Congreso de Cúcuta fue fundamental en la creación de la Gran Colombia, una federación que unió a Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá. Estos eventos resaltan la importancia histórica de la ciudad a nivel nacional e internacional.

#### ***Patrimonio Histórico y Cultural***

La ciudad tiene una rica herencia histórica y cultural, con monumentos históricos como la Casa de la Bagatela y la casa natal de Francisco de Paula Santander. Cúcuta también es conocida por su rica gastronomía, incluyendo platos tradicionales como el pastel de garbanzo, el masato y el bolegancho. Estos elementos culturales no solo atraen a turistas, sino que también fortalecen la identidad local.

Además, eventos como el Festival de la Virgen de Cúcuta, celebrado cada agosto, destacan la vida cultural vibrante de la ciudad (Discover travel gems with Gems.Travel).

La designación especial apoyará el desarrollo de eventos culturales, festivales y otras actividades que celebran la diversidad y la creatividad de la comunidad local, también aportará a la conservación de monumentos y sitios históricos atraerá a turistas interesados en la historia y cultura de la región, generando ingresos y promoviendo la identidad cultural.

En conclusión, la designación de Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico es una iniciativa estratégica que permitirá aprovechar al máximo sus características únicas. Este estatus especial facilitará una gestión más eficaz y atraerá inversiones que beneficiarán a todos los sectores de la sociedad, fomentando un desarrollo integral y sostenible para la ciudad y la región.

Esta forma de organización como Distrito Especial, facilitará la gobernanza territorial mediante una mejor coordinación entre las autoridades locales y nacionales, promoviendo políticas integradas que aborden desafíos ambientales, económicos y sociales de manera más eficaz. Además, atraerá inversiones nacionales e internacionales, impulsando sectores clave como el comercio, el turismo y la industria, generando empleo y mejorando la calidad de vida de los habitantes.

La implementación de políticas ambientales robustas asegurará la protección de los recursos naturales y mejorará la calidad de vida de los residentes. Es decir, estamos aportando al desarrollo sostenible y la conservación porque estas políticas permitirán enfrentar los desafíos del cambio climático y la contaminación, alineándose con las metas globales de preservación y cuidado del medio ambiente.

Esta propuesta no solo fortalecerá la economía y la infraestructura de Cúcuta, sino también preservará su rico patrimonio cultural y natural para las futuras generaciones (California Special Districts Association) (Institute for Local Government)

#### ***Hechos Históricos relevantes en Cúcuta***

#### **Crisis Migratoria Venezolana (2015 - presente):**

- Desde 2015, Cúcuta ha sido un punto crucial en la crisis migratoria venezolana, recibiendo a cientos de miles de venezolanos que huyen de la situación política y económica de su país. La ciudad ha tenido que adaptarse rápidamente para atender las necesidades de los migrantes, enfrentando desafíos humanitarios y logísticos.

#### **Creación del Área Metropolitana de Cúcuta (1991):**

- En 1991, se creó el Área Metropolitana de Cúcuta, que incluye a varios Municipios de la región, promoviendo un desarrollo más integrado y coordinado. Esta entidad ha sido fundamental para planificar y ejecutar

proyectos de infraestructura y servicios públicos en la región.

#### **Fundación de la Universidad Francisco de Paula Santander (1962):**

- En 1962, se fundó la Universidad Francisco de Paula Santander, una de las instituciones de educación superior más importantes de la región. Esta universidad ha sido clave para la formación de profesionales y el desarrollo académico y cultural de Cúcuta.

#### **Industria Azucarera y Cafetera (Siglo XX)**

- Durante el siglo XX, la producción de azúcar y café se consolidó como una de las principales actividades agrícolas de la región. Estas industrias han sido cruciales para la economía local y nacional.

#### **Migración Italiana (Siglo XX)**

- Durante el siglo XX, se produjo una migración italiana hacia Cúcuta, que también influyó en el crecimiento económico y cultural de la ciudad, especialmente en los sectores de la construcción y el comercio.

#### **Relación con el Lago de Maracaibo (Siglo XX)**

- La proximidad de Cúcuta con el Lago de Maracaibo en Venezuela ha facilitado históricamente el comercio y el intercambio cultural entre ambas regiones. Este lago ha sido una vía crucial para el transporte de mercancías.

#### **Industria Textilera (Década de 1920)**

- En la década de 1920, se establecieron las primeras fábricas textiles en Cúcuta. La industria textil se convirtió en una de las principales actividades económicas de la ciudad, generando empleo y crecimiento económico.

#### **Primer Vehículo en Cúcuta (Principios del Siglo XX)**

- A principios del siglo XX, Cúcuta vio la llegada de su primer vehículo motorizado. Este evento marcó el inicio de la modernización del transporte en la ciudad.

#### **Migración Sirio-Libanesa (Finales del Siglo XIX - Principios del Siglo XX)**

- A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, Cúcuta recibió una importante ola de inmigrantes sirio-libaneses. Estos inmigrantes contribuyeron significativamente al desarrollo comercial de la región, estableciendo negocios y enriqueciéndose culturalmente.

#### **Ferrocarril de Cúcuta (1876)**

- El Ferrocarril de Cúcuta, inaugurado en 1876, representa un hito significativo en la historia de la región y del país. Aunque el primer ferrocarril en el territorio colombiano fue el Ferrocarril de Panamá, inaugurado en 1855, el Ferrocarril de Cúcuta fue uno de los primeros en la Colombia continental, siendo inaugurado

antes que el Ferrocarril de La Sabana, que comenzó a operar en 1889.

El Ferrocarril de Cúcuta fue esencial para el desarrollo económico y comercial de la ciudad, conectándola con el puerto de Maracaibo y facilitando el transporte de mercancías y personas. Este ferrocarril impulsó el crecimiento de Cúcuta, consolidándola como un centro comercial y logístico clave en la región fronteriza con Venezuela. Su inauguración marcó el inicio de una era de modernización y progreso para Cúcuta y su entorno.

#### **Terremoto de Cúcuta (1875)**

- El 18 de mayo de 1875, un devastador terremoto sacudió Cúcuta, destruyendo gran parte de la ciudad. Este evento natural tuvo un impacto significativo en la historia y el desarrollo urbano de Cúcuta porque marcó el comienzo de una era de reconstrucción y modernización. Gracias a los esfuerzos de reconstrucción y la resiliencia de sus habitantes, Cúcuta pudo no solo recuperarse, sino también crecer y desarrollarse en las décadas posteriores.

Estos eventos destacan la rica y variada historia de Cúcuta, una ciudad que ha sido moldeada por la migración, el comercio y la industria, y que ha demostrado resiliencia frente a desastres naturales.

#### **Potencial de Desarrollo Comercial Impulso al Desarrollo Económico**

La propuesta de declarar a Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo, Ambienta, Comercial, Cultural e Histórico se sustenta en su potencial económico y cultural. La Mesa Departamental de Turismo ha trabajado en el diagnóstico y planificación del sector turístico, consolidando el documento “Fortalecimiento del Sector Turístico Norte de Santander 2014”, incorporado en el programa “Cúcuta 2050, Una estrategia para Todos”. Este programa identifica las fortalezas de Cúcuta en el turismo histórico y de negocios, destacando la necesidad de fortalecer la cultura local y la identidad como factores diferenciadores para competir en mercados nacionales e internacionales.

Cabe resaltar que, Cúcuta cuenta con un aeropuerto internacional que ha mostrado un crecimiento anual desde 2016, exceptuando 2020 debido a las restricciones por la pandemia.

Según Aeroorient, en el año 2024, el Aeropuerto Internacional Camilo Daza de Cúcuta ha gestionado más de 1.025.534 pasajeros y ha ejecutado 9,370 operaciones aéreas comerciales. Su tráfico anual de pasajeros es de 1.6 millón de pasajeros<sup>10</sup>. Esta cifra incluye tanto vuelos nacionales como internacionales y sus datos reflejan un crecimiento continuo en el tráfico aéreo de la ciudad.

En 2023, la ciudad recibió más de 35,000 visitantes internacionales y más de 500,000 nacionales (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2023). Además, el ingreso por actividades artísticas en el Departamento ha incrementado en un 4.2%, ubicándose esta actividad como la octava en participación del PIB, reflejando un

<sup>10</sup> <https://www.aeropuertosdelmundo.net/aeropuerto-CUC/>

crecimiento similar en Cúcuta (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2023).

