



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1194

Bogotá, D. C., viernes, 23 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 38 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

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 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., 15 de agosto de 2024

Honorable Representante

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidenta

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia para primer debate al 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 Representante:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y ss., nos permitimos rendir Informe de Ponencia Primer Debate del 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 Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente.

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

DIÓGENES QUINTERO AMAYA  
Representante a la Cámara  
Ponente Coordinador

HÉRNAN DARIO CADAVID MARQUEZ  
Representante a la Cámara  
Ponente

OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO  
Representante a la Cámara  
Ponente

JUAN MANUEL CORTÉS DUÉÑAS  
Representante a la Cámara  
Ponente

PIEDAD CORREAL RUBIANO  
Representante a la Cámara  
Ponente

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara  
Ponente

MARELEN CASTILLO TORRES  
Representante a la Cámara  
Ponente

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Representante a la Cámara  
Ponente

JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL  
Representante a la Cámara  
Ponente

#### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo número 020 de 2024 Cámara fue presentado por iniciativa de los honorables Senadores: *Alejandro Carlos Chacón Camargo, José Luis Pérez Oyuela, Beatriz Lorena*

Ríos Cuéllar, Édgar Jesús Díaz, Jairo Alberto Castellanos Serrano, John Jairo Roldán Avendaño, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Paloma Susana Valencia Laserna, David Andrés Luna Sánchez, Gloria Inés Flórez Schneider, Carlos Fernando Motoa Solarte y los honorables Representantes: Jairo Humberto Cristo Correa, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, Juan Felipe Corzo Álvarez, Diógenes Quintero Amaya, Agmeth José Escaf Tijerino, Carlos Alberto Cuenca Chau, Gersel Luis Pérez Altamiranda, María Fernanda Carrascal Rojas, Hernán Darío Cadavid Márquez, Gabriel Becerra Yáñez, Heráclito Landínez Suárez, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Germán Rogelio Roza Anís, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, David Alejandro Toro Ramírez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Mauricio Parodi Díaz, Hernando González, Álvaro Leonel Rueda Caballero y Néstor Leonardo Rico Rico. Radicado el día 20 de julio de 2024 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1043 de 2024.

El 8 de agosto de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes procedió, mediante oficio C.P.C.P. 3.1- 0062-2024, designar como ponentes para Primer Debate a los honorables Representantes: Heráclito Landínez Suárez – C, Diógenes Quintero Amaya – C-, Hernán Darío Cadavid, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Juan Manuel Cortés Dueñas, Piedad Correal Rubiano, Astrid Sánchez Montes de Oca, Marelén Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano y Jennifer Dalley Pedraza Sandoval.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

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.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El articulado del proyecto radicado consta de cuatro (4) artículos a saber:

Número del artículo	Resumen del contenido
Art. 1º	Adiciona un inciso al artículo 356 de la Constitución Política.
Art. 2º	Adiciona inciso y párrafo al artículo 328 de la Constitución Política
Art. 3º	Normas especiales en materia fiscal
Art. 4º	Vigencia

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

**Antecedentes de la iniciativa**

**Proyecto de Ley número 025 de 2021 Senado**, por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Especial, Fronterizo, Turístico Comercial y Empresarial al municipio de San José de Cúcuta y se dictan otras disposiciones, iniciativa presentada por los honorables 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 honorables Representantes: José Daniel López, Wadith Alberto Manzur, Alejandro Carlos Chacón, Wilmer Ramiro Carrillo, Juan Fernando Reyes Kuri, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón. Archivo artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

**Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado – 060 de 2006 Cámara**, por medio del cual se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, fue presentada por los honorables Senadores: Ubéimar Delgado Blandón, Dilian Francisca Toro Torres y Germán Villegas, y los honorables Representantes: Heriberto Sanabria, Germán Navas, Luis Carlos Restrepo, Jorge Homero Giraldo, Carlos Fernando Motoa, Roy Barreras, Frankin Legro, 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. Acto Legislativo número 02/07. Parcialmente inexecutable por violación al principio de consecutividad, respecto de la ciudad de Cúcuta mediante sentencia 033-2009<sup>1</sup>.

**Importancia histórica, cultural y comercial**

Los autores señalan que la ciudad de San José de Cúcuta es un escenario de eventos significativos en la historia de Colombia, entre los que se encuentra la Batalla de Cúcuta del 28 febrero de 1813, liderada por Simón Bolívar, que marcó un hito en la lucha por la independencia y dio inicio a la Campaña Admirable, con cuya victoria se sentaron las bases para la Campaña Libertadora.

Igualmente, es 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

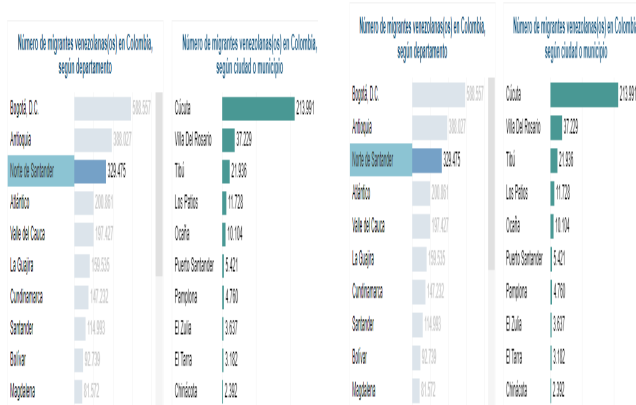
<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia del 28 de enero de 2009, Exp. D-7302.

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.

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 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, según cifras de la Subdirección de Control Migratorio, Subdirección de Extranjería, Subdirección de Verificación Migratoria<sup>2</sup> con corte al 30 de junio de 2024, en Colombia se encuentran 2.808.888 migrantes venezolanos(os), siendo el departamento de Norte de Santander el tercero con 329,475 (11,7%), después de Bogotá con 588.557 (20,95%) y Antioquia con 388.027 (13,8%).

Lo que ubica a la ciudad de San José de Cúcuta en el primer lugar del departamento y tercera ciudad a nivel nacional, después de Bogotá y Medellín, con un total de 213,991 migrantes, de los cuales, se encuentran con estatus migratorio autorizado 120,478 (56,30%), en proceso de regularización 26,845 (12,54%), irregular 57,739 (26,98%) y regularidad 8,929 (4,18%).



**Fuente: Sistema de Información Platinum (Subdirección de Control Migratorio, Subdirección de Extranjería, Subdirección de Verificación Migratoria)**

<sup>2</sup> Recuperado el 12 de agosto de 2024, de <https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/viz/MigrantesvenezolanosenColombia-Junio2024/MigrantesvenezolanosenColombia>

En este momento, 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 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, al 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:



**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

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/CIPI)

	2023	2024	Variación
Colombia	21.387.193	20.376.284	-4,7%
Norte de Sdr	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 sociopolítica 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 0657 de 2023 y la Ley 2135 de 2021, los requisitos son los siguientes:

**1. 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.

**2. 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.

**3. Población:** Debe tener una población significativa. Con aproximadamente 812,176 habitantes, Cúcuta supera ampliamente el umbral requerido.

**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

- Universidad del Rosario. Julio 2024. <https://compite.com.co/indice-departamental-de-competitividad/>

<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/>

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 la proyección 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; Posconflicto 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 (4) subdirecciones.
4. Cuatro (4) oficinas especiales, dos (2) de Control Interno, dos (2) departamentos administrativos y una (1) 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:

<b>Alcaldía de Cúcuta</b>	<b>Alcaldía del Distrito Capital</b>
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% 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

<sup>7</sup> 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.

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.

*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, Herran 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.
  - c. Importancia: Vital para la producción agrícola y petrolera en la región.
3. Cuenca del Río Mira-Mataje:

- a. Países compartidos: Colombia y Ecuador.
  - b. Importancia: Proporciona agua para uso doméstico y agrícola en ambas naciones.
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).

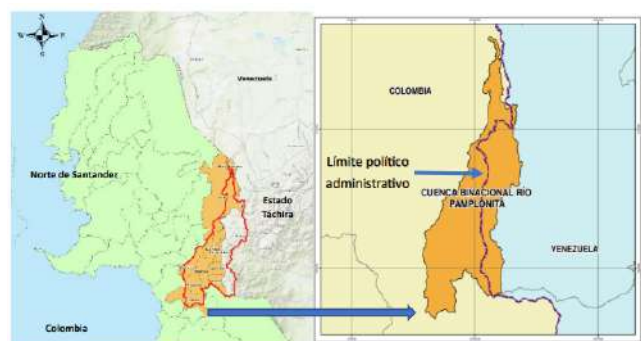
El departamento Norte de Santander es un valle bañado por importantes cuencas hidrográficas, el cual comparte con el vecino país de la República Bolivariana de Venezuela la gran cuenca del Catatumbo, cuyo cauce principal desemboca en el lago de Maracaibo. El sistema hidrográfico de la cuenca del Catatumbo 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:

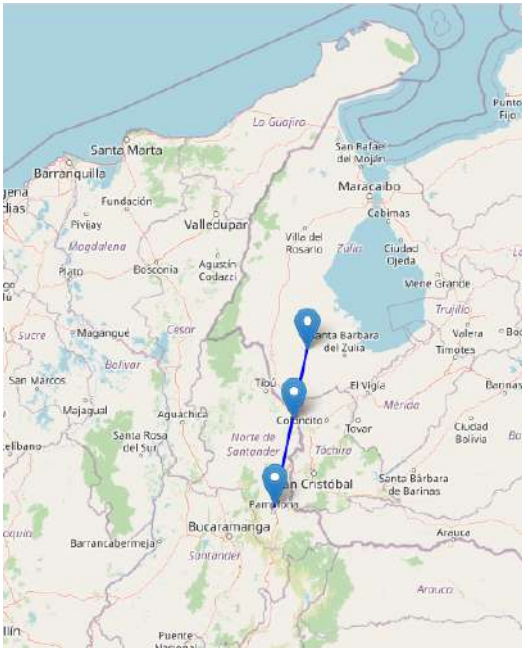
**1. Intervención humana y degradación ambiental:** La expansión urbana y la deforestación han llevado a la pérdida significativa de cobertura vegetal, afectando la capacidad de la cuenca para mantener sus funciones ecológicas.

