



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1867

Bogotá, D. C., jueves, 2 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 41 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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, PRIMERA VUELTA, EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 206 DE 2025 CÁMARA

por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Honorable Representante

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto. Informe de ponencia para primer debate, primera vuelta, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Acto Legislativo número 206 de 2025 Cámara, por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Honorable Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate, primera vuelta, en

la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Acto Legislativo número 206 de 2025 Cámara, por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes y el Senado de la República.**

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAC CLAVIJO Representante a la Cámara	 JUAN DANIEL PENUELA CALVACHE Representante a la Cámara
 EDUARDO GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara	 ORLANDO CASTILLO ADVINCULA Representante a la Cámara
 ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO Representante a la Cámara	 MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara
 CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara	 JORGE ELIECER TAMAYO MARÍN ANDÍA Representante a la Cámara
 MARIÉN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

- El Proyecto de Acto Legislativo número 206 de 2025 Cámara fue radicado el día 6 de agosto de 2025 por los congresistas

honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Senadora *Laura Ester Fortich Sánchez*, honorable Representante *Juan Daniel Peñuela Calvache*, honorable Representante *Wilmer Yair Castellanos Hernández*, honorable Representante *Carlos Felipe Quintero Ovalle*, honorable Representante *Jairo Humberto Cristo Correa*, honorable Representante *Juan Sebastian Gómez Gonzales*, honorable Senadora *Soledad Tamayo Tamayo*, honorable Senador *Carlos Julio González Villa*, honorable Representante *Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo*, honorable Senadora *Diela Liliana Benavides Solarte*, honorable Representante *Armando Antonio Zabaraín D'Arce*, honorable Representante *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, honorable Representante *Gloria Liliana Rodríguez Valencia*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón*, honorable Representante *Karina Espinosa Oliver*, honorable Representante *Paulino Riascos Riascos*, honorable Representante *Hugo Alfonso Archila Suárez*, honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte* y honorable Representante *Óscar Rodrigo Campo Hurtado*.

2. El texto radicado del proyecto de Acto Legislativo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1453 de 2025.
3. El 9 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó los siguientes ponentes: *Catherine Juvinao Clavijo* (coordinadora ponente), *Juan Daniel Peñuela Calvache*, *Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo*, *Orlando Castillo Advíncula*, *Adriana Carolina Arbeláez Giraldo*, *Miguel Abraham Polo Polo*, *Carlos Adolfo Ardila Espinosa*, *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, *Marelen Castillo Torres* y *Luis Alberto Albán Urbano*.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa bajo estudio consta de tres (3) artículos, a saber:

- El artículo Primero (1º) efectúa una modificación al artículo 171 Constitucional creando la circunscripción especial de personas con discapacidad en el Senado de la República, e incluye a través de un párrafo transitorio, disposiciones relacionadas con la reglamentación del estipulado constitucional en el Senado de la República.

- El artículo Segundo (2º) establece la modificación del artículo 176 Superior, creando la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes, como mecanismo tendiente a fortalecer la participación de este segmento poblacional en la toma de decisiones frente al Ordenamiento Jurídico Colombiano;

e incluye a través de un párrafo transitorio, disposiciones relacionadas con la reglamentación del estipulado constitucional, en búsqueda de una adecuada implementación de la norma.

- El artículo Tercero (3º) establece la vigencia del Acto Legislativo.

III. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de Acto Legislativo es una iniciativa que busca fortalecer la participación de personas con discapacidad en el desarrollo del ordenamiento jurídico colombiano, a través de la creación de una circunscripción especial en la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Se trata de una medida afirmativa que garantizará su participación efectiva en las diferentes discusiones y decisiones adoptadas desde el Congreso de la República; fortalecimiento de la participación democrática de un segmento poblacional con presencia significativa en el territorio nacional, permitiéndole ingresar al foro democrático del Congreso de la República, enriqueciendo el debate legislativo y siendo de los intereses sociales legítimos que ellos poseen.