Por lo tanto, las cifras reflejan una actividad significativa en el sector de viajes y turismo desde la ciudad de Cúcuta, la cual es un importante punto de entrada y salida debido a su ubicación fronteriza y su aeropuerto internacional.

Por otra parte, en el año 2023, Cúcuta reportó un crecimiento del 5% en su actividad comercial respecto al año anterior, lo que demuestra su potencial como hub comercial dinámico gracias a su zona franca, que promueve el intercambio de bienes industriales y el desarrollo de exportaciones. Esta área libre de impuestos fomenta la inversión y el crecimiento económico, atrayendo tanto a empresas nacionales como internacionales.

**Industria y Producción**

En 2023, Cúcuta mostró una mejora significativa en su competitividad, ascendiendo tres posiciones en el Índice de Competitividad de Ciudades del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario<sup>11</sup>. La ciudad destacó particularmente en los pilares de Adopción TIC, Salud y Educación Básica y Media. Sin embargo, existen áreas críticas como Instituciones, Infraestructura, Sostenibilidad Ambiental y Educación Superior que requieren atención para fortalecer su competitividad.<sup>12</sup>

Otorgar la categoría de Distrito Especial a Cúcuta proporcionaría las herramientas necesarias para un desarrollo económico y social más efectivo, aprovechando su ubicación fronteriza, sus potencialidades en la economía naranja y su capacidad para integrar diversos sectores económicos. Esto, a su vez, permitiría implementar políticas específicas, mejorar la infraestructura y servicios, fomentar la inversión y el comercio, y promover un desarrollo integral y sostenible.

Se recuerda que, el Municipio de San José de Cúcuta, categorizado con un grado de importancia Municipal 2 según el DANE y el Decreto número 1638 de 2013, posee una significativa relevancia económica para el país. La propuesta de otorgarle la categoría de Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Cultural, Comercial e Histórico se fundamenta en su potencial económico y su ubicación estratégica. Este cambio de categoría permitirá la implementación de políticas y medidas específicas que maximicen su potencial y mejoren sus indicadores económicos actuales.

**Diversificación Económica y Economía Naranja**

La diversificación hacia nuevas actividades económicas, especialmente las derivadas de la economía naranja, puede ser una fuente importante de crecimiento y desarrollo sostenible para Cúcuta. La economía naranja incluye industrias creativas y culturales, que han demostrado ser motores de innovación y empleo. Al mismo tiempo, es crucial fortalecer tecnológicamente los procesos actuales en los sectores primario (agricultura, ganadería, minería), secundario (industrias manufactureras y construcción) y terciario (comercio, servicios inmobiliarios, administrativos y de entretenimiento).

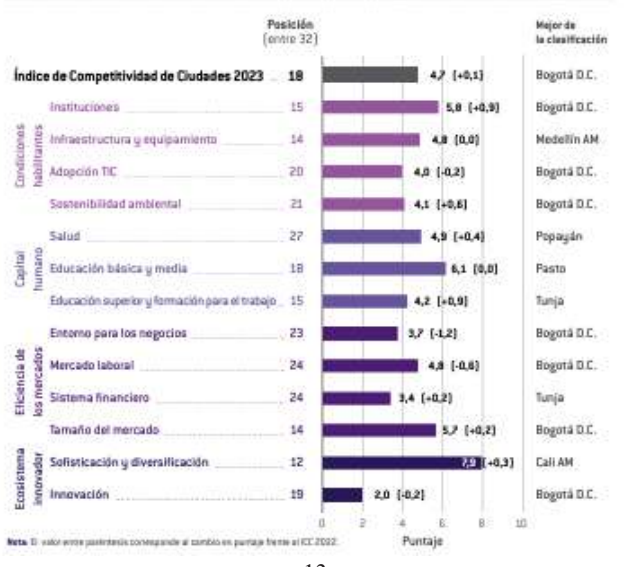
**Propuestas Específicas como Distrito Especial**

**1. Impulso a la Economía Naranja y Fortalecimiento Tecnológico:**

- **Implementación de Programas de Capacitación:** Desarrollar programas de capacitación en habilidades creativas y tecnológicas para la población local, en colaboración con instituciones educativas y organismos internacionales como el BID.
- **Incentivos Fiscales y Financieros:** Crear incentivos fiscales y financieros para empresas que inviertan en la economía naranja y en la modernización tecnológica de sus procesos productivos.

**2. Líneas de Crédito Flexibles:**

- **Creación de Líneas de Crédito Especiales:** En colaboración con entidades como Bancoldex y el sector financiero local, establecer líneas de crédito con condiciones especiales para colombianos retornados y empresarios venezolanos. Esto apoyará el “Plan de Retorno Positivo” del Ministerio



11 Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario.

12 <https://compite.com.co/indice-de-competitividad-de-ciudades/>

13 <https://compite.com.co/indice-de-competitividad-de-ciudades/>

de Relaciones Exteriores y fomentará la inversión extranjera.

- **Verificación de Historial Financiero:** Implementar mecanismos para la verificación del historial y la capacidad financiera de los inversionistas, facilitando el acceso a créditos y fomentando un intercambio monetario regulado con Venezuela.
- 3. Modificación del Régimen Aduanero:**
  - **Creación de Depósitos Francos:** Proponer la modificación del Decreto número 1169 de 2019 para permitir la creación de depósitos francos (Duty Free o In Bond) en Cúcuta, aprovechando su condición de puerto terrestre y su ubicación estratégica según la Ley 191 de 1995 (“Ley de Fronteras”). Esto estimulará la reactivación económica del Departamento y fortalecerá el intercambio comercial.
- 4. Fomento al Turismo y al Comercio:**
  - **Desarrollo de Infraestructura Turística:** Invertir en infraestructura turística que resalte los atractivos de Cúcuta y sus alrededores, promoviendo el turismo como una fuente importante de ingresos.
  - **Facilitación del Comercio Internacional:** Mejorar la infraestructura y los servicios relacionados con el comercio internacional, aprovechando la ubicación fronteriza para establecer a Cúcuta como un hub comercial entre Colombia y Venezuela.

#### **Impacto Esperado**

Estas medidas contribuirán a una economía más integrada y resiliente en Cúcuta, permitiendo un crecimiento económico sustentado y mejorando su nivel de participación en el PIB nacional. La especialización de activos y conocimientos en el sector terciario, junto con el desarrollo de los sectores primario y secundario, consolidará una economía diversificada y robusta. Además, la mejora en la infraestructura aduanera y financiera facilitará el intercambio comercial con Venezuela, independientemente de las circunstancias políticas del vecino país.

#### **Impacto Económico de la Designación de Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico**

##### ***Incremento en Inversiones Nacionales e Internacionales***

La designación de Cúcuta como Distrito Especial atraerá inversiones significativas en diversos sectores:

##### ***Sector Comercial y Turístico:***

- Comercio: La mejora de la infraestructura aduanera y logística facilitará el comercio transfronterizo, haciendo de Cúcuta un hub comercial más eficiente y atractivo para inversores tanto nacionales como internacionales. Esto impulsará el crecimiento de las empresas locales y

la creación de nuevas oportunidades de negocio.

- Turismo: Proyectos como “Cúcuta Más Bonita, Más Internacional y Turística” atraerán turistas nacionales e internacionales, generando ingresos significativos para la economía local. Se espera un aumento en la demanda de servicios turísticos, como hoteles, restaurantes y operadores turísticos, lo que también generará empleo.

##### ***Generación de empleo y mejoramiento de la calidad de vida***

La designación especial permitirá la implementación de proyectos que fomenten el desarrollo económico y social de la región:

##### ***Creación de Empleo:***

- Infraestructura y Construcción: Los proyectos de infraestructura relacionados con la mejora de puentes internacionales, carreteras y zonas francas generarán empleos directos en el sector de la construcción y empleos indirectos en servicios relacionados.
- Sector Servicios: La expansión del comercio y el turismo impulsará la demanda de servicios, creando oportunidades laborales en hotelería, restauración, transporte y servicios al cliente.

##### ***Mejoramiento de la calidad de vida:***

- Educación y Capacitación: La implementación de programas de educación ambiental y formación profesional mejorará las competencias de la población local, preparándola para nuevas oportunidades laborales y fomentando una cultura de sostenibilidad.
- Salud y Bienestar: Las mejoras en la infraestructura y los servicios públicos, como la calidad del aire y el control del ruido ambiental, contribuirán a un entorno más saludable para los residentes, reduciendo enfermedades respiratorias y mejorando el bienestar general.