**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.

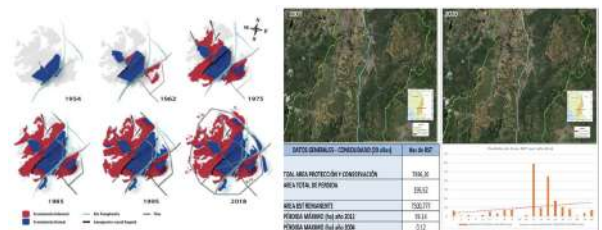
En esta región se destacan varias áreas protegidas, que hacen parte del sistema regional de áreas protegidas: el Parque Natural Regional Sisavita (12.248 hectáreas en Norte de Santander), el Parque Natural Regional Páramo de Santurbán (11.700 hectáreas en Santander), el distrito de manejo integrado (DMI) 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.

<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>.



## **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.

### **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 asegurar la...

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, Ambiental, 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 Aerooriente, 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 millones de pasajeros<sup>10</sup>. Esta cifra incluye tanto vuelos nacionales como

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

internacionales y sus datos reflejan un crecimiento continuo en el tráfico aéreo de la ciudad.

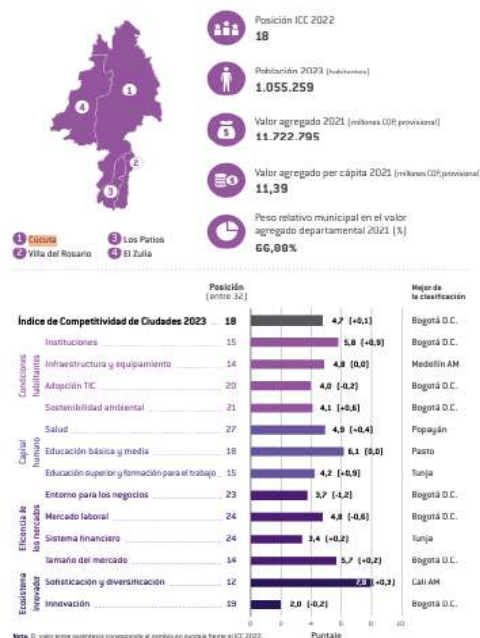
En 2023, la ciudad recibió más de 35,000 visitantes internacionales y más de 500,000 nacionales (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2023). Además, el ingreso por actividades artísticas en el departamento ha incrementado en un 4.2%, ubicándose esta actividad como la octava en participación del PIB, reflejando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

<sup>11</sup> Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario.

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

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 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 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 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.

## 5. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

### 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 solo 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 2°, la Ley 1617 de 2013 establece el Régimen aplicable a los distritos, definiéndolos en los siguientes términos:

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

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

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

1. *Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el 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 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 9º 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 Dr. 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 solo 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., arts. 322 a 327), los distritos especiales (C. P., art. 328) y el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (C. P., art. 310). Y el de las entidades territoriales sujetas a un régimen general u ordinario, que es la situación en que se encuentran las demás entidades no sometidas a regulación especial (C. P., arts. 297 a 321). Tratándose de los distritos, los mismos han sido erigidos por la Constitución como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales. En reciente decisión, la Corte expresó al respecto, que el fin constitucional de elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, se expresa en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos, en los que se ha dejado en evidencia, que lo que se busca con ello es “sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial”, sin perjuicio de que subsidiariamente, “en lo no dispuesto en éste, le sean aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario”.*

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

*“Cuando la reforma la realiza el Congreso de la República, el acto legislativo correspondiente debe cumplir los requisitos que contemplan la misma Constitución y algunas disposiciones de la Ley Orgánica 5ª 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 (art. 375 C. P.)

**Publicación en la Gaceta.** El proyecto de Acto Legislativo debe publicarse en la **Gaceta del Congreso** antes de darle curso en la Comisión respectiva (art. 157-1 C. P. y art. 144 Ley 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 (art. 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 (art. 375 C. P.)

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

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

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

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

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

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

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

**6. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el presente Acto Legislativo por el cambio de categoría de la entidad territorial a distrito Especial, tendría una asignación de un mayor porcentaje del presupuesto de las localidades:

De acuerdo con lo expresado en la exposición de motivos los autores señalan un impacto financiero

con el cambio de categoría a Distrito Especial, indicando que actualmente, el Presupuesto General de Rentas, Recursos de Capital y Gastos del municipio de San José de Cúcuta para la vigencia del 1º de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024 es de \$1.726.462.910.053, cuyo rubro para la Administración Central General es de \$1.701.584.026.384 (tomándose como ingreso corriente - Acuerdo número 022 de 2023).

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
2.01.1.2	Recursos de capital	\$ 6.995.935.223,00
2.10	Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte	\$ 20.476.837.383,00
2.10.1	Ingresos Corrientes	\$ 10.443.257.363,00
2.10.2	Recursos de capital	\$ 33.580.000,00
2.11	Centro Tecnológico de Cúcuta	\$ 6.347.695.696,00
2.11.1	Ingresos Corrientes	\$ 6.337.911.246,00
2.11.2	Recursos de capital	\$ 9.954.560,00

**Fuente: Tomado del Acuerdo número 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 recibirán aproximadamente \$170.158.402.638,40. Y, si se asigna el 15% de los ingresos corrientes de la administración central, las localidades recibirán 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 fortalecerán 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.

## 7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para dar trámite al presente Proyecto de Acto Legislativo, en nuestra condición de ponentes, ponemos a consideración de la Comisión el siguiente pliego de modificaciones:

PROYECTO 020/2024	TEXTO PROPUESTO	EXPLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
“Por medio del cual se otorga a <del>la ciudad de San José de Cúcuta la calidad de Distrito Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico</del> y se dictan otras disposiciones	“Por medio del cual se otorga la calidad de Distrito Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico a la ciudad de San José de Cúcuta y se dictan otras disposiciones	Se ajusta y reorganiza la redacción a efectos de facilitar la comprensión y el carácter que se otorga.
<b>Artículo 1º.</b> 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.	<b>Artículo 1º.</b> Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política:  La ciudad de San José de Cúcuta se organiza como Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución Política y las leyes especiales que para el efecto se dicten.	Se ajusta la redacción teniendo en cuenta que los distritos tienen la categoría de entidad territorial del nivel local, en este sentido, se trata de su organización en la estructura administrativa y política del Estado.  Se elimina la expresión “demás” para una mejor redacción.
<b>Artículo 2º.</b> 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.  <b>Parágrafo 2º.</b> 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 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.”	<b>Artículo 2º.</b> Adiciónese el siguiente inciso y párrafo 2º al artículo 328 de la Constitución Política de Colombia:  La ciudad de San José de Cúcuta, se organiza como Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico.  <b>Parágrafo 2º.</b> 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 tendrá en cuenta la realidad sociopolítica, económica y cultural de la región, las zonas económica y social especial, la zona especial económica de exportación y el régimen especial por pertenecer a un departamento fronterizo.  Los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta que así lo consideren, podrán acceder a 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.	Se ajusta la redacción teniendo en cuenta que los distritos tienen la categoría de entidad territorial del nivel local, en este sentido, se trata de su organización en la estructura administrativa y política del Estado.  Se ajusta redacción del texto constitucional. Los Distritos Especiales cuentan con esquemas de administración y financiación que permiten una mayor eficiencia en el cumplimiento de metas, programas y proyectos, dado su calificación como “municipio especial” esta categoría incluye el sistema de normas vigentes que desarrollan cada particularidad.

<p><b>Artículo 3°.</b> 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.</p>		Sin modificación
<p><b>Artículo 4°.</b> Este acto legislativo rige a partir de su sanción presidencial y su publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>		Sin modificación

**8. CONFLICTO DE INTERESES**

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“**Artículo 1°.** El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)”

**a) Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

**b) Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

**c) Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

**a.** Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

**b.** Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

**c.** Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o

disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

**d.** Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

**e.** Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

**f.** Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

**9. PROPOSICIÓN**

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presentamos ponencia y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes debatir y aprobar **Primer Debate del 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, conforme al texto propuesto a continuación.*

Cordialmente, los honorables Congressistas.

 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Ponente Coordinador	 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara Ponente Coordinador
 HÉRNAN DARIO CADAVID MARQUEZ Representante a la Cámara Ponente	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Ponente
 JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Representante a la Cámara Ponente	 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Ponente
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Ponente	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara Ponente
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Ponente	 JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Ponente

**TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 020 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se otorga la calidad de distrito fronterizo, ambiental, comercial, cultural e histórico a la ciudad de San José de Cúcuta y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

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

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

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

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

**Parágrafo 2º.** 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 tendrá en cuenta la realidad sociopolítica, económica y cultural de la región, las zonas económica y social especial, la zona especial económica de exportación y el régimen especial por pertenecer a un departamento fronterizo.

Los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta que así lo consideren, podrán acceder a 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 3º.** 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 4º.** Este acto legislativo rige a partir de su sanción presidencial y su publicación en el *Diario Oficial*.

Cordialmente,

 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Ponente Coordinador	 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara Ponente Coordinador
 HÉRNAN DARIO CADAVID MARQUEZ Representante a la Cámara Ponente	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Ponente
 JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Representante a la Cámara Ponente	 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Ponente
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Ponente	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara Ponente
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Ponente	 JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Ponente

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 038 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., agosto 21 de 2024

Doctora

ANA PAOLA GARCÍA

Presidenta Comisión Primera

Cámara de Representantes


Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 038 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia.**

Respetado Presidente:

De conformidad con lo establecido en el reglamento del Congreso de la República, Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, permítame presentar a su consideración y por su digno conducto a los miembros de esta Honorable Comisión, el **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 038 de 2024 Cámara**, por medio del cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia.

Cordialmente.



**GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA  
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 038 DE 2024  
CÁMARA

por medio del cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia”.

### 1. TRÁMITE

El Proyecto de Acto Legislativo número 038 de 2024 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 23 de julio de 2024 por los honorables Representantes: *Gersel Luis Pérez Altamiranda, David Ricardo Racero Mayorca, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Jorge Rodrigo Tovar Vélez, Mary Anne Andrea Perdomo, Alexander Guarín Silva, Luis Miguel López Aristizábal, Álvaro Mauricio Londoño Lugo, Luz Ayda Pastrana Loaiza, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Andrés David Calle Aguas, David Alejandro Toro Ramírez, Carmen Felisa Ramírez Boscán*. Este proyecto de Acto Legislativo fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1061 de 2024. Posteriormente, mediante oficio C.P.C.P. 3.1 – 0088 – 2024 del 16 de agosto de 2024 fui designado para rendir informe de ponencia ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

### 2. OBJETO

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo modificar y adicionar los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de

Colombia para incluir a la Cámara de Representantes en el trámite de aprobación los ascensos militares y de policía que decreta el Presidente de la República, como garantía de transparencia, equidad y perspectiva territorial.