IV. JUSTIFICACIÓN

1. INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA, EXCLUSIÓN Y DEUDA HISTÓRICA.

La democracia colombiana, en su aspiración constitucional de ser participativa, pluralista e incluyente (art. 1º, C. P.), ha avanzado de forma desigual en el reconocimiento efectivo de los derechos políticos de grupos históricamente marginados. Entre estos, las personas con discapacidad constituyen uno de los sectores más invisibilizados en los espacios institucionales de representación, lo cual configura una exclusión sistemática que trasciende lo social y adquiere una dimensión jurídica y política crítica.

A pesar de los desarrollos normativos en materia de discapacidad que incluyen la Ley 361 de 1997, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mediante la Ley 1346 de 2009—, la presencia efectiva de esta población en los órganos de deliberación democrática sigue siendo nula. Esta ausencia no refleja una falta de interés político ni de capacidades, sino que responde a un conjunto de barreras estructurales que dificultan su participación en igualdad de condiciones.

Según el cruce realizado entre el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, en Colombia hay 3.134.036 personas que presentan dificultades para realizar las actividades básicas de la vida diaria. De ellas, 1.574.100 personas tienen discapacidad en los niveles más altos de severidad (1 y 2 según el Grupo de Washington), lo que equivale aproximadamente al 4,26 % de la población nacional con identificación válida. Otros ejercicios estadísticos del DANE, como la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2020, estiman que hay 2,65 millones de

personas con discapacidad de 5 años o más, lo que representa un 5,6 % de esa población etaria.

Sin embargo, a pesar de la magnitud de esta población, su representación política es inexistente. Este hecho vulnera el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución, que impone al Estado la obligación de adoptar medidas afirmativas para superar condiciones estructurales de discriminación. Además, desconoce compromisos internacionales, como los asumidos en el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece el deber de garantizar que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la vida política y pública “en igualdad de condiciones con las demás, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

La falta de representación institucional de esta población implica, en la práctica, que sus necesidades específicas no sean consideradas en el diseño normativo ni en la orientación de las políticas públicas. Esto perpetúa su exclusión y limita el alcance democrático del sistema político colombiano.

En virtud de lo anterior, el presente proyecto de acto legislativo propone incorporar al ordenamiento constitucional un mecanismo de representación directa para las personas con discapacidad en el Congreso de la República. La creación de una curul especial en el Senado y otra en la Cámara de Representantes constituye una medida de acción afirmativa legítima, proporcional y necesaria, orientada a corregir una desigualdad estructural, garantizar el principio de participación política efectiva y materializar el mandato de inclusión que atraviesa la Constitución de 1991.

Se trata, en suma, de cumplir con la promesa de una democracia que no excluya, que no omita y que no silencie.

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. EL DEBER DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA IGUALDAD REAL, LA REPRESENTACIÓN EFECTIVA Y LAS ACCIONES AFIRMATIVAS.

A. Igualdad material y grupos históricamente marginados.

La igualdad material no es una aspiración abstracta del orden constitucional colombiano, sino un mandato vinculante que compromete activamente a las autoridades públicas, en particular a la administración. El artículo 13 de la Constitución Política establece un deber estatal de adoptar medidas en favor de grupos históricamente discriminados o marginados, lo que implica una obligación positiva de transformación estructural por parte del Estado. En ese marco, la administración pública no puede limitarse a garantizar una igualdad formal ante la ley, sino que debe desplegar acciones concretas para remover los obstáculos sociales, económicos y culturales que perpetúan la exclusión.

Desde esta perspectiva, la administración se concibe como un agente de igualdad sustantiva. Su papel no es meramente técnico o instrumental, sino esencialmente político y normativo, en cuanto le corresponde identificar desigualdades estructurales y diseñar políticas que las enfrenten. Ello implica reconocer que ciertos grupos -como las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos étnicos, entre otros- enfrentan barreras sistémicas que requieren respuestas diferenciadas y proporcionales por parte del aparato estatal.