##### ***Fortalecimiento del Sector Agroindustrial y Ambiental***

La designación especial incentivará prácticas sostenibles y el desarrollo del sector agroindustrial:

##### ***Sector Agroindustrial:***

- **Desarrollo Sostenible:** La implementación de políticas de reforestación y conservación de la cuenca del río Pamplonita asegurará la sostenibilidad de los recursos hídricos, esenciales para la agricultura y la industria local. Esto garantizará la continuidad de las actividades agrícolas y promoverá prácticas más sostenibles.

##### ***Innovación y Tecnología:***

- **Proyectos Innovadores:** La designación como distrito especial permitirá la implementación de proyectos innovadores en gestión de recursos naturales, como el uso de tecnologías avanzadas para el monitoreo

ambiental y la gestión de residuos. Esto no solo protegerá el medio ambiente, sino que también posicionará a Cúcuta como un líder en sostenibilidad y tecnología ambiental.

### **Impacto Positivo en la Infraestructura y el Transporte**

La designación especial permitirá inversiones significativas en infraestructura y transporte, mejorando la conectividad y la eficiencia logística:

#### **Infraestructura Mejorada:**

- **Carreteras y Puentes:** La mejora de la infraestructura vial y de puentes facilitará el transporte de bienes y personas, reduciendo los costos logísticos y mejorando la competitividad de las empresas locales.
- **Zonas Francas y Aduanas:** La modernización de las zonas francas y aduaneras agilizará los procesos de comercio transfronterizo, atrayendo más negocios e inversiones a la región.

#### **Transporte Público y Movilidad:**

- **Sistemas de Transporte:** El desarrollo de sistemas de transporte público eficientes reducirá la congestión vehicular y mejorará la movilidad urbana, facilitando el acceso a empleos y servicios para los residentes.

Por lo tanto, la designación de Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico tendrá un impacto económico significativo, promoviendo el desarrollo sostenible, la generación de empleo, el incremento de inversiones y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Si bien, Cúcuta es conocida por su producción de materiales de construcción, cemento, cerámica, textiles y productos lácteos, la región cercana al río Catatumbo es rica en petróleo y cuenta con una refinería que impulsa la economía local. La designación especial incentivará la inversión en estas industrias.

El estatus de Distrito Especial posicionará a Cúcuta como un modelo de desarrollo integral en la región, aprovechando sus ventajas competitivas y su rica herencia cultural e histórica para asegurar un futuro próspero y sostenible para todos sus residentes.

### **Declaración de Puerto Terrestre en Cúcuta y su Integración Aduanera, a través de la declaración de Distrito Especial.**

#### *Contexto Legal y Viabilidad*

Cúcuta ya tiene la condición de puerto terrestre según el artículo 43 de la Ley 191 de 1995, que establece que varios Municipios fronterizos, incluida Cúcuta, deben ser dotados de la infraestructura necesaria para su desarrollo por parte del Gobierno nacional. Sin embargo, en la práctica, Cúcuta no ha sido completamente integrada en la normativa aduanera actual, lo que limita su capacidad para explotar plenamente esta condición especial.

#### *Declaración como Distrito Especial*

La declaración de Cúcuta como Distrito Especial y su condición de puerto terrestre son cuestiones independientes en términos legales, pero que pueden complementarse en términos de desarrollo regional. Ser declarado Distrito Especial podría proporcionar a Cúcuta herramientas administrativas y financieras adicionales para gestionar su desarrollo y aprovechar mejor su estatus de puerto terrestre. Esto podría incluir mayor autonomía para implementar políticas locales, acceso a recursos especiales y proyectos específicos de desarrollo.

#### *Condición de Cúcuta como ZESE y Zona Franca*

#### **ZESE (Zona Económica y Social Especial)**

Si bien, Cúcuta ha sido incluida en el Régimen Especial de Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE), esto permite incentivos fiscales significativos para atraer inversión y fomentar el empleo. Es decir, este régimen incluye beneficios como una tarifa del 0% del impuesto sobre la renta durante los primeros cinco años y del 50% durante los siguientes cinco años, dichos incentivos están diseñados para mejorar las condiciones de vida y reducir el desempleo en la región, que ha sido afectada por altos índices de informalidad y problemas económicos debido a su condición fronteriza.

#### **Creemos que Cúcuta puede ser Zona Franca**

Como Distrito Especial, Cúcuta podría posicionarse mejor para establecer zonas francas. Las zonas francas ofrecen exenciones fiscales y aduaneras, atrayendo inversiones extranjeras y promoviendo el comercio internacional. La infraestructura mejorada y los incentivos fiscales disponibles en una zona franca pueden transformar a Cúcuta en un centro logístico y comercial clave, no solo para Colombia sino también para la región andina.

Sin embargo, la implementación efectiva de una zona franca requiere la creación de infraestructura adecuada y la integración completa en la normativa aduanera, aspectos que aún están en desarrollo para aprovechar plenamente estas ventajas.

#### **Régimen Aduanero**

La integración de Cúcuta en el régimen aduanero actual es fundamental para que funcione eficazmente como puerto terrestre. Ser un Distrito Especial puede facilitar esta integración al permitir que Cúcuta desarrolle y administre infraestructuras aduaneras modernas y eficientes. La existencia de una infraestructura adecuada y una gestión eficiente de los trámites aduaneros son cruciales para que Cúcuta pueda maximizar su potencial como punto de comercio transfronterizo con Venezuela y otros países.

En conclusión, integrar completamente a Cúcuta en la normativa aduanera actual requiere una combinación de inversiones en infraestructura, mejoras en la seguridad, simplificación burocrática, incentivos económicos, y adopción de tecnologías



avanzadas. Estas medidas, alineadas con una política integral de desarrollo fronterizo, pueden transformar a Cúcuta en un puerto terrestre eficiente y un motor de desarrollo económico para la región. La apertura de la frontera y la inclusión en el régimen ZESE ya han mostrado resultados positivos, pero la consolidación de estos avances depende de la implementación efectiva de estas propuestas.

Por tanto, para que Cúcuta logre su plena configuración como puerto terrestre y aproveche las oportunidades económicas que esta condición ofrece, se requiere una acción articulada entre el Gobierno nacional y las autoridades locales. El Gobierno debe comprometerse a proporcionar la infraestructura y los recursos necesarios, tal como lo establece la Ley de Fronteras. Además, se requiere la implementación de un régimen tributario adecuado, que tenga en cuenta las particularidades históricas y socioeconómicas de esta región fronteriza, la cual ha enfrentado numerosos desafíos durante décadas.

Por ende, reconocer oficialmente a Cúcuta como Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Cultural, Comercial e Histórico será un paso fundamental para impulsar su desarrollo integral. Este reconocimiento permitirá una mayor descentralización administrativa y la dotación de recursos específicos, necesarios para que Cúcuta se consolide como un motor de desarrollo regional y nacional, superando así el prolongado olvido institucional al que ha sido sometida.

La declaración de Cúcuta como Distrito Especial es un paso fundamental que puede facilitar su integración completa en el régimen aduanero y la creación de zonas francas. Esta condición permitiría a la ciudad aprovechar una serie de beneficios económicos y administrativos que impulsarán su crecimiento y desarrollo sostenible. La autonomía administrativa, junto con incentivos fiscales y una infraestructura adecuada, pueden transformar a Cúcuta en un polo de desarrollo regional, mejorando significativamente su competitividad y calidad de vida de sus habitantes.

### III. MARCO JURÍDICO

#### 1. Marco Constitucional

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 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.*

[...]”

#### 2. Marco Legal

##### Ley 5ª de 1992 – Ley Orgánica del Congreso

La Ley 5ª 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 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 677 de 2001 - Tratamientos excepcionales para regímenes territoriales.**

En su Capítulo I, la Ley 677 de 2001 crea condiciones legales especiales relativas a la exportación en zonas de frontera, creando las Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE). Entre estas ZEEE se encuentra la ciudad de Cúcuta y su área metropolitana.

Esto se da como reconocimiento a las potencialidades propias de las zonas de frontera en materia comercial, con el objeto de “atraer y generar nuevas inversiones para fortalecer el proceso de exportación nacional mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado y que estimulen y faciliten la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio colombiano”.

#### **Ley 1617 de 2013 – Régimen para los Distritos Especiales**

En su artículo 2º, 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 política administrativa del Estado colombiano.”

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

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

1. Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras,

ser capital de Departamento, Municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.