### 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 3.1 ANTECEDENTES

Ante el Congreso de la República se han presentado en legislaturas anteriores, tres iniciativas que buscan propiciar que el trámite de aprobación de Ascensos de la Fuerza Pública fuese de manera conjunta por el Senado y la Cámara de Representantes; sin embargo, dicho objetivo no fue logrado.

El antecedente más reciente es la radicación del Proyecto de Acto Legislativo número 167 de 2023, iniciativa de autoría de los honorables Representantes a la Cámara, *Gersel Luis Pérez Altamiranda y David Ricardo Racero Mayorca*, en compañía de los miembros de la comisión Segunda Constitucional Permanente honorables Representantes: *Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Fernando David Niño Mendoza, Andrés David Calle Aguas, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Jorge Rodrigo Tovar Vélez, Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, Luis Miguel López Aristizábal, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Elizabeth Jay-Pang Díaz, David Alejandro Toro Ramírez, Mary Anne Andrea Perdomo, Norman David Bañol Álvarez, Carmen Felisa Ramírez Boscán, William Ferney Aljure Martínez, Carolina Giraldo Botero, Alexander Guarín Silva, Álvaro Mauricio Londoño Lugo*, proyecto que infortunadamente no tuvo tiempo para cumplir con el trámite legislativo, solo se dio el primer debate en Comisión Primera de Cámara el día 26 de septiembre de 2023 aprobado por unanimidad, por tanto, de acuerdo a la Ley 5ª de 1992 debió ser archivado.

Por otro lado, el **Proyecto de Acto Legislativo número 387 de 2023 Cámara**, por medio del cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia” de autoría del honorable Representante *Gersel Luis Pérez Altamiranda*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Mónica Karina Bocanegra Pantoja*, honorable Representante *Fernando David Niño Mendoza*, honorable Representante *Andrés David Calle Aguas*, honorable Representante *Edinson Vladimir Olaya Mancipe*, honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto*, honorable Representante *Jorge Rodrigo Tovar Vélez*, honorable Representante *Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera*, honorable Representante *Luis Miguel López Aristizábal*, honorable Representante *Juana Carolina Londoño Jaramillo*, honorable Representante *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, honorable Representante *David Alejandro Toro Ramírez*, honorable Representante *Mary Anne Andrea Perdomo*, honorable Representante *Norman David Bañol Álvarez*, honorable Representante *Carmen*

*Felisa Ramírez Boscán*, honorable Representante *William Ferney Aljure Martínez*, honorable Representante *Carolina Giraldo Botero*, honorable Representante *Alexánder Guarín Silva*, honorable Representante *Álvaro Mauricio Londoño Lugo*, radicado el día 29 de marzo de 2023 no logró ningún debate en la comisión primera de Cámara de Representantes.

El **Proyecto de Acto Legislativo número 377 de 2019 Cámara**, “*por el cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia*”, de autoría de los honorables Representantes: honorable Representante *Juan David Vélez Trujillo*, honorable Representante *Alejandro Carlos Chacón Camargo*, honorable Representante *Jorge Enrique Benedetti Martelo*, honorable Representante *Carlos Adolfo Ardila Espinosa*, honorable Representante *Jaime Armando Yepes Martínez*, honorable Representante *José Vicente Carreño Castro*, honorable Representante *Astrid Sánchez Montes de Oca*, honorable Representante *Abel David Jaramillo Largo*, honorable Representante *Atilano Alonso Giraldo Arboleda*, honorable Representante *Nevardo Eneiro Rincón Vergara*, honorable Representante *Neyla Ruiz Correa*, honorable Representante *César Eugenio Martínez Restrepo*, honorable Representante *Héctor Javier Vergara Sierra*, honorable Representante *Jaime Felipe Lozada Polanco*, honorable Representante *Gustavo Londoño García*, honorable Representante *Anatolio Hernández Lozano*, honorable Representante *Germán Alcides Blanco Álvarez* y otras firmas fue retirado por decisión de los autores.

### 3.2 JUSTIFICACIÓN

Según la Ley 3ª de 1992, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes conocerán de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.

En este orden de ideas, no se hace distinción alguna sobre los dos organismos para la realización de sus funciones, en ese sentido, y entendiendo que por algunos eventos es posible la unificación de las mismas para tramitar con mayor eficiencia y brevedad temas específicos, la Ley 5ª en su artículo 169, prevé los eventos en que son aplicable

las sesiones conjuntas, en su numeral 1, están las constitucionales, tal como se pretende con este proyecto de acto legislativo.

Así mismo, es importante resaltar hoy en día existen departamentos sin representación en el senado, según los datos obtenidos por los resultados expresados en la Registraduría Nacional del Estado Civil en el período comprendido entre 1994 a 2018 no han tenido representación en el Senado de la República: Los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

Según lo explica una publicación de la Misión de Observación Electoral (MOE), por efectos de la circunscripción nacional para Senado, nuevamente un buen número de departamentos no tiene representación en el Congreso 2022-2026, nuevamente Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, San Andrés, Vaupés, Vichada no tiene representación, además engrosan la lista los departamentos de Putumayo, Chocó, Quindío y Arauca, lo que comprueba que no es un problema de coyuntura sino estructural de la circunscripción nacional en función de las entidades territoriales con menos número de población.

Por eso, otorgarle esta función también a la Cámara de Representantes es sinónimo de democracia y pluralismo dado que la participación de las minorías en espacios de decisión permite fortalecer el carácter unitario, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales que pregona el artículo 1º de la constitución política.

Sumado a ello, los Representantes como la voz de sus territorios en el Congreso de la República, logran identificar y proponer soluciones pertinentes para sus electores, entre esas las garantías de sus derechos a la seguridad y sana convivencia ciudadana a través de aprobar o improbar los ascensos de quienes fungieron como sus comandantes de Policía y Fuerzas Militares, estos encargados de Coordinar y responder ante el Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana por la ejecución y cumplimiento de los servicios en la jurisdicción correspondiente.

**“ARTÍCULO 169. COMISIONES DE AMBAS CÁMARAS O DE LA MISMA.** *Las Comisiones Permanentes homólogas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente:*

**1. Por disposición constitucional.** *Las Comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações.*

*Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las Plenarias de las Cámaras”.*

### 3.3 ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

*Sentencia C-540 de 2001, la Honorable Corte Constitucional se pronunció ampliamente al respecto y señaló lo siguiente:*

*“Para la Corte la distribución del trabajo durante el trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República obedece a varios criterios confluyentes, relacionados con la especialización del trabajo legislativo y con la distribución racional de las actividades a cargo del Congreso, los cuales están adicionados con la regla de la publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley. Estos elementos tienen como común denominador el procurar la consecución de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se destaca el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” (C. P., art. 2°), además de facilitar y organizar el cumplimiento eficiente de las funciones del Congreso, dentro de un régimen jurídico, democrático y participativo (C.P., Preámbulo y arts. 1°, 114, 150 y ss.)*

*Esta circunstancia promueve la empatía del congresista con determinadas materias de su interés; ofrece espacios para que aporte sus iniciativas al proceso legislativo; permite la realización de debates más especializados en beneficio del proceso legislativo y, además, facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población.*

*La distribución racional del trabajo legislativo permite equilibrar la asignación de actividades entre Senadores y Representantes a la Cámara; agilizar el desarrollo de las funciones del Congreso; organizar la actividad legislativa, y facilitar la asignación de responsabilidades políticas a los congresistas durante el proceso legislativo, en aras de la eficiencia y modernización de la función legislativa”. (Subrayado fuera del texto).*

Entre esa evaluación de requisitos para el ascenso en la escala militar, están las aptitudes profesionales y personales de quienes buscan aprobar su ascenso, y estas en muchos casos pueden ser verificadas y confirmadas por quienes representan territorio en el Congreso de la República, es decir, quienes desde su rol de legisladores deben proteger y garantizar a su territorio seguridad y Convivencia con intervenciones y leyes propias para sus representados.

De otro lado, el presente proyecto de ley no afecta la potestad que tiene el Presidente de la República, según lo consagrado en el numeral 3 artículo 189 de la Constitución Política, de *“Dirigir la Fuerza Pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República”*; así como tampoco lo establecido en el numeral 19 de la Carta Superior, según la cual puede *“Conferir grados a los miembros de la Fuerza Pública y someter para aprobación del Senado los que correspondan de acuerdo con el artículo 173”*. Así pues, que la discrecionalidad del Presidente de la República

sigue manteniendo el principio de discrecionalidad de sus decisiones.

Así mismo, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la facultad que tiene el Presidente sobre la adopción de decisiones relativas a los ascensos, ratificando en la Sentencia C-819 de 2005, y reiterando lo manifestado en Sentencia T-11401 de 2004, que:

*“Subraya la Corte que la discrecionalidad del Presidente para adoptar las decisiones relativas al ascenso de oficiales y la concesión de grados a los miembros de la Fuerza Pública (artículo 189-19, C. P.) obedece a varias razones, dentro de las cuales se destacan (i) el ámbito material dentro del cual se inscribe dicha potestad, v.gr. el orden público, un asunto cuya dirección ha sido atribuida expresamente al Presidente de la República; (ii) la trascendencia de dicha decisión en la medida en que los oficiales se encuentran en la línea de mando para la ejecución de las órdenes que el Presidente, como cabeza del poder civil, imparta; (iii) la especialísima relación de confianza que se deriva de lo dicho anteriormente; (iv) el sometimiento del ejercicio de esta facultad discrecional a un control político específico, consistente en la aprobación del Senado (artículo 173, C. P.) (subrayado fuera de texto).*

Así mismo, la Honorable Corte, consideró que:

es *“importante resaltar que la legislación colombiana ha estructurado una compleja secuencia de etapas destinadas a verificar el cumplimiento de los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ascensos en la escala militar, así como una secuencia procesal de los pasos que deben agotarse para calificar las aptitudes personales y profesionales de quienes buscan la promoción en el escalafón. Así, el proceso de calificación y selección está precedido por una rigurosa estratificación que garantiza que quienes lleguen al escalafón precedente, sean las personas de mayor idoneidad para ser promovidas”*. (Sentencia C-819 de 2005).

Teniendo en cuenta que, los Representantes a la Cámara son elegidos por circunscripción electoral territorial, especiales y una circunscripción internacional, lo que significa que en esta célula legislativa están los representados, los ciudadanos de cada unidad territorial; lo que supone un conocimiento mayúsculo sobre la labor de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, estos Congresistas también idóneos para aprobar o improbar los ascensos de quienes cuidan y defiende sus jurisdicciones.

Los honorables miembros de las Comisiones Segundas, tanto de Senado como Cámara de Representantes, sesionando conjuntamente enriquecerían los debates para aprobar o improbar los ascensos que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, con garantías territoriales y aptitudinales que garantizarían mayor rigurosidad y equidad en las decisiones.