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

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

#### **Ley 1955 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.**

El Plan Nacional de Desarrollo expedido por el Gobierno de Iván Duque contempla en su artículo 268 la creación de las Zonas Económicas y Sociales Especiales en los Departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca. El objetivo tras esta definición, es el siguiente:

**“Artículo 268. Zona Económica Y Social Especial - ZESE para La Guajira, Norte de Santander y Arauca.** Créese un régimen especial en materia tributaria para los Departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca, para atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir

**al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.**

Esta denominación trae consigo unos beneficios que buscan ofrecer condiciones competitivas para la constitución y fortalecimiento de las empresas que quieran invertir en la región, entre los cuales se encuentran vigentes la deducción al impuesto sobre la renta para los beneficiarios de la ZESE, así como una tarifa preferencial para la retención en la fuente:

*“La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.*

*Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.”*

Esto, sin embargo, no se puede entender una entrega de beneficios a los empresarios sin una responsabilidad social que retribuya a la población del Norte de Santander, pues los requisitos para calificar como beneficiario de esta iniciativa son la constante expansión de la fuerza laboral de dichas empresas, afectando de manera positiva la oferta de empleo formal en el Departamento y, por consiguiente, la economía en la región.

Desde el siglo XIX, Cúcuta ha sido objeto de diversas medidas normativas orientadas a dotarla de un régimen especial económico. Entre estas se encuentran la Ley de 14 de junio de 1847, inspirada en las ideas librecambistas de Florentino González, y el Código de Aduanas Ley 42 de 1864, que incentivaba el Puerto Terrestre de Cúcuta. En 1870, la Ley 47 estableció un régimen impositivo especial para mercaderías provenientes de Venezuela.

### **Ley 2135 del 2021 – Ley de Fronteras**

La Ley 2135 tiene como objeto fomentar el desarrollo de los territorios fronterizos, aprovechando sus potenciales y fortaleciendo la institucionalidad, la empresa y la comunidad, en reconocimiento de la naturaleza especial de los fenómenos únicos que se presentan en estos territorios. La misma ley define así las zonas de frontera:

*“...j) Zonas de Frontera: Aquellos Municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.”*

En este sentido, cabe señalar las dinámicas propias del territorio nortesantandereano y en particular del territorio cucuteño, cuya área metropolitana es por definición una frontera viva que conecta nuestro país con la República Venezolana, lo que permite otorgar esta calificación a Cúcuta.

### **Decreto número 657 de 2023 – Reglamenta el Régimen Especial para las Zonas de Frontera.**

Este decreto reglamenta el Régimen Especial para las Zonas de Frontera, con el objetivo de fortalecer su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley de Fronteras (Ley 2135 de 2021), estableciendo un procedimiento y criterios para la determinación de Zonas de Frontera y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Este decreto busca fomentar el desarrollo integral de estas áreas mediante beneficios económicos y tributarios, facilitando la integración con comunidades fronterizas.

### **3. Marco Jurisprudencial**

La Corte Constitucional, en Sentencia C-313 de 2009, con ponencia del Magistrado, doctor 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 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 este el caso del Distrito Capital (C. P., artículos 322 a 327), los distritos especiales (C. P., artículo 328) y el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (C. P., artículo 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., artículos 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, doctor Carlos Gaviria Diaz, 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:

**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 (artículo 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 (artículo 157-1 C. P. y artículo 144 Ley 5ª/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 (artículo 160 C. P.)

**Aprobación.** El acto legislativo deberá aprobarse en dos periodos 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 (artículo 375 C. P.)

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

**Debate e iniciativas.** En el segundo período sólo pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero (artículo 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 (artículo 160 C. P.)

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

**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” (artículo 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:” (artículo 169 C. P.) (**Negrita fuera de texto**)

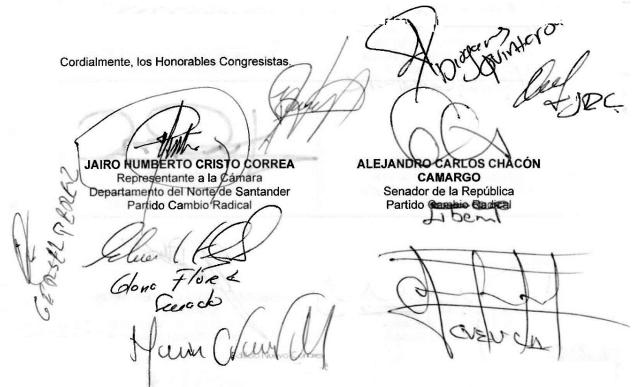
**IV. CONFLICTO DE INTERESES**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en que se dispone el incluir “(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286”; el presente proyecto de ley no presenta conflictos de interés dado que no establece disposiciones que generen beneficios particulares, actuales y directos para los Congresistas o las personas relacionadas con estos en los grados determinados por la ley.

Esto no exime al Congresista que así lo considere de declarar los conflictos de intereses en los que considere que pueda estar inmerso.

Cordialmente, los honorables Congresistas.

Cordialmente, los Honorables Congresistas.



**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido Cambio Radical

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**WILMER YESID GUERRERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Norte de Santander  
Partido Liberal

**MARIA FERNANDA CARRASCAL**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Pacto Histórico

**GABRIEL BECERRA YAÑEZ**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Pacto Histórico

**HERÁCLITO LANDINEZ SUÁREZ**  
Representante a la Cámara  
Circunscripción territorial Bogotá  
Partido Pacto Histórico


**LORENA RÍOS CUELLAR**  
Senadora de la República  
Partido Colombia Justas Libres


**EDGAR JESÚS DÍAZ CONTRERAS**  
Senador de la República  
Partido Cambio Radical

**JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

  
**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
 Senador de la República  
 Partido Liberal

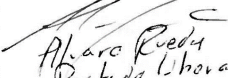
  
**JORGE ENRIQUE BENEDETTI**  
 Senador de la República  
 Partido Cambio Radical


  
 Glorio Fierres  
 Senado  
 Manantón Torres

  
 Fernando Cordero

  
**PALOMA VALENCIA**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**DAVID LUNA**  
 Senador de la República  
 Partido Cambio Radical

  
 Alvaro Rueda  
 Partido Liberal

  
**CAROLINA ARBELAEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción territorial Bogotá  
 Partido Cambio Radical

  
**GERMAN ROZO ANIS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Arauca  
 Partido Liberal

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - SECRETARÍA GENERAL**


El día 20 de julio del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley                      Acto Legislativo                     

No. 020 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:                     



**SECRETARÍA GENERAL**

  
**CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Norte de Santander  
 Partido Conservador

  
 Alejandro Torres

  
 Carlos Muñoz



## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2024 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio del cual se garantizan la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía en los procesos judiciales y notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho y de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos, y se dictan otras disposiciones: Ley Simona.*

Bogotá, D. C., julio 20 de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

#### Referencia: Radicación de Proyecto de Ley - Cámara de Representantes

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5ª de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración del honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley, *por medio del cual se garantizan la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía en los procesos judiciales y notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho y de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos, y se dictan otras disposiciones: Ley Simona.*

Fraternalmente,

 <b>ANDREA PADILLA VILLARRAGA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde	 <b>BERENICE BEDOYA PÉREZ</b> Senadora de la República Partido Alianza Social Independiente (ASI)
 <b>Andrés Guerra Hoyos</b> Senador de la República	 <b>JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ</b> Senador de la República
 <b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	
 <b>John Jairo Roldán Avendaño</b> Senador de la República Partido Liberal	 <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde
 <b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Alianza Verde	 <b>YENNY ROZO ZAMBRANO</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático
 <b>Juan Sebastián Gómez Gonzales</b> Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 <b>Ana Carolina Espitia Jerez</b> Senadora Partido Alianza Verde

 <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b> Senador de la República	 <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Senador de la República Partido Conservador Colombiano
 <b>Martha Isabel Peralta Epleyú</b> Senadora de La República Pacto Histórico - Mais	 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senadora de la República Partido Liberal Colombiano
 <b>Juan Camilo Londoño Barrera</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 <b>Claudia María Pérez Giraldo</b> Senadora de la República Partido Liberal Colombiano
 <b>DIDIER LOBO CHINCHILLA</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA</b> Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2024  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

*por medio del cual se garantizan la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía en los procesos judiciales y notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho y de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos, y se dictan otras disposiciones: Ley Simona.*

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar algunas disposiciones del Código Civil y del Código General del Proceso para garantizar la protección y bienestar de los animales domésticos de compañía en los procesos judiciales y notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho, de cesación de efectos civiles de los matrimonios religiosos y de separación de cuerpos.

**Artículo 2°. Ambito de aplicación.** La presente ley aplica en todo el territorio nacional. Para sus efectos, se entiende por animales domésticos de compañía los perros, gatos, mini-pigs, hurones, conejos, chinchillas, hámsteres, cobayos, jerbos y demás individuos permitidos por el ordenamiento jurídico que sean destinados a la convivencia y al acompañamiento, sin fines de reproducción, producción o explotación comercial.

**Parágrafo 1°.** Las medidas que se adopten en aplicación de esta ley garantizarán, en todo caso, que los animales domésticos de compañía destinados al apoyo emocional y de uso terapéutico mantengan el vínculo personal con la persona a la cual han estado destinados.

**Artículo 3°. Separación de cuerpos.** Modificar el inciso 2° del artículo 166 del Código Civil de la siguiente manera:

Para que la separación de cuerpos pueda ser decretada por mutuo consenso de los cónyuges, es

necesario que éstos la soliciten por escrito al juez competente, determinando en la demanda la manera como atenderán en adelante el cuidado personal de los hijos comunes **y de los animales domésticos de compañía**, la proporción en que contribuirán a los gastos de crianza, educación y establecimiento de los hijos y, si fuere el caso, el sostenimiento de cada cónyuge, así como los orientados **a la protección y el bienestar animal, de conformidad con los principios del artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.** En cuanto a los gastos de crianza, educación y establecimiento de los hijos comunes, responderán solidariamente ante terceros, y entre sí en la forma acordada por ellos.

**Artículo 4°. Competencia de los jueces de familia en única instancia.** Adicionar un numeral al artículo 21 de la Ley 1564 de 2012, así:

**21. De la custodia, el cuidado personal y las visitas de los animales domésticos de compañía, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.**

**Artículo 5°. Contenido de la Sentencia de nulidad o de divorcio.** Adicionar el siguiente numeral del artículo 389 de la Ley 1564 de 2012, así:

**7. A quien corresponde el cuidado y la custodia del animal doméstico de compañía, así como la proporción en que los cónyuges deben contribuir a los gastos necesarios para ejercer la tenencia responsable de aquellos, de conformidad con los principios señalados en el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016. En los casos de violencia intrafamiliar o de maltrato animal comprobado, el juez tomará las determinaciones para asignar la custodia del animal a la persona que tenga el mayor vínculo afectivo con él y capacidad de cuidado responsable. De no ser factible, buscará alojarlo en la red familiar ampliada o, en caso extremo, lo pondrá a disposición de la entidad territorial encargada de la protección y el bienestar animal.**

**Artículo 6°. Medidas cautelares.** Adicionar un literal al numeral 5 del artículo 598 de la Ley 1564 de 2021 así:

**g) Dejar a los animales domésticos de compañía al cuidado de uno de los cónyuges o de ambos o de un tercero, y señalar el monto económico que cada cónyuge debe aportar, según su capacidad financiera, para los gastos de manutención, protección y el bienestar integral del animal, de conformidad con los principios señalados en el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.**

**Artículo 7°. Divorcio, disolución o cesación de efectos civiles de común acuerdo.** La petición de divorcio del matrimonio civil, la disolución de la unión marital de hecho y la cesación de los efectos civiles del matrimonio religioso ante notaría incluirán un acuerdo suscrito por los cónyuges o compañeros permanentes, en el que se informe si hay animales

domésticos de compañía en la unión o sociedad conyugal y la forma en la que aquellos contribuirán a la protección y el bienestar de los mismos, de conformidad con el principio de bienestar animal señalado en el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016, así como la cuantía de los gastos, el lugar y modo de su cumplimiento, la custodia y el cuidado personal de los animales, el régimen de visitas y demás aspectos que se estimen necesarios.

**Artículo 8°. Incumplimiento de las medidas.**

El incumplimiento de las medidas señaladas por el juez o pactadas de común acuerdo, respecto de la custodia o los gastos de manutención y cuidado de los animales, generará la pérdida de propiedad, posesión y custodia de la parte que haya incumplido, además de la obligación de satisfacer las cuotas adeudadas hasta la fecha de la pérdida.

Cualquier cónyuge o compañero permanente puede renunciar a la propiedad, posesión y custodia del animal en favor de la otra. Quién lo haga, deberá satisfacer las obligaciones adeudadas hasta la fecha de la renuncia.

**Artículo 9°. Vigencias y derogatorias.** La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.

Fraternalmente,

 <b>ANDREA PADILLA VILLARRAGA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde	 <b>BERENICE BEDOYA PÉREZ</b> Senadora de la República Partido Alianza Social Independiente (ASI)
 <b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 <b>JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ</b> Senador de la República
 <b>John Jairo Roldán Avendaño</b> Senador de la República Partido Liberal	 <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde
 <b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Alianza Verde	 <b>YENNY ROZA ZAMBRANO</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático
 <b>Juan Sebastián Gómez González</b> Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 <b>Ana Carolina Espitia Jerez</b> Senadora Partido Alianza Verde
 <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b> Senador de la República	 <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Senador de la República Partido Conservador Colombiano

 <b>Martha Isabel Peralta Epleyú</b> Senadora de La República Pacto Histórico - Mais	 <b>Andrés Guerra Hoyos</b> Senador de la República
 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senadora de la República Partido Liberal Colombiano	 <b>Juan Camilo Londoño Barrera</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde
 <b>DIDIER LOBO CHINCHILLA</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA</b> Senador de la República
 <b>Claudia María Pérez Giraldo</b> Senadora de la República Partido Liberal Colombiano	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2024  
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

*por medio del cual se garantizan la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía en los procesos judiciales y notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho y de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos, y se dictan otras disposiciones: Ley Simona.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO DE LA LEY**

La presente ley busca redimensionar las interacciones con los animales domésticos de compañía cuando se ven sometidos a pleitos judiciales en virtud de cambios en las relaciones de las familias que optan por recibirles y darles un hogar. En esa materia, se trata de fijar reglas que garanticen la protección y bienestar animal en los procesos judiciales y notariales de sucesión, divorcio, disolución de unión marital de hecho, cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos y procesos divisorios, entre otros. Esto en atención a la evolución de los vínculos afectivos con los animales domésticos de compañía.

**II. JUSTIFICACIÓN**

**2.1. Los vínculos entre los animales y los seres humanos: evolución en múltiples dimensiones.**

Las personas tienen vínculos afectivos, de dependencia y de responsabilidad recíproca con individuos de otra especie (perros, gatos, peces, roedores, etc.), del cual se desprenden beneficios. Así mismo han variado sus hábitos, reconfigurado espacios e invertido dinero en sus interacciones y relaciones con animales de compañía. Esto puede observarse en los siguientes ámbitos:

**A) Dimensión psicológica**

La interacción entre los humanos y animales sigue cuatro principios básicos para establecer un

vínculo afectivo: seguridad, tranquilidad, afinidad e intimidad. La primera refiere a la sensación de protección y salvaguarda que le brinda la mascota. La segunda, permite a la persona tranquilizarse y expresar un comportamiento relajado, una forma de bajar las tensiones, lo cual permite una percepción confiable de la persona. La tercera, la asignación y asimilación de un rol en el vínculo afectivo considerándolo parte de la familia o un amigo que brinda compañía. La cuarta atiende a la posibilidad de comunicación entre el ser humano y el animal, así mismo su comprensión, en el caso del animal con la posibilidad de entender las señales verbales o no verbales del ser humano, mientras la persona entiende por medio de los comportamientos o conductas (acciones) del animal.

En relación con los efectos positivos a nivel psicológico se destacan: *“servir como protector de las personas contra la soledad y la depresión. También favorece la independencia, el sentido de valor y utilidad para otros, y la motivación. Finalmente, incentiva un estado afectivo positivo, un aumento de la autoestima y un sentido de logro”* (Gutiérrez, Granados & Piar, 2007, citando a Beck, 1997; Cusack, 1991).

En materia de los niños, algunos estudios han señalado sus efectos positivos en el desarrollo cognitivo y la mejora de la autoestima (Gutiérrez, Granados & Piar, 2007 citando a Levinson, 1978; Nathanson & de Faria, 1999).

### **B) Dimensión social**

Los hogares han comprendido un nuevo rol de las mascotas en sus vínculos afectivos y lo han incorporado como un miembro de vital importancia.