Este proyecto de Acto Legislativo no implica costos, gastos o erogaciones, que adicionen o modifiquen el Presupuesto General de la Nación.

#### 4. IMPACTO FISCAL

En consideración de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se considera que la presente iniciativa legislativa no representa un impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

#### 5. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), no existe interés por parte de los autores para presentar esta iniciativa de ley.

#### 6. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Ley 5ª de 1992. Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial* número 40.483 de 18 de junio de 1992 <http://www.secretariassenado.gov.co/ley-5-de-1992>

Ley 3ª de 1992. Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial* número 40.390 de 24 de marzo de 1992. <http://www.secretariassenado.gov.co/ley-3-de-1992>

Sentencia de Constitucionalidad número 540 de 2001. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-540-01.htm>

Sentencia de Tutela 11401 de 2004. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-1191-04.htm>

<https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-15-2022-10-departamentos-se-quedaron-sin-senado-en-nuevo-congreso>

<https://www.moe.org.co/pronunciamiento-03/>

#### 7. PROPOSICIÓN

Con base en lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo estipulado en la Ley 5ª de 1992 presento informe de Ponencia Positiva y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente dar trámite al primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 038 de 2024 Cámara, *por medio del cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia*, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



**GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA**

Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 038 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°.** Modifíquese el numeral 2 del artículo 173 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará, así:

**Artículo 173.** Son atribuciones del Senado:

2. Aprobar o improbar junto a la Cámara de Representantes, en sesiones conjuntas, los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado.

**ARTÍCULO 2°.** Adiciónese al artículo 178 de la Constitución Política de Colombia el numeral 6, que quedará, así:

**Artículo 178.** La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

[...]

6. Aprobar o improbar junto al Senado, en sesiones conjuntas, los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado.

**ARTÍCULO 3°.** Modifíquese el Numeral 19 del Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, que quedará, así:

**Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

19. Conferir grados a los miembros de la Fuerza Pública y someter para aprobación del Senado de la República y de la Cámara de Representantes los que correspondan de acuerdo con los artículos 173 y 178.

**ARTÍCULO 4°.** El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



**GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA**

Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE – PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 013 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2024

Señora

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

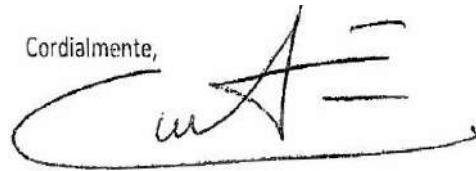
Ciudad

**REF: Informe de ponencia para primer debate – primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 013 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.**

Respetada Presidente:

De conformidad con la designación realizada por la mesa directiva, rindo informe de ponencia positiva para primer debate – primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 013 de 2024 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE – PRIMERA VUELTA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 013 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.*

**I. OBJETO**

El objeto del Proyecto de Acto Legislativo es regular el uso del cannabis por parte de personas mayores de edad en Colombia. La iniciativa tiene como finalidad reconocer y garantizar los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad y a la igualdad, al mismo tiempo que plantea una estrategia innovadora para combatir el tráfico ilegal de cannabis, contribuyendo a la reducción de la violencia y la conflictividad social en el país, así

como también a la formación de un mercado de alto valor aprovechable por los departamentos, los distritos y los municipios.

**II. ANTECEDENTES**

El 15 de agosto de 2019 fue radicado por los honorables Representantes: *Juan Carlos Lozada Vargas*, honorable Representante *Juan Fernando Reyes Kuri*, honorable Representante *César Augusto Lorduy Maldonado*, honorable Representante *Andrés David Calle Aguas*, honorable Representante *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, honorable Representante *Katherine Miranda Peña*, honorable Representante *Juanita María Goebertus Estrada*, honorable Representante *Alejandro Alberto Vega Pérez*, honorable Representante *Ciro Fernández Núñez*, honorable Representante *Harry Giovanni González García*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Mauricio Andrés Toro Orjuela*, honorable Representante *Catalina Ortiz Lalinde*, honorable Representante *Jairo Humberto Cristo Correa*, honorable Representante *Fabio Fernando Arroyave Rivas*, honorable Representante *Inti Raúl Asprilla Reyes* y otros el **Proyecto de Acto Legislativo número 172 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis.**

El 24 de septiembre de 2019, el proyecto fue puesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fue aprobado su informe de Ponencia de Primer Debate. El Proyecto de Acto Legislativo continuó su tránsito hacia la Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde, si bien se radicó Ponencia Positiva para Segundo Debate, el Proyecto debió ser archivado en razón a que se agotaron los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

El 20 de julio de 2020 se presentó nuevamente el proyecto, esta vez suscrito por los honorables Representantes: *Juan Carlos Lozada*, honorable Representante *Juan Fernando Reyes Kuri*, honorable Representante *Mauricio Toro*, honorable Representante *Andrés Calle Aguas*, honorable Representante *Alejandro Vega*, honorable Representante *Carlos Ardila Espinosa*, honorable Representante *Alejandro Carlos Chacón*, honorable Representante *Julián Peinado*, honorable Representante *Harry Giovanni González*, honorable Representante *Fabio Fernando Arroyave*, honorable Representante *Germán Navas Talero*, honorable Representante *Juanita Goebertus*, honorable Representante *Katherine Miranda Peña*, honorable Representante *Catalina Ortiz*, honorable Representante *José Daniel López*, honorable Representante *Cesar Augusto Lorduy*, honorable Representante *Alfredo Rafael Deluque*, honorable Representante *Inti Raúl Asprilla* y honorable Representante *Ángel María Gaitán*, bajo en nombre **Proyecto de Acto Legislativo número 006 de 2020**

**Cámara** “por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis.

El 15 de septiembre de 2020 el proyecto fue puesto en consideración en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde fue aprobado. El 3 de noviembre de 2020 tuvo lugar el segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo ante la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias para su aprobación.

El 20 de julio de 2021 se presentó el proyecto una vez más, suscrito por los honorables Representantes: *Juan Carlos Lozada Vargas*, honorable Representante *Juan Fernando Reyes Kuri*, honorable Representante *Mauricio Andrés Toro Orjuela*, honorable Representante *Rodrigo Arturo Rojas Lara*, honorable Representante *José Daniel López Jiménez*, honorable Representante *Jorge Enrique Benedetti Martelo*, honorable Representante *Juanita María Goebertus Estrada*, honorable Representante *Carlos Adolfo Ardila Espinosa*, honorable Representante *Jhon Arley Murillo Benítez*, honorable Representante *Faber Alberto Muñoz Cerón*, honorable Representante *Katherine Miranda Peña*, honorable Representante *Carlos Germán Navas Talero*, honorable Representante *Ángel María Gaitán Pulido*, honorable Representante *Harry Giovanni González García*, honorable Representante *Catalina Ortiz Lalinde*, honorable Representante *María José Pizarro Rodríguez*, honorable Representante *Henry Fernando Correal Herrera*, honorable Representante *Andrés David Calle Aguas*, honorable Representante *Julián Peinado Ramírez*, honorable Representante *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, honorable Representante *Inti Raúl Asprilla Reyes*, honorable Representante *Jairo Reinaldo Cala Suárez*, honorable Representante *Alejandro Alberto Vega Pérez*, honorable Representante *Luis Alberto Albán Urbano*, honorable Representante *Gabriel Santos García*, honorable Representante *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, honorable Representante *Alejandro Carlos Chacón Camargo*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Álvaro Henry Monedero Rivera*, honorable Representante *Teresa De Jesús Enriquez Rosero*, honorable Representante *Luciano Grisales Londoño*, honorable Representante *César Augusto Lorduy Maldonado* y los honorables Senadores: *Juan Luis Castro Córdoba*, honorable Senador *Horacio José Serpa Moncada*.

El 18 de agosto de 2021 el proyecto de acto legislativo fue puesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, siendo aprobado el día 24 de agosto de 2021. Por lo cual continuó su trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes, donde fue puesto en consideración el día 17 de noviembre de 2021, oportunidad en la que se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias para su aprobación.

El Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara fue radicado el día 21 de julio de 2022 por los honorables Representantes: *Juan Carlos Lozada Vargas*, honorable Representante *Julián David López Tenorio*, honorable Representante *Jaime Rodríguez Contreras*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Andrés David Calle Aguas*, honorable Representante *María del Mar Pizarro García*, honorable Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*, honorable Representante *Gabriel Becerra Yáñez*, honorable Representante *Luis Alberto Albán Urbano*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Alfredo Mondragón Garzón*, honorable Representante *Carlos Alberto Carreño Marín*, honorable Representante *Santiago Osorio Marín*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Jezmi Lizeth Barraza Arraut*, honorable Representante *Luvi Katherine Miranda Peña*, honorable Representante *Dolcey Óscar Torres Romero*, honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Representante *Daniel Carvalho Mejía*, honorable Representante *Germán Rogelio Roza Anís*, honorable Representante *Gilma Díaz Arias*, honorable Representante *Mónica Karina Bocanegra Pantoja*, así como por el honorable Senador *Alejandro Alberto Vega Pérez*, honorable Senador *Alejandro Carlos Chacón Camargo*, honorable Senadora *María José Pizarro Rodríguez*, honorable Senador *Inti Raúl Asprilla Reyes*, honorable Senador *Alexánder López Maya*, honorable Senador *Ómar de Jesús Restrepo Correa*, honorable Senador *Wilson Arias Castillo*, honorable Senador *Roy Leonardo Barreras Montealegre*, honorable Senador *Iván Cepeda Castro*, honorable Senadora *Yuly Esmeralda Hernández Silva*. En esta ocasión, el proyecto fue debatido y aprobado por las respectivas plenarias y comisiones en 7 debates. Finalmente, en el segundo debate de segunda vuelta de Senado el proyecto fue archivado por no alcanzar las mayorías exigidas por la constitución.

El Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2023 Cámara fue radicado el 20 de julio de 2023 por los honorables Representantes: *Juan Carlos Lozada Vargas*, honorable Representante *Jorge Alejandro Ocampo Giraldo*, honorable Representante *Daniel Carvalho Mejía*, honorable Representante *Julia Miranda Londoño*, honorable Representante *Duvalier Sánchez Arango*, honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*, honorable Representante *Héctor David Chaparro Chaparro*, honorable Representante *Olga Beatriz González Correa*, honorable Representante *Pedro José Suárez Vacca*, honorable Representante *Jairo Reinaldo Cala Suárez*, honorable Representante *David Alejandro Toro Ramírez*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Diógenes Quintero Amaya*, honorable Representante *Luvi Katherine Miranda Peña*, honorable Representante *Alirio Uribe Muñoz*,

honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Representante *Juan Sebastián Gómez Gonzales*, honorable Representante *Andrés David Calle Aguas*, honorable Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, honorable Representante *Alejandro García Ríos*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, honorable Representante *Dorina Hernández Palomino*, honorable Representante *Heráclito Landínez Suárez*, honorable Representante *Ermes Evelio Pete Vivas*, honorable Representante *Santiago Osorio Marín*, honorable Representante *Alfredo Mondragón Garzón*, honorable Representante *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, honorable Representante *Luz María Múnera Medina*, honorable Representante *Carlos Felipe Quintero Ovalle*, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Representante *María del Mar Pizarro García*, honorable Representante *Jezmi Lizeth Barraza Arraut*, honorable Representante *Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo*, honorable Representante *Jorge Hernán Bastidas Rosero*, honorable Representante *Gabriel Ernesto Parrado Durán*, honorable Representante *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, honorable Representante *Carmen Felisa Ramírez Boscán*, honorable Representante *Luis Alberto Albán Urbano*, honorable Representante *Pedro Baracutao García Ospina*, honorable Representante *Gabriel Becerra Yáñez*, honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, honorable Representante *Álvaro Henry Monedero Rivera*, honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, honorable Representante *Juan Camilo Londoño Barrera*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Julián David López Tenorio*, honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón*, honorable Representante *Wilder Iberson Escobar Ortiz*, honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Erick Adrián Velasco Burbano*, honorable Representante *Susana Gómez Castaño*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *Ingrid Johana Aguirre Juvinao*; y la honorable Senadora *María José Pizarro Rodríguez*, honorable Senador *Ariel Fernando Ávila Martínez*, honorable Senador *Alexánder López Maya*, honorable Senador *Humberto de la Calle Lombana*, honorable Senador *Inti Raúl Asprilla Reyes*, honorable Senador *Wilson Arias Castillo*, honorable Senador *Jael Quiroga Carrillo*, honorable Senador *Julio Elías Vidal*, honorable Senadora *Martha Isabel Peralta Epieyú*, honorable Senadora *Sandra Yaneth Jaimes Cruz*, honorable Senadora *Yuly Esmeralda Hernández Silva*, honorable Senador *Pablo Catatumbo Torres Victoria*, honorable Senador *Carlos Alberto Benavides Mora*, honorable Senadora *Clara Eugenia López Obregón*, honorable Senador *Aída Yolanda Avella Esquivel*, honorable Senadora *Piedad Esneda Córdoba Ruiz*, honorable Senadora *Griselda Lobo Silva*, honorable Senador *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, honorable Senador *Julián Gallo Cubillos*, honorable Senadora *Gloria Inés Flórez*

*Schneider*, honorable Senadora *Isabel Cristina Zuleta López*, honorable Senador *Alex Xavier Flórez Hernández*, honorable Senadora *Catalina del Socorro Pérez Pérez*, honorable Senador *Iván Cepeda Castro*. El Proyecto de Acto Legislativo 35 de 2023 Cámara fue radicado el 26 de julio por los honorables Senadores: *John Jairo Roldán Avendaño*, honorable Senador *Pablo Catatumbo Torres Victoria*, honorable Representante *Carlos Adolfo Ardila Espinosa*, honorable Representante *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, honorable Representante *Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo*, honorable Representante *Wilder Iberson Escobar Ortiz*, honorable Representante *Heráclito Landínez Suárez*, honorable Representante *Luis Alberto Albán Urbano*, honorable Representante *Pedro Baracutao García Ospina*, honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Jhon Fredi Valencia Caicedo*, honorable Representante *Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera*. Las iniciativas fueron acumuladas y en dicha ocasión el proyecto fue archivado en el último debate de la primera vuelta.

En la legislatura 2024-2025, la iniciativa fue radicada el día 20 de julio de 2024 por los honorables Representantes: *Juan Carlos Losada*, honorable Representante *Carlos Ardila Espinosa*, honorable Senadora *María José Pizarro Rodríguez*, honorable Senador *Humberto de la Calle Lombana*, honorable Senadora *Yuly Esmeralda Hernández Silva*, honorable Senador *Ariel Fernando Ávila Martínez*, honorable Senador *Julio Elías Vidal*, honorable Senadora *Martha Isabel Peralta Epieyú*, honorable Senadora *Catalina del Socorro Pérez Pérez*, honorable Representante *Daniel Carvalho Mejía*, honorable Representante *Jorge Alejandro Ocampo Giraldo*, honorable Representante *Duvalier Sánchez Arango*, honorable Representante *Alejandro García Ríos*, honorable Representante *Heráclito Landínez Suárez*, honorable Representante *Alirio Uribe Muñoz*, honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca*, honorable Representante *James Hermenegildo Mosquera Torres*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Gildardo Silva Molina*, honorable Representante *Norman David Bañol Álvarez*, honorable Representante *Pedro José Suárez Vacca*, honorable Representante *Luvi Katherine Miranda Peña*, honorable Representante *Carlos Felipe Quintero Ovalle*, honorable Representante *Héctor David Chaparro Chaparro*, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Representante *Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo*, honorable Representante *Gabriel Becerra Yáñez*, honorable Representante *Julia Miranda Londoño*, honorable Representante *Jaime Raúl Salamanca Torres*, honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Representante *Juan Sebastián Gómez Gonzales*, honorable Representante *Santiago Osorio Marín*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Ingrid Johana*

*Aguirre Juvinao*, honorable Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, honorable Representante *Ermes Evelio Pete Vivas*, honorable Representante *Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera*, honorable Representante *Olga Beatriz González Correa*, honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*, honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, honorable Representante *Agmeth José Escaf Tijerino*, honorable Representante *María del Mar Pizarro García*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, honorable Representante *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, honorable Representante *Erick Adrián Velasco Burbano*, honorable Representante *Jhon Fredi Valencia Caicedo*,

### III. PROBLEMA PARA RESOLVER

En Colombia, a partir de la modificación del artículo 49 Constitucional por el Acto Legislativo 02 de 2009<sup>1</sup>, quedó prohibido el porte y consumo de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o psicotrópica (*hojas de coca, cocaína, opio, dihidromorfina, heroína, metadona, morfina, cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis, amapola, droga sintética, nitrato de amilo popper, ketamina, GHB, entre otras*), salvo prescripción médica. Esta prohibición fue incluida bajo el argumento de proteger la salud pública de los colombianos.

Este listado de incluye el tetrahidrocannabinol (THC) CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, anti glaucomatoso y antiasmático, que además sirve para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma y de la epilepsia<sup>2</sup>. Esta sustancia fue eliminada de la Lista IV<sup>3, 4</sup> de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, por solicitud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), requerimiento que fue acogido por la mayoría de los 53 Estados de la Comisión de Estupefacientes -el órgano Ejecutivo de la ONU en políticas de drogas- el cual decidió el 2 de diciembre de 2020<sup>5</sup>.

El Acto Legislativo 02 de 2019 fue regulado por la Ley 1787 de 2016, norma que fijó las condiciones

<sup>1</sup> “Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política”.

<sup>2</sup> Roberto Serpa Flórez, *Psiquiatría médica y jurídica*, 2007.

<sup>3</sup> (la categoría más restrictiva de la convención sobre drogas de 1961 que reúne las sustancias que se consideran particularmente dañinas y con beneficios médicos limitados).

<sup>4</sup> International Drug Policy Consortium, 2019. La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana, recuperado de: <https://idpc.net/es/alerts/2019/02/1a-OMS-cambia-su-posicion#.XTS1wX3xB0k.whatsapp>.

<sup>5</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/onu-saca-cannabis-de-lista-de-drogas-mas-peligrosas-y-reconoce-propiedades-medicinales-552551#:~:text=La%20ONU%20aprob%C3%B3%20este%20mi%C3%A9rcoles,con%20fines%20recreativos%20sigue%20prohibid>

de importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados siempre y cuando su finalidad sea médica o científica. Cabe recordar que según el acto legislativo estas sustancias únicamente podían utilizarse con fines médicos, mientras que la regulación les abrió las puertas a otros usos, existiendo hoy en día una incoherencia entre la disposición constitucional y el desarrollo legal sobre la materia.

Adicional a lo anterior, el artículo 49 en su redacción es, a todas luces, contrario a lo dispuesto en las garantías constitucionales que dan contenido a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la salud pública. Lo anterior, en tanto limita sin fundamento constitucional alguno el ejercicio de una actividad que repercute de forma exclusiva en la órbita del individuo.

De hecho, a pesar de la inclusión de este artículo en la Constitución, la jurisprudencia constitucional, ordinaria y administrativa han reconocido que el derecho al porte de la dosis mínima se mantiene incólume, en tanto se trata de un asunto que no le compete regular al Estado y dejando sin un alcance real al Acto Legislativo 02 de 2009.

Cabe resaltar que el Acto Legislativo 02 de 2009 se aprobó en un contexto de país distinto, en el que aún se creía que la lucha contra las drogas debía partir de estrategias prohibicionistas y en el que este tipo de limitaciones se implementaban como herramientas para luchar contra el conflicto armado en el que estaba sumergido el país.

Hoy, 13 años después, está claro que la prohibición de las drogas no solo ha alimentado el conflicto, sino que además ha cobrado millares de vidas en Colombia y el mundo. También, se ha consolidado una fuerte defensa a las libertades individuales y se ha tendido a limitar la intervención del Estado en estos asuntos.

En consecuencia, es claro que una reforma constitucional que permita los usos medicinal, científico y adulto del cannabis y sus derivados, no solo es pertinente, sino además es necesaria para subsanar las contradicciones e incoherencias que hoy en día persisten en nuestro ordenamiento jurídico. Aunado, es necesario que Colombia se sume a las actuales posturas globales que han encontrado en la despenalización y regularización del porte y consumo, estrategias mucho más efectivas para afrontar la hasta ahora fallida lucha contra las drogas.

### IV. CONVENIENCIA DE REGULAR EL CANNABIS DE USO ADULTO EN COLOMBIA

Regular el cannabis de uso adulto en Colombia se justifica por diversas razones que impactan en lo social, económico y en la salud pública,

fundamentales para el desarrollo del país y la protección de los derechos ciudadanos.

La prohibición del cannabis no ha reducido el mercado ilegal ni la violencia relacionada con el narcotráfico; al contrario, ha fortalecido a las organizaciones criminales. Con la regulación, se podrá crear un mercado legal, supervisado por el Estado, que disminuirá significativamente el mercado ilícito y la criminalidad asociada. Además, esta regularización permitiría que los departamentos, municipios y distritos generen ingresos adicionales mediante la recaudación de impuestos vinculados a la producción y venta de cannabis, recursos que podrían destinarse a fortalecer los sistemas de salud y educación locales, mejorando así la calidad de vida de los habitantes.