*“Es importante resaltar que las familias les confieren un lugar importante y significativa a los caninos (...) confieren una notable importancia y preocupación por su bienestar no solo físico sino emocional teniendo en cuenta la recreación (paseos, juguetes, paseos familiares) y esto a su vez ha propiciado la unión familiar mediante la cooperación para su cuidado, dejando claro que la compañía de una mascota representa sentimientos de amor, paciencia y solidaridad familiar”* (Rivas, 2017)

Tanto así que implica esfuerzos emocionales y financieros para mantener la relación con las mascotas. De hecho, se pueden observar roles y comportamientos en el ciclo de vida de la familia. De la siguiente manera lo describe Díaz Videla (2015) reseñando diferentes estudios:

- 1) Cuando es un adulto joven soltero, la mascota tiene un papel de compañía, de socialización con otras personas, de posibilidad de expresión y de generación de un estatus social de reconocimiento de capacidades del cuidado y de ser elegido como pareja.
- 2) Cuando se trata de personas casadas, pero sin hijos, antes de tenerlos optan la decisión de criar una mascota para desarrollar capacidades de cuidado, afecto y fijación

de límites. En esa etapa, la mascota asume un rol de apoyo emocional y resulta ser más efectivo en el control cardiovascular en momentos de estrés.

- 3) En el caso de personas casadas con hijos, los animales de compañía son de vital importancia para los niños, pues genera un vínculo en sentido de representar un par para ellos. La tenencia de animales en corta edad permite una comunicación, contacto y compañía en la familia, además ayuda a los menores de edad a desarrollar su identidad, la cual tiende a ser más empática, y ayuda a la preparación para futuras experiencias de vida como el nacimiento, la crianza, la enfermedad y la muerte, con adecuado acompañamiento de los padres para entender esas situaciones. Ya cuando son adolescentes, los animales de compañía pueden representar un momento importante para la aceptación de las personas en momentos donde se sienten incomprendidos, la asignación de responsabilidades de cuidado mientras buscan su independencia y la posibilidad de los padres de encontrar apoyo en el momento de los fallecimientos de sus ascendientes.
- 4) Una vez los hijos dejan el hogar, el padre y la madre encuentran en la mascota alguien que cubre la necesidad de compañía y cuidado a ser atendidos en razón de su experiencia. De hecho, contribuye a la reconfiguración de los lazos familiares en el marco del fortalecimiento del vínculo entre la pareja y esta con el animal.
- 5) Los adultos mayores, en su momento de soledad, enfermedad y aislamiento, ven a un animal de compañía una motivación para seguir viviendo, procurar el cuidado de su salud física y ser puente de comunicación con socialización de las personas.

En las interacciones familiares puede producirse el efecto de una triangulación con las mascotas, esto es, al momento de situaciones de mayor tensión se acude a la mascota para un reequilibrio emocional en crisis. De hecho, es notorio un incremento donde las parejas, al no resolver sus dificultades, afrontan la decisión intensa de definir la custodia y visitas del animal.

Estos argumentos los acompañan las cifras de hogares con al menos un animal de compañía. Según un estudio de la firma de generación de información Cifras y Conceptos, mediante la encuesta polimétrica en febrero de 2024, el 57% de los hogares de las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla tienen mascotas. De igual manera, el DANE ha identificado.

### **C) Dimensión etológica.**

En relación con el comportamiento de las mascotas, se ha reconocido la existencia de un apego de los perros adultos a sus dueños en un sentido de observar comportamientos de proximidad,



consuelo, búsqueda y efectos de base segura con sus propietarios (Palmer, 2008 citando a Topal 1998 y a Prato-Previde, 2003). Esto es una muestra de los vínculos creados con sus dueños (con quienes comparte y conviven en sus diferentes espacios) lo cual se expresa ante comportamientos.

## **2.2. Contexto latinoamericano.**

En la actualidad, en diferentes países existen proyectos de ley que guardan sentido similar a lo pretendido mediante esta iniciativa. Se tienen los siguientes casos:

### **2.2.1 Brasil:**

En Brasil se encuentra en trámite el Proyecto de Ley número 941 de 2024 de la Diputada Laura Carneiro, donde se establece la custodia compartida y la manutención común en caso de divorcio o disolución de la unión estable (aquí conocida como unión marital de hecho), compuesto por un total de 8 artículos. Define la propiedad común según el tiempo que duró el animal en la vida conyugal, la definición de criterios para la custodia, la distribución de los gastos de manutención y cuidado, la posibilidad de renuncia y sanciones por la custodia.

### **2.2.2 Chile**

En Chile se contempla un proyecto de ley de autoría de los diputados Manuel José Ossandón y Kenneth Pugh (Boletín número 14.956-07) que determina la inembargabilidad del animal doméstico y crea un régimen de tuición animal para el cónyuge o conviviente que no sea poseedor o propietario antes de celebrado el matrimonio o efectuada la unión cuando exista o posterior al divorcio o disolución del vínculo.

### **2.2.3 Argentina**

En Argentina el Proyecto de Ley número 307/24 de autoría de 10 Congresistas realiza modificaciones al Código Civil respecto del régimen de propiedad sobre los seres sintientes, la inembargabilidad de los animales y la inclusión del concepto de familia multiespecie en donde se integra el animal como miembro del núcleo familiar.

## **2.3. Contexto europeo**

En el ámbito europeo, varios países han legislado sobre la materia, como ejemplos tenemos los siguientes:

### **2.3.1. España**

En España se aprobó la Ley 17 de 2021 “de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales”. En esta se cambió la forma de relación de propiedad y posesión con el animal, reguló la custodia y manutención en los procesos judiciales de divorcio o disolución de la unión, sucesión o divisorios, determinó la inembargabilidad de los animales domésticos de compañía.

### **2.3.2. Portugal**

En Portugal con la Ley 8ª de 2017 mediante el cual se modifican disposiciones del Código Civil y Procedimiento Civil respecto del régimen

de propiedad con los animales. En el caso del matrimonio los concibe excluidos de los bienes comunes cuando fueron adquiridos antes de su celebración. Incorpora el acuerdo sobre el destino de los animales de compañía en los divorcios por mutuo acuerdo. Declara la inembargabilidad de los animales de compañía.

### **2.3.3. Suiza**

El Código Civil Suizo tuvo un cambio el 4 de octubre de 2002 por la Asamblea Federal de la Confederación de Suiza, quien en virtud del artículo 651 a determinó las reglas en caso de litigio, permitiendo al juez otorgar la propiedad exclusiva quien represente la mejor solución para el animal, donde la parte adjudicataria debe pagar una indemnización a favor de la otra. Mientras se surte la controversia, el juez puede señalar las medidas provisionales de ubicación del animal.

## **2.4 Contexto Norteamericano**

### **2.3.4. New York (USA)**

En el Estado de New York se dispuso mediante el Senate Bill S4248 que los tribunales tomarán en cuenta el interés del animal durante un proceso de divorcio o separación.

### **2.3.5. Maine (USA)**

En el Estado de Maine mediante LD-535 “An Act To Provide for the Well-being of Companion Animals upon the Dissolution of Marriages” se dispusieron reglas en los procesos de divorcio o separación cuando existe un animal de compañía. La regulación establece criterios en materia de manutención, tiempo compartido y vínculo afectivo para determinar la disposición del mismo a una de las partes.

### **2.3.6. Illinois (USA)**

En Illinois el Public Act 100-0422 (SB1261) hace modificaciones relacionados con los procesos de divorcio donde adiciona la determinación de la responsabilidad y posesión exclusiva del animal de compañía en las solicitudes y medidas temporales adoptadas por el Tribunal. En esa medida, se toma lo señalado de común acuerdo o lo definido por el tribunal, lo cual puede ser conjunta si se trata de un bien conyugal.

### **2.3.7 Alaska (USA)**

El Estado de Alaska mediante una enmienda (HOUSE BILL NO. 147) a múltiples disposiciones, enfocado en la protección animal, establece reglas relativas a la facultad del juez de determinar la propiedad o copropiedad consultando el bienestar animal.

### **2.3.8. California (USA)**

En California se encuentra el “Assembly Bill número 2274” en él se establece que una de las partes puede solicitar dentro del trámite de divorcio puede determinar la propiedad exclusiva o conjunta del animal de compañía tomando en cuenta el bienestar del mismo. Mientras ocurre tal decisión, el Tribunal puede disponer de forma provisional el cuidado del animal a una de las partes (alimentación, refugio, atención veterinaria y no actos de maltrato).