En cuanto a la salud pública, la regulación brindaría al Estado la capacidad de implementar políticas de prevención, programas de reducción de riesgos, y acceso a tratamientos para quienes lo necesiten, asegurando también que el cannabis disponible cumpla con estándares de calidad que minimicen los riesgos para los consumidores. Este cambio en la política también promovería un enfoque más respetuoso hacia los derechos humanos, protegiendo las libertades individuales y reduciendo la intervención estatal en asuntos de índole personal, en línea con la evolución de la jurisprudencia colombiana y las tendencias internacionales que defienden los derechos individuales.

Por otra parte, la regulación permitiría a las fuerzas de seguridad y al sistema de justicia concentrarse en delitos de mayor relevancia social, optimizando el uso de recursos y reduciendo la sobrecarga en el sistema penitenciario, además de disminuir la estigmatización de los consumidores no violentos. También alinearía a Colombia con los avances internacionales en la regulación del cannabis, siguiendo ejemplos exitosos como los de Uruguay, Canadá, y varios estados de los Estados Unidos, donde esta estrategia ha mostrado ser más efectiva y humana que la prohibición.

Así mismo, la regulación fomentaría la investigación científica sobre el cannabis y el desarrollo de una industria innovadora y sostenible, generando empleo y atrayendo inversiones en sectores actualmente marginales o ilegales, lo que contribuiría al crecimiento económico y al desarrollo de nuevas tecnologías. La regulación del cannabis de uso adulto en Colombia es no solo conveniente, sino también esencial para impulsar el desarrollo social y económico, proteger la salud pública, y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, avanzando hacia una sociedad más justa y segura.

Colombia tiene la necesidad de eliminar progresivamente los mercados ilícitos que han generado violencia criminal desde la implementación de la denominada ‘Guerra contra las drogas’. Décadas de prohibición y estigmatización de las sustancias psicotrópicas y psicoactivas evidencian la necesidad

de avanzar hacia la regulación de la industria del cannabis de uso adulto, la descriminalización del consumo y la implementación de un enfoque de derechos humanos para la prevención y atención de las adicciones o el consumo problemático.

Este proyecto modifica el artículo 49 de la Constitución Política, con el fin de eliminar la prohibición en Colombia del porte y el consumo de cannabis de uso adulto y sus derivados, así como de la producción, distribución, venta y comercialización del mismo, siempre y cuando se cuente con las licencias y/o autorizaciones o por medio del autocultivo.

## V. CONTENIDO DEL PROYECTO

La reforma propuesta al artículo 49 de la Constitución Política exceptúa de la prohibición del porte y el consumo de sustancias psicoactivas, salvo con fines médicos y científicos, a los mayores de edad en el territorio nacional y a las actividades de producción, distribución, venta y comercialización de esta sustancia con fines de uso adulto siempre y cuando se cuente con las licencias y/o autorizaciones otorgadas por la autoridad competente, sin perjuicio del autocultivo autorizado por la ley.

Con el fin de generar una regulación enfocada en las necesidades de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios, se establece que perjuicio de los tributos nacionales, los departamentos, municipios y distritos podrán establecer, recaudar y administrar de forma exclusiva los tributos causados por las actividades relativas a la distribución, consumo o venta de cannabis para uso de adultos, de conformidad con lo dispuesto en la ley. Los tributos que se refieran a estas actividades tendrán como destinación los sistemas de salud y educación.

La ley regulará los elementos básicos de los impuestos que podrán decretar los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos. Así mismo, el Congreso de la República expedirá la ley que reglamenta y autoriza a las entidades territoriales la imposición de los tributos señalados en el presente Acto Legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Con fines preventivos, se establecen las siguientes prohibiciones:

- Se prohíben las actividades de promoción y publicidad relacionadas con el cannabis de uso adulto.
- Se prohíbe el consumo, y comercialización de cannabis y sus derivados en entornos escolares y en centros de atención a la primera infancia, al interior de instituciones educativas y en los demás ambientes en los que actualmente se encuentra prohibido el consumo de tabaco, y la ley lo reglamentará en otros espacios.

Para el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos en lo relacionado con el consumo de cannabis de uso adulto:

- Se determina que la ley establecerá medidas de control efectivas para proteger y prevenir de manera integral a la niñez y la adolescencia, madres gestantes y lactantes y a la población en general, del consumo de cannabis y sus daños asociados.

- La ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial para las personas que consuman de manera crónica sustancias psicoactivas, su familia y/o redes de apoyo. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.

- Se establece la obligación para que el Estado implemente medidas de promoción de la salud, estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en cualquiera de sus formas, incluyendo la prevención del consumo pasivo o secundario, principalmente dirigidas a la niñez, la adolescencia y madres gestantes y lactantes, apoyo al abandono del consumo; y, subsidiariamente, estrategias de reducción de riesgos y daños en favor de los consumidores.

- La ley regulará autorizaciones especiales para comunidades étnicas y campesinas como medida diferencial para garantizar su participación efectiva en el acceso a la producción, distribución y venta del cannabis de uso adulto.

- El Gobierno nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis. Dicha política debe estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo.

## VI. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Colombia inició el camino de la regulación del consumo de estupefacientes hace más de 30 años, cuando se expidió la Ley 30 de 1986, “*por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.*” Dicha norma, entre otras cosas, en el literal J del artículo 2, definió las dosis para uso personal de sustancias estupefacientes, así:

“*ARTICULO 2°. (Definiciones). Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:*

(...)

j) *Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos.*

*No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad”.*

Además, la Ley 30 de 1986, reglamentó en su artículo 32 lo concerniente a la penalización del cultivo, conservación o financiación de plantaciones (*número superior a veinte (20) plantas*) de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, permitiendo tácitamente los cultivos (*número inferior a veinte (20) plantas*) para uso personal.

Posteriormente la Corte Constitucional mediante sentencia C-221 de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, despenalizó el porte y el consumo de la dosis personal de estupefacientes, al declarar contrario a la Constitución el artículo 51 de la Ley 30 de 1986 (*Estatuto Nacional de Estupefacientes*), que disponía penas privativas de la libertad para personas que fueran sorprendidas portando menos de veinte gramos de marihuana o uno de cocaína. El argumento esencial de la Corte fue que esas normas violaban la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, pues la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, derechos de otras personas.

Mucho ha ocurrido desde entonces, siete periodos presidenciales, cambios regulatorios y legislativos que han hecho que la política de drogas se haya ido alejando del camino que reconocía los derechos de los consumidores como un espacio y manifestación de las libertades individuales dentro de un Estado democrático.

En el año 2009 se realizaron en el país varios esfuerzos por penalizar el consumo adulto, los cuales culminaron en la expedición del Acto Legislativo 02, a través del cual se reformó el artículo 49 superior, elevando a rango constitucional la prohibición de porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo en los casos de prescripción médica.

Este cambio constitucional, que contrariaba los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, propició una ambigüedad jurídica que derivó en la restricción del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad de los consumidores de sustancias psicotrópicas o estupefacientes.

En el año 2011, la reforma constitucional fue demandada por sustitución de la Constitución. No obstante, la Corte Constitucional en sentencia C-574 de 2011, se declaró inhibida por ineptitud de la demanda presentada, omitiendo un pronunciamiento de fondo sobre los cargos.

En aras de desarrollar la prohibición constitucional, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, *por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009 (desarrollada mediante el Decreto número 0613 de 2017)*. Esta norma reguló la producción, expedición de licencias y despenalización del porte y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes de conformidad con la referencia constitucional sobre la materia. No obstante, en su objeto, delimitado en el artículo 1°, la norma dispuso que se pretendía regular “*el acceso*

*seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados*”, referencia que de entrada muestra una adición a lo previsto en el artículo 29 constitucional: el uso científico.

Al revisar el resto de la norma se evidencia que se hace referencia a usos medicinales y científicos del cannabis, previsiones que no necesariamente se enmarca en la referencia del artículo 49 de la Constitución que se refiere exclusivamente a la tenencia de una fórmula médica.

De lo anterior se colige entonces que la Ley 1787 de 2016 introdujo dos excepciones adicionales al porte de cannabis, aumentando el margen de la prohibición dispuesta por el Acto Legislativo 02 de 2009.

En lo que respecta al uso adulto, la Ley 1801 de 2016, *por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*, desarrolló y dispuso en su artículo 33 la prohibición al consumo de drogas de uso ilícito, en aras de preservar la tranquilidad, y las relaciones respetuosas de las personas y la comunidad.

Esta norma implementó un proceso abreviado encaminado a sancionar a las personas que consumieran dichas sustancias, en contravía de los derechos ya reconocidos por la jurisprudencia nacional. Proceso que además no otorgaba las garantías propias del debido proceso y que conllevaba una serie de estigmatizaciones en contra de los consumidores.

Ante esta disposición, abiertamente inconstitucional, las Cortes mantuvieron la postura adoptada desde el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia SP-2940-2016, reconoció que los consumidores, enfermos o adictos, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley para la dosis personal (20 gramos), siempre que:

1) está fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.

Sin embargo, el Gobierno intentó nuevamente limitar los derechos de los consumidores y, en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, expidió el Decreto 1844 de la misma anualidad, que prohibió el porte y consumo de la dosis mínima y facultó a la Policía Nacional para adelantar el decomiso de las sustancias estupefacientes, así como para la imposición de una sanción.

No obstante, a través de sentencia C-253 de 2019, la Corte Constitucional dio fin a esta discusión declarando inexecutable las expresiones ‘alcohólicas, psicoactivas o contenidas en los Artículos 33 (literal c, numeral 2) y 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)<sup>6</sup>. Toda vez que el texto legal de las reglas acusadas tiene unas amplias prohibiciones que impactan el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la

personalidad de forma considerable, así lo afirmó la corte para cada uno de los artículos:

- Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas.

(...)

c) <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir sustancias ~~alcohólicas, psicoactivas~~ o prohibidas, no autorizados para su consumo.

*“Respecto del primer problema jurídico, el del artículo 33 (numeral 2, literal c), la Corte consideró que la prohibición amplia y genérica impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia no es razonable constitucionalmente, pues a pesar de buscar un fin que es imperioso (la tranquilidad y las relaciones respetuosas) lo hace a través de un medio que no es necesario para alcanzar dicho fin, y en ocasiones tampoco idóneo. La generalidad de la disposición, que invierte el principio de libertad, incluye en la prohibición casos para los que el medio no es idóneo, puesto que no hay siquiera riesgo de que se afecten los bienes protegidos. El medio no es necesario, en todo caso, por cuanto existen otros medios de policía en el mismo Código que permiten alcanzar los fines buscados sin imponer una amplia restricción a la libertad. La regla también es desproporcionada al dar amplísima protección a unos derechos e imponer cargas al libre desarrollo de la personalidad”<sup>7</sup>.*

- Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.

7. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir ~~bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas~~ o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.

*“Con respecto al segundo problema jurídico, referente al artículo 140 (numeral 7), la Corte consideró que la prohibición impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia, objeto de la acción de inconstitucionalidad, tampoco es razonable constitucionalmente. Al igual que en el problema anterior, se advirtió que el fin que se busca con la norma es imperioso (el cuidado y la integridad del espacio público). Pero en este caso ni siquiera se muestra por qué se considera que el medio es adecuado para alcanzar el fin buscado. No se advierte, ni se dan elementos de juicio que permitan establecer una relación clara de causalidad entre el consumo de las bebidas y las sustancias psicoactivas, en general, y la destrucción o irrespeto a la integridad del espacio público. En cualquier caso, los eventos en los que el consumo de las sustancias referidas podría llevar a destruir o afectar el espacio público, debe ser objeto de prevención y corrección por parte de la Policía,*

<sup>6</sup> Sentencia C-253 de 2019, Corte Constitucional.

<sup>7</sup> Ibidem.



usando otros medios que el propio Código de Policía contempla y faculta”<sup>8</sup>.

Estos argumentos que se enmarcan en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.

El consejo de Estado a su vez, en sentencia del 30 de abril de 2020, dentro del proceso de nulidad del Decreto 1844 de 2018, por medio del cual se adiciona el capítulo 9º del título 8º de la parte 2ª del libro 2º del Decreto 1070 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas”, determinó que el decreto es válido condicionado, en el entendido que:

1. “El acto demandado reglamenta el CNSCC respecto de los verbos de porte, tenencia y posesión de SPA, cuando esa conducta traspasa la esfera íntima del consumidor dado que se relaciona: i) con la comercialización y/o distribución de SPA, o ii) porque afecta los derechos de terceros y/o colectivos.

2. Los miembros de la Policía Nacional harán uso del proceso verbal inmediato al que hace referencia la norma acusada únicamente cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizada para fines distintos al consumo de quien la tiene en su poder, ante la existencia de evidencias en torno a que se está atentando contra los derechos de terceros o de la colectividad.

3. Conforme con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253 de 2019, los comportamientos previstos por los artículos 33 (literal c, numeral 2) y 140 (numeral 7) de la Ley 1801, únicamente podrán ser corregidos por la Policía Nacional cuando las autoridades competentes fijen, “dentro de los límites que impone el orden constitucional” y de manera “razonable y proporcionada”, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en virtud de las cuales el acto de consumo de estupefacientes afecta el orden público”<sup>9</sup>.

Lo anterior nos lleva a concluir que en Colombia ha existido una pugna en lo que respecta al consumo de sustancias psicoactivas. Por un lado, el Gobierno ha sostenido y defendido una aproximación prohibicionista al tema, la cual se ha visto materializada en el Acto Legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y el Decreto 1844 de 2018. Postura que se contraponen las posiciones reivindicatorias de las libertades individuales que han asumido las altas Cortes. Los tribunales en Colombia han optado por adoptar una aproximación al consumo de drogas más humana, garantista y eficaz, llegando a permitir la dosis mínima, la dosis de aprovisionamiento y el derecho al libre consumo.

Esto, en defensa de los derechos fundamentales que han venido siendo vulnerados por las medidas adoptadas desde el ejecutivo.

Consecuencia de lo expuesto es que en la actualidad no existe certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo cual es pertinente adoptar una única posición estatal.

**VII. REGULACIÓN DEL CANNABIS EN OTROS PAÍSES**

Son muchos los países que poco a poco han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso adulto como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Holanda, Canadá, 18 estados de Estados Unidos y recientemente México, han enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, en donde se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal, como se muestra a continuación<sup>10</sup>:

**Tabla 1**  
**Aspectos modificados en**  
**Uruguay, Colorado (Estados Unidos) y**  
**Canadá**

URUGUAY	COLORADO EE. UU.	CANADÁ
	Enfoque	
- Salud pública.	- Salud y seguridad pública.	- Enfoque salud pública.
- Control estatal.	- Eficiencia y libertad individual.	- Seguridad en la práctica.
- Desmercantilización del cannabis.	- Recaudación.	- Libre mercado.
	- Libre mercado.	
<b>Objetivos</b>		

<sup>10</sup> Esta comparación se basa en la regulación y normatividad de acuerdo a investigaciones publicadas por la Fundación Renovatio y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en específico por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) que se encarga del análisis de los procesos regulatorios frente al cannabis y al problema de drogas en las Américas.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Sentencia Rad. 2018-00387-00 y 2018-00399-00 del 30 de abril de 2020, Consejo de Estado.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger a los habitantes del comercio ilegal y el narcotráfico.</li> <li>- Atacar consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas.</li> <li>- Reducir la incidencia del narcotráfico y del crimen organizado.</li> </ul>	<p><i>Enmienda 64:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso eficiente de los recursos para la aplicación de la ley.</li> <li>- Aumento de ingresos para fines públicos.</li> <li>- Libertad individual.</li> </ul> <p><i>Principio rector gobierno Colorado:</i> crear un entorno normativo y de aplicación de la ley robusto que proteja la seguridad pública y evite el desvío de marihuana de venta al por menor a personas menores de 21 años o de fuera del estado de Colorado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección de la salud.</li> <li>- Luchar contra el crimen organizado.</li> </ul>
	<b>Entidad que regula</b>	
<p>Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA).</p> <p>Ministerio de Salud Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sector público y privado.</li> <li>- Farmacias.</li> <li>- Clubes de cannabis.</li> </ul>	<p>Marijuana Enforcement Division/ División de aplicación de la Ley sobre Marihuana.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Departamento de Hacienda.</li> <li>- Sector privado.</li> <li>- Locales comerciales con licencia de dispensación de cannabis medicinal hasta jul. 2014.</li> <li>- Después licencia medicinal y/o comercial.</li> </ul>	<p>Access to Cannabis for Medical Purposes</p> <p>Regulations (ACMPR) del Ministerio de Salud Canadiense (Health Canada).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sector privado.</li> <li>- Locales comerciales con licencia.</li> <li>- Experimentos con clubes de cannabis.</li> </ul>
<b>Establecimientos de venta</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Farmacias acreditadas en el registro del IRCCA.</li> <li>- Clubes de cannabis registrados en el IRCCA.</li> </ul>	<p>Establecimientos con autorización</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clubes de Cannabis.</li> <li>- Establecimientos con licencias autorizadas.</li> </ul>
<b>Edad permitida</b>		
18 años	18 años 21 años	18 a 21 años según la provincia

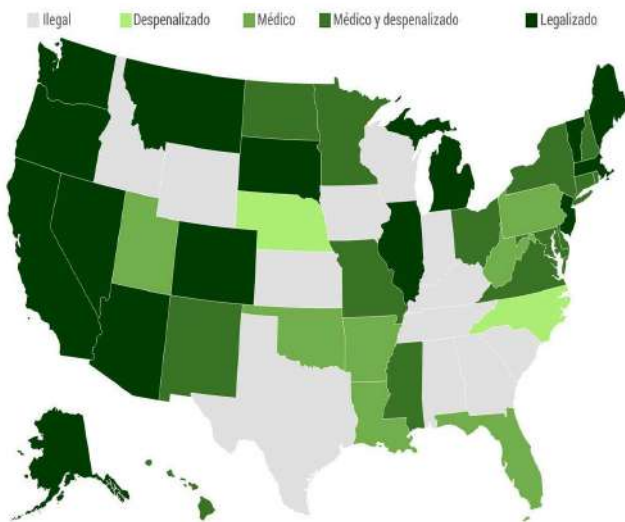
<p>Registro de cultivos en el IRCCA (Datos de carácter sensible).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro de personas usuarias y de integrantes de clubes (Datos de carácter sensible).</li> </ul>	<p>No se permite según la ley, pero están obligados a instalar cámaras que registren la identidad de vendedor y comprador.</p>	<p>Registro de usuarios de clubes de cannabis.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro de usuarios de cannabis medicinal.</li> </ul>
<b>Publicidad</b>		
Prohibida	Regulada	Prohibida
<b>Fiscalidad</b>		
<p>Precio de licencia + 20% IVA en suspenso (no se traslada al precio final de venta al público).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impuestos municipales (variables)</li> <li>- Impuestos indirectos</li> <li>- (<i>Excise taxes</i>): 15% IVA especial</li> <li>- (<i>Sales tax</i>): 10%</li> <li>- IVA estatal: 2,9%</li> </ul>	<p>Existen dos tipos de impuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nacional. Se implementa un impuesto consistente en el pago de 1 dólar canadiense por gramo o del 10% del precio de venta final, dependiendo de cuál sea el más elevado.</li> <li>- Provincial. Se implementa el impuesto de venta de cualquier producto que varía entre el 13 y el 15%.</li> </ul>
<b>Destinación de recursos recaudados</b>		
<p>Sistema educativo y Sistema de salud.</p>	<p>Impuestos indirectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primeros 40 millones van a Fondo para la construcción de escuelas. Después de los 40 millones se destinan a Fondo de Efectivo de Marihuana (<i>Marijuana Cash Fund</i>).</li> </ul>	<p>No se ha establecido destinación específica.</p>
<b>Prevención</b>		
<p>Disciplina obligatoria en el Sistema Nacional de Educación Pública.</p>	<p>Integrada en los programas de prevención de alcohol, tabaco, drogas ilegalizadas y otras sustancias.</p>	<p>Programas dirigidos por el Ministerio de Salud canadiense en la prevención y uso responsable de las sustancias psicoactivas.</p>

**Tabla 2**  
**Medidas implementadas**

URUGUAY	URUGUAY COLORADO – EE. UU.
Regulación ley	
Puesta en marcha de Sistemas de monitoreo y evaluación de la implementación de la ley	Regulación de delitos cannabis Regulación de establecimientos
Formación fuerzas seguridad aduanas	Regulación de impuestos
Creación programa de capacitación especializada en política de drogas y carrera especializada en políticas de drogas.	Regulación de penas por conducir bajo efectos Cannabis
Ensayo clínico uso cannabis para deshabitua-ción pasta base.	Regulación de Estudios sobre efectos cannabis en la salud y sobre acciones y gastos de represión.