## **2.4. Casos judiciales en Colombia.**

La discusión no ha quedado desprovista de pronunciamientos por parte de las autoridades judiciales, quiénes en el marco de la interpretación de las disposiciones normativas actuales han planteado nuevas consideraciones respecto del relacionamiento de los seres humanos con los animales. De allí que comprendan que son parte fundamental de la constitución de un hogar. Se propone ilustrar los siguientes casos:

### **2.4.1. Sala Mixta del Tribunal Superior de Bogotá. Proceso número 2023-00229 del 6 de octubre de 2023.**

En este caso el Tribunal se vio llamado a resolver un caso de conflicto negativo de competencias entre el Juzgado 3 de Familia de Bogotá y el Juzgado 27 Civil de Circuito. El problema se suscita en cuanto el primero considera el asunto de asignación de visitas a perros por fuera los temas de competencia relacionados con la familia, mientras el segundo considera que al ser los animales sujetos de derecho pueden verse afectados por la separación de las parejas pues los consideran parte integrante de la familia. De lo anterior, el tribunal se formula los siguientes tres problemas jurídicos: “i) *¿Los seres sintientes son considerados parte de la familia?*, ii) *¿Les compete a los juzgados de familia conocer las regulaciones de visitas de los animales de compañía luego de la separación de los cónyuges?*, iii) *¿al no existir regulaciones de la familia multi-especie se deberían aplicar las normas que establecen la custodia y demás asuntos relativos a los menores de edad?*”

En el marco de sus reflexiones, concluye que la legislación ha evolucionado en considerarlos seres sintientes de conformidad con el artículo 1° de la Ley 1774 de 2016 con un estándar de protección pero continuando en el régimen de propiedad de las personas, esto es, uso, goce y disfrute ponderado con el bienestar animal. Luego, abordando el concepto de familia multiespecie, establece conforme a unos estudios sociológicos y etológicos los requisitos para comprender ese tipo de relaciones así “i) *que las personas reconozcan a los animales como miembros de estas*; ii) *la posibilidad de que el animal asuma roles dentro de la misma.*” El primer requisito se satisface cuando las personas le asignan un atributo como el nombre, anteponen sus necesidades ante situaciones perturbadoras (mudanzas, vacaciones, divorcios) y le establecen un rol en la familia (hijo o hermano). Del segundo requisito, los animales se expresan ante sus comportamientos para apoyar de manera positiva a los seres humanos cuando detectan situaciones de estrés emocional.

Atendiendo esa evolución social, el tribunal concluye que el derecho debe adaptarse a una comprensión de familia multiespecie. Sin embargo, reconoce un vacío legal y jurisprudencial desde las altas cortes en el tema de las competencias a pesar de contar con un antecedente de la Corte Suprema de Justicia sobre la factibilidad de los animales para

ser objeto de medidas cautelares teniendo en cuenta los vínculos afectivos y el tema de la propiedad. Dicha decisión judicial se abordará posteriormente.

El tribunal concluye que se trata de una familia multiespecie cuya competencia en la discusión del régimen de visitas resulta ser el juez de familia. Incluso, considerando el mero debate de la propiedad, le corresponde en cuanto el tribunal considera que hace parte de la sociedad conyugal.

La decisión contó con un salvamento de voto del Magistrado José Alfonso Isaza. Según el togado la competencia le correspondía al juez civil por tratarse de una competencia funcional la cual es improrrogable y absoluta. En ese sentido, las reglas de competencia no pueden ser interpretadas de forma extensiva o analógica sin están señaladas así en las normas en virtud del principio de legalidad.

La apertura de la discusión amerita la existencia de una regulación que habilite el conocimiento pleno al juez de familia para resolver los asuntos relativos a la custodia del animal.

### **2.4.2. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia. Radicado número 1926 del 3 de marzo de 2023.**

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, analizó una acción de tutela presentada para defender los derechos de los hijos a la unidad familiar, intimidad personal, dignidad, salud y libre desarrollo de la personalidad en procesos de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos donde se embargan animales de compañía, en virtud de las disposiciones del artículo 588 y siguientes del Código General del Proceso desde un tratamiento de bienes.

El caso corresponde a una situación donde una mujer está demandando la cesación de efectos civiles de matrimonio religioso en contra de su expareja, quién ahora convive con otra persona, tiene dos hijos y el animal de compañía está en poder de su segunda pareja. Por lo anterior, la Corte asumió determinar si el juzgado incurrió en vía de hecho por decretar el embargo y el secuestro.

Al respecto, la instancia resolvió no conceder el amparo por subsidiariedad en cuanto la accionante cuenta con los medios para oponerse dentro de la diligencia de secuestro realizando las alegaciones pertinentes relativas a la propiedad y los vínculos afectivos. En contra de esta posición, el magistrado Aroldo Wilson Quiroz, refirió la necesidad de explorar la figura de la familia multiespecie. Para ello realizó reflexiones respecto de la evolución en la comprensión jurídica de los animales desde sus orígenes en el marco del dominio y la propiedad en el derecho romano hasta un estatus de protección animal como seres sintientes (citando leyes de Suiza, España, Francia y Canadá; disposiciones de la Unión Europea; la Declaración Universal de los Derechos del Animal). Desde ese contexto, reconoce a Colombia su interés en la protección de los animales desde el ámbito ambiental con el carácter ecológico de la Constitución Política de

1991 y el avance legislativo con antecedente de la Ley 84 de 1989.

Respecto del Código Civil, el togado cita la Sentencia de la Corte Constitucional C-467 de 2016 que declara exequibles los artículos 655 y 658 del Código Civil al considerar como cosas a los animales, esto es, ser objeto de apropiación y de las operaciones legales, sin por ello entender la posibilidad de los propietarios de contrariar el bienestar animal en tanto seres sintientes. Con ello, acude a la Ley 1774 de 2016 para denotar la doble naturaleza jurídica de cosa y ser sintiente. Así pues, concluye la posibilidad de embargar y secuestrar al animal en procesos judiciales siempre y cuando no causen un sufrimiento injustificado, aspecto que debe motivar el juez cuando decreta el auto.

Aun así, continúa la reflexión en relación al rol de los animales en la familia. Se auxilia con ese propósito en la sociología que permite comprenderlos en un lugar dentro de la familia.

*“En nuestros días son comunes los sitios que admiten la concurrencia de animales a sus instalaciones, la existencia de guarderías especializadas, un creciente comercio de productos novedosos, no sólo de consumo, sino también de salud, funerarios, seguros de vida, etc., todo ello para atender las necesidades surgidas del ánimo de las personas de brindar bienestar a sus animales e integrarlos más estrechamente a su vida diaria.”*

La fuerza del vínculo, concluye el magistrado, lleva implícitamente preguntas de gran trascendencia en el ámbito jurídico *“con ocasión de la ruptura de una unión marital o matrimonio, ¿cuál de sus miembros mantendrá el cuidado del animal? ¿quién asumirá los gastos de manutención? ¿Es posible establecer un régimen de visitas o una custodia compartida?”*. Aspectos que pueden resolverse en el marco de la interpretación y de la regulación.

El Juez Quiroz concreta su postura en establecer que debió concederse la acción de tutela puesto que el auto careció de toda motivación en analizar la condición de ser sintiente de animal y los posibles efectos en concederse la medida cautelar. Dado que se limitó a verificar el cumplimiento de los requisitos formales, el juzgado careció de la debida motivación. También observa limitantes en la posibilidad de oposición del secuestro por la accionante, en tanto sólo puede esgrimirse los temas de posesión, pero no argumentos relativos a vínculos afectivos, cuestión que debe abordarse en otra oportunidad procesal, lo cual en una lectura de entrelíneas del salvamento significa al momento de decidirse la medida cautelar.

### III. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política de Colombia en su artículo 42 hace alusión a la familia, menciona que está se construye a partir de vínculos naturales y/o jurídicos por la decisión de libre de un hombre y/o una mujer de responsablemente conformar. De allí que, uno de los vínculos que no pueden ser

desconocidos en el ámbito de la familia son con los animales domésticos, con los cuales se comparte un hogar y una vida.

También, el artículo 16 constitucional reconoce la posibilidad de las personas a su libre desarrollo de la personalidad. Aspecto donde los animales son importantes en términos de la construcción de experiencias de vida y razón de ser de la dedicación al cuidado de estos en una relación recíproca.