Por otra parte, las elecciones de 2020 en Estados Unidos le dieron una victoria al cannabis de uso adulto. Arizona, Montana, Nueva Jersey y Dakota del Sur ahora hacen parte de los estados que aprobaron el consumo de cannabis para adultos<sup>11</sup>. Así mismo, el 31 de marzo del 2021, el estado de Nueva York legalizó el consumo de cannabis de uso adulto, convirtiéndose en el decimosexto estado que regula su consumo.

**Gráfico 1. Industria del cannabis en Estados Unidos.**



Fuente: Marijuana Policy Project, gráfico desarrollado por Vox.

En particular, la compañía de análisis e investigación de mercado que se especializa en la industria del cannabis, Brightfield Group, proyecta que, con los nuevos Estados que aprobaron el uso adulto de cannabis y las recientes incorporaciones como lo es el estado de Nueva York, Estados Unidos

<sup>11</sup> <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>

alcanzará los 45.000 millones de dólares en ventas para 2025<sup>12</sup>.

El caso de México es particular, desde el 28 de junio del 2021 la ley no prohíbe el consumo de cannabis. Precisamente, la Suprema Corte emitió una declaratoria general de inconstitucionalidad sobre la norma que prohíbe el uso adulto de cannabis, anunciando la inexistencia de riesgos colectivos para la salud. Esto a modo comparativo con el resto de las drogas legales, como lo es el alcohol y el tabaco. Así las cosas, se podría interpretar que México es el segundo país de América Latina en aprobar el uso adulto de cannabis y su producción para consumo personal. En consecuencia, el paso a seguir es el desarrollo integral de la regulación del cannabis.

**Gráfico 2. Legislación sobre el uso del cannabis en América.**



Fuente: CNNEE.<sup>13</sup>

Con lo anterior, se evidencia que al menos siete países en América Latina han aprobado el cannabis con fines medicinales y únicamente dos, México y Uruguay, lo han legalizado con fines de uso adulto.

Adicionalmente, el pasado 1º de abril, entró en vigencia la Ley CanG, a través de la cual se pretende desarrollar un plan piloto para la regulación del Cannabis en Alemania y que seguramente será la que marque la hoja de ruta de la regulación en la Unión Europea. Este plan permite el autocultivo y la compra en dispensarios autorizados de hasta 50 gramos de cannabis al mes y ha sido ideado como una forma de proteger a los consumidores y de luchar contra el expendio ilegal de dicha sustancia.

**VIII. IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN DEL CANNABIS DE USO ADULTO**

Recientemente, el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas -CESED- de la Universidad de

<sup>12</sup> Hemp CBD Market. Brightfield Group. 2021. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>

<sup>13</sup> <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/29/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-orix/>

Los Andes<sup>14</sup>, publicó un análisis sobre la evidencia que hay entre los procesos de descriminalización y regulación del cannabis y los impactos en indicadores y variables de seguridad urbana.

Esta publicación analiza de forma sistemática 19 estudios en diversos países en los que se ha regulado o descriminalizado el cannabis. De estos diecinueve estudios, catorce sugieren o una reducción del crimen o no muestran impactos en esta materia. Más específicamente, nueve estudios encuentran que la regulación del cannabis de uso médico reduce los niveles de o no tiene ningún efecto sobre criminalidad, mientras que 7 muestran lo mismo para la despenalización, descriminalización y regulación del cannabis recreativo.

Adicionalmente, cinco de seis de estudios indican una disminución en los arrestos por cuenta de la regulación, esto tiene un impacto positivo enorme en cuanto a seguridad toda vez que se libera capacidad operativa de la Fuerza Pública para hacerle frente a delitos de mucho más impacto.

Además, todos los estudios revisados sobre el efecto en tasas de esclarecimiento de crímenes concuerdan en que la regulación no parece obstaculizar la capacidad de resolver crímenes y, en algunos casos, la mejora.

En general el estudio sistemático presentado por la Universidad de los Andes muestra tres grandes conclusiones:

1. Al liberar recursos policiales, se puede reasignar el esfuerzo de aplicación de la ley para disuadir e investigar otros tipos de delitos, lo que impacta en la reducción del crimen en general.

2. Al sacar bienes del mercado negro y llevarlos a la economía formal, se reducen las rentas del mercado ilegal y se puede disminuir la violencia y los delitos violentos asociados con el comercio ilegal de drogas.

3. Si la despenalización, descriminalización o regulación reduce el precio del cannabis, como sugieren algunos estudios previos, podría disminuir los delitos contra la propiedad.

Finalmente, este estudio cita el trabajo de Gutiérrez & Tobón (2017), en el cual se analiza la cantidad de recursos utilizados en procedimientos policiales, a propósito de la lucha contra las drogas. Estos son algunos datos de este estudio:

- Una detención requiere en promedio 9,5 horas de trabajo de una patrulla policial compuesta por dos agentes.
- Un traslado toma 4 horas aproximadamente y la judicialización 5,5 horas.
- De igual forma, según sus cálculos, entre 2001 y 2015, el gasto público relacionado con las detenciones por delitos de porte, fabricación y

tráfico de estupefacientes asciende a \$10,6 billones de pesos colombianos (aproximadamente \$133.620 pesos colombianos por incidente).

## IX. CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, para que se configure un conflicto de intereses los Congresistas deberán estar incursos, en:

a. “Beneficio particular”: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;

b. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión;

c. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

El mismo artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, dispone:

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

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores...”.

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no se encuentran circunstancias que generen posibles conflictos de interés para los miembros del Congreso de la República, al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de Acto Legislativo, por ser una reforma general, abstracta e impersonal. Lo anterior no es óbice para que manifieste el impedimento aquel que considere encontrarse en alguna de las causales de conflictos interés referidas.

## X. CONCLUSIÓN

El Congreso de Colombia tiene ante sí una oportunidad invaluable para impulsar el desarrollo integral de los territorios y fortalecer tanto la salud pública como el enfoque de derechos humanos en el país. La regulación del cannabis de uso adulto no solo abrirá nuevas vías para el progreso económico en diversas regiones, sino que también permitirá canalizar recursos hacia los sistemas de salud y educación, fundamentales para el bienestar social.

<sup>14</sup> Cannabis regulado y seguridad ¿Qué dice la evidencia? Cannabis regulado y seguridad: ¿qué dice la evidencia? - CESED - Centro de Estudios de sobre Seguridad y Drogas (uniandes.edu.co)

Esta iniciativa representa un paso decisivo hacia la modernización de las políticas públicas, alineando a Colombia con las tendencias internacionales que han demostrado ser eficaces en la reducción del crimen y la violencia asociados al mercado ilegal de drogas. Al regular el cannabis de uso adulto, se avanza en la protección de los derechos fundamentales y en la construcción de un entorno más justo y seguro para todos los colombianos.

El Congreso tiene la responsabilidad y la capacidad de transformar este proyecto en una herramienta poderosa para el desarrollo territorial, la promoción de la salud pública y la consolidación de un enfoque basado en derechos humanos. Es una oportunidad para crear un marco legal que no solo combata los mercados ilícitos, sino que también promueva la equidad y el progreso en toda la nación.

### XI. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, rindo **informe de ponencia positiva sin modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 013 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones**", y solicito atentamente a la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente dar primer debate al texto que se presenta a continuación.

Cordialmente,



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – PRIMERA VUELTA

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 013 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.*

#### El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1º.** El artículo 49 de la Constitución Política quedará, así:

**ARTÍCULO 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y

solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias psicoactivas está prohibido, salvo con fines médicos y científicos.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la producción, distribución, venta y comercialización de esta sustancia con fines de uso adulto siempre y cuando se cuente con las licencias y/o autorizaciones otorgadas por la autoridad competente, sin perjuicio del autocultivo autorizado por la ley.

Están prohibidas las actividades de promoción y publicidad relacionadas con el cannabis de uso adulto.

**Parágrafo 1º.** Se prohíbe el consumo, y comercialización de cannabis y sus derivados en entornos escolares y en centros de atención a la primera infancia, al interior de instituciones educativas y en los demás ambientes en los que actualmente se encuentra prohibido el consumo de tabaco, y la ley lo reglamentará en otros espacios.

**Parágrafo 2º.** La ley establecerá medidas de control efectivas para proteger y prevenir de manera integral a la niñez y la adolescencia, madres gestantes y lactantes y a la población en general, del consumo de cannabis y sus daños asociados.

Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial para las personas que consuman de manera crónica sustancias psicoactivas, su familia y/o redes de apoyo. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.

El Estado atenderá de manera intersectorial y con un enfoque de Derechos Humanos y de salud pública a toda la población, procurando el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará, en forma permanente, medidas de promoción de la salud; estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en cualquiera de sus formas, incluyendo la prevención del consumo pasivo o secundario, principalmente dirigidas a la niñez, la adolescencia y madres gestantes y lactantes; apoyo

al abandono del consumo; y, subsidiariamente, estrategias de reducción de riesgos y daños en favor de los consumidores.

**Parágrafo 3º.** Las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria.

**Parágrafo 4º.** La ley regulará autorizaciones especiales para comunidades étnicas y campesinas como medida diferencial para garantizar su participación efectiva en el acceso a la producción, distribución y venta del cannabis de uso adulto.

**ARTÍCULO 2º. TRANSITORIO.** El Gobierno nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis, dicha política debe estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo.

**ARTÍCULO 3º. TRANSITORIO.** Sin perjuicio de los tributos nacionales, los departamentos, municipios y distritos podrán establecer, recaudar y administrar de forma exclusiva los tributos causados por las actividades relativas a la distribución, consumo o venta de cannabis para uso de adultos, de conformidad con lo dispuesto en la ley. Los tributos que se refieran a estas actividades tendrán como destinación los sistemas de salud y educación.

La ley regulará los elementos básicos de los impuestos que podrán decretar los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos.

El Congreso de la República expedirá la ley que reglamenta y autoriza a las entidades territoriales la

imposición de los tributos señalados en el presente Acto Legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

**ARTÍCULO 4º. VIGENCIA.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1º entrará en vigencia seis (6) meses después de la promulgación de este Acto Legislativo.

Cordialmente,

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 1194 - viernes, 23 de agosto de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo número 020 de 2024 Cámara, por medio del cual se otorga la calidad de distrito fronterizo, ambiental, comercial, cultural e histórico a la ciudad de San José de Cúcuta y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 038 de 2024 Cámara Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 038 de 2024 Cámara .....	21
informe de ponencia para primer debate –primera vuelta del proyecto de acto legislativo y texto propuesto número 013 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.....	26