La Ley 1774 de 2016 replanteó la concepción de los animales como cosas a seres sintientes (artículo 1°), modificando el artículo 655 del Código Civil respecto de la clasificación de bienes muebles (artículo 2°). Luego, los animales como seres sintientes aún dentro de nuestro ordenamiento jurídico son susceptibles del régimen de propiedad. Por ende, los animales domésticos hacen parte del régimen patrimonial de la sociedad conyugal y de la herencia, no como cosas sino en virtud de ser seres sintientes.

Dicha ley, fundamentado en el principio de protección animal el cual exige un trato respetuoso, compasivo, justo, solidario, ético, de cuidado, evitativo de cualquier abuso, maltrato, abandono, cautiverio, violencia y trato cruel (literal a del artículo 3°), plantea unos mínimos a quienes son responsables o tenedores de cubrir la alimentación, asegurar su salud física y mental, con el propósito de permitir una plena expresión de su comportamiento natural (literal b del artículo 3°). Por consiguiente, la relación con los animales implica entender su cuidado para la protección y bienestar animal, donde la asignación de responsabilidad o tenencia en procesos judiciales implica obligaciones de alimentación, cuidados médicos veterinarios y todos aquellos que permitan la expresión del comportamiento natural del animal implicando así unos gastos.

En pro del bienestar y protección animal, la solidaridad del Estado y la sociedad está enmarcada en realizar acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, salud e integridad física (literal c del artículo 3°). Por consiguiente, los jueces y los notarios tienen la obligación de asistir y proteger en el marco de los procesos de su competencia.

### IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 ordena al Congreso de la República realizar un análisis de impacto fiscal al proyecto ley *“que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”*. La presente iniciativa no ordena o implica un gasto para el Estado, pues se regula son las relaciones jurídicas procesales de las partes y las obligaciones que surjan de allí estarán a cargo de los particulares de conformidad con las decisiones del juez. Al respecto,

*“la Corte Constitucional ha reiterado que es presupuesto material de exigibilidad del análisis de impacto fiscal que la norma otorgue beneficios*

tributarios, ordene gasto o prevea una reducción de ingresos (...)

- (i) *Beneficios tributarios.* Los beneficios tributarios son aquellas disposiciones tributarias que tienen “esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales”. Constituyen beneficios tributarios, por ejemplo, las exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos. Los beneficios tributarios tienen un impacto fiscal porque a pesar de que no suponen una erogación adicional, implican una reducción de ingresos tributarios.
- (ii) *Ordenes de gasto.* Las normas que ordenan gasto, en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, son aquellas que “contienen un mandato imperativo de gasto y, por tanto, constituye[n] un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto”. La Corte Constitucional ha aclarado que no son normas que ordenan gasto las que prevén una mera habilitación o autorización de gasto, que se puede o no incluir en el presupuesto, a discreción del Gobierno nacional.
- (...).

Con fundamento en estas reglas de decisión, la Corte Constitucional ha identificado que constituyen órdenes de gasto, entre otras, las normas que implican, necesariamente, el incremento porcentual anual de una partida presupuestal, disponen el aumento de la remuneración de un grupo de servidores públicos o crean nuevas entidades públicas, cargos o dependencias (ver Sección II4.2.1(iv) infra, párr. 153-165 infra).” (C-161/24).

De este recuento de la Corte Constitucional, el presente proyecto de ley no tiene ese presupuesto material que implique una exigibilidad en cuanto a la regulación de los procesos judiciales o notariales en materia de custodia y manutención de los animales domésticos de compañía no implica gastos públicos adicionales a la Rama Judicial o reduce el caudal de recaudo por ingresos públicos. Todo lo contrario, las cargas y obligaciones económicas serán las asignadas por el juez a los particulares una vez resuelva la controversia. Se limita a brindar herramientas jurídicas para resolver las controversias cuando se disputa el vínculo afectivo del animal de compañía.

## V. COMPETENCIA DEL CONGRESO

El Congreso de la República es competente para el estudio, discusión y aprobación del presente proyecto de ley de conformidad con lo señalado en el artículo 150 y 154 de la Constitución Política y el

artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005.

## VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

De acuerdo el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, la presente iniciativa reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la mentada ley, en cuanto trata de un proyecto de ley de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

## VII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERESES

Según lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, y conforme al objeto de la presente propuesta legislativa, puede concluirse razonablemente la inexistencia de motivos que generen conflicto de interés.

En caso de motivos que puedan ocasionar conflicto de interés en los Congresistas para participar de la discusión y votación del proyecto de ley serán aquellos donde un Congresista o familiar pueda recibir un beneficio real, actual y directo relacionado con los procesos judiciales o notariales de divorcio, disolución de unión marital de hecho, cesación de efectos civiles del matrimonio religioso o separación de cuerpos donde se discuta la custodia, asignación de visitas y costos de manutención compartidas de animales domésticos de compañía. El posible conflicto de interés o impedimento es de carácter individual y propio de cada Congresista, por el cual esté debe analizar si se encuentra en dichas circunstancias.

### Referencias Bibliográficas:

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (2 de marzo de 2023). Sentencia STC 1926-2023 [M.P. Rico, L.A]

Díaz Videla, Marcos (2015) “El miembro no humano de la familia: las mascotas a través del ciclo vital familiar,” *Revista Ciencia Animal*: No. 9, Article 7. Disponible en: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ca/vol1/iss9/7/>

Gutiérrez, G, Granados, D y Piar, N. (2007). *Interacciones humano-animal: características e implicaciones para el bienestar de los humanos*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3245451>


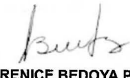
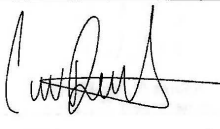


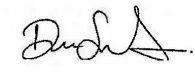

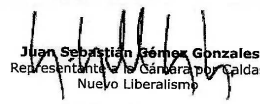
Palmer, R., & Custance, D. (2008). A counterbalanced version of Ainsworth’s strange situation procedure reveals secure-base effects in dog-human relationships. *Applied Animal Behaviour Science*, 109(2-4), 306–319. <https://doi.org/10.1016/j.applanim.2007.04.002>

Rivas, N., Pautt, V. y Bent, N. (2017). *Familias y mascotas: Una construcción relacional en torno a la tenencia y cuidado de caninos adoptados* (Tesis de Grado). Universidad De Antioquia, Medellín. Recuperado de: <http://200.24.17.74:8080/jspui/>


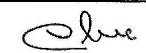

[bitstream/fcsh/1033/1/RivasNatalia\\_2017\\_FamiliaMascotasConstruccion.pdf](#)

Tribunal Superior de Bogotá. Sala Mixta (6 de octubre de 2023). Auto Radicado. 10013-103027-2023-00229-00 (0327) [M.P. Gúzman, C.]

Fraternalmente,

 <b>ANDREA PÁDILLA VILLARRAGA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde	 <b>BERENICE BEDOYA PÉREZ</b> Senadora de la República Partido Alianza Social Independiente (ASI)
 <b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 <b>John Jairo Roldán Avendaño</b> Senador de la República Partido Liberal
 <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde	 <b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Alianza Verde
 <b>YENNY ROZA ZAMBRANO</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático	 <b>Juan Sebastián Gómez Gonzales</b> Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo

 <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b> Senador de la República	 <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Senador de la República Partido Conservador Colombiano
 <b>Martha Isabel Paralta Espiayú</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Mais	 <b>Andrés Guerra Hoyos</b> Senador de la República
 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senadora de la República Partido Liberal Colombiano	 <b>Juan Camilo Londoño Barrera</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde
 <b>DIDIER LOBO CHINCHILLA</b> Senador de la República Partido Cambio Radical	 <b>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA</b> Senador de la República

 <b>JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ</b> Senador de la República	 <b>Claudia Maria Perez Giraldo</b> Senadora de la República Partido Liberal Colombiano
 <b>Ana Carolina Espitia Jerez</b> Senadora	

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de Julio del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 001 Con su correspondiente Expediente en Radicación, suscrito Por: \_\_\_\_\_

SECRETARÍA GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 1043 - Viernes, 26 de julio de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de Acto Legislativo número 020 de 2024 Cámara, por medio del cual se otorga a la ciudad de San José de Cúcuta la calidad de Distrito Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS LEY	
Proyecto de Ley número 001 de 2024 Cámara de Representantes, por medio del cual se garantizan la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía en los procesos judiciales y notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho y de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos, y se dictan otras disposiciones: Ley Simona.....	21