Esta concepción impone una transformación en el modo en que se concibe la gestión pública: no basta con aplicar la norma de forma uniforme si dicha aplicación reproduce inequidades. Por el contrario, la administración está llamada a ejercer su función conforme a criterios de justicia material, lo que exige interpretación contextualizada, razonamiento ético y un enfoque de derechos que reconozca las asimetrías reales en el ejercicio de la ciudadanía.

En suma, asumir la igualdad material como una responsabilidad de la administración implica desplazar la lógica burocrática tradicional hacia una lógica de garantía de derechos. La actividad administrativa se redefine como una herramienta para la realización efectiva de los principios constitucionales de inclusión, dignidad y pluralismo, bajo el entendido de que toda omisión estatal frente a condiciones estructurales de exclusión constituye no solo una falla institucional, sino una forma de perpetuar la injusticia.

B. El Concepto de personas con discapacidad en el Ordenamiento Jurídico Colombiano y los modelos de la prescindencia, marginación, rehabilitador y social, como actores a lo largo de la historia en la comprensión de la discapacidad.

En nuestro ordenamiento jurídico existen diversas definiciones frente al concepto de personas con discapacidad, definiciones planteadas tanto por el derecho interno como por el derecho convencional, que hace parte de nuestro bloque de constitucionalidad a la luz del artículo 93 Superior.

Al respecto, el artículo 1° de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad plantea de manera expresa que las personas con discapacidad “*incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás*”.

El artículo 1° de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad prevé que “*discapacidad significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social*”.

Por su parte, el artículo 2° de la Ley 1145 de 2007 *“por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones”*, dispone que persona con discapacidad *“es aquella que tiene limitaciones o deficiencias en su actividad cotidiana y restricciones en la participación social por causa de una condición de salud, o de barreras físicas, ambientales, culturales, sociales y del entorno cotidiano”*.

Por su parte, el artículo 2° de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 *“por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”*, define a las personas con discapacidad como *“aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”*.

De igual forma el artículo 1° de la Ley 1287 de 2009, por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997, realiza definiciones ya relacionadas de manera directa con la discapacidad con razón a la movilidad reducida, al respecto la define como:

“la restricción para desplazarse que presentan algunas personas debido a una discapacidad o que sin ser discapacitadas presentan algún tipo de limitación en su capacidad para relacionarse con el entorno al tener que acceder a un espacio o moverse dentro del mismo, salvar desniveles, alcanzar objetos situados en alturas normales”.

De igual forma, la honorable Corte Constitucional¹ ha planteado que a partir de estas diversas definiciones se puede observar que la razón que lo justifica se encuentra especialmente en los *“cuatro modelos que a lo largo de la historia han marcado la comprensión sobre la discapacidad”*, al respecto resalta cuatro modelos; el modelo de la prescindencia, el modelo de la marginación, el modelo rehabilitador y el modelo social.

En este último pronunciamiento, el Alto Tribunal Constitucional indicó frente al modelo de la prescindencia que:

“descansa principalmente sobre la idea de que la persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la sociedad, que es un ser improductivo y además una carga tanto para sus familiares cercanos como para la comunidad. Bajo este modelo, la diversidad funcional de una persona es vista como una desgracia -e incluso como castigo

divino- que la inhabilita para cualquier actividad en la sociedad. Bajo este modelo se da por supuesto que una persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la sociedad, ni puede vivir una vida lo suficientemente digna”.

Frente al modelo de marginalidad indicó en esta providencia el Alto Tribunal que bajo dicha interpretación:

“las personas con discapacidad son equiparadas a seres anormales, que dependen de otros y, por tanto, son tratadas como objeto de caridad y sujetos de asistencia. No sobra señalar que esta idea sobre la persona con discapacidad ha llevado a justificar prácticas de marginación social, fundadas en que a las personas con discapacidad se deben mantener aisladas de la vida social”.

Relacionados los anteriores modelos, se relaciona que en respuesta a estos surgió el modelo médico o rehabilitador, el cual:

“examina el fenómeno de la discapacidad desde disciplinas científicas. Bajo este enfoque, la diversidad funcional, será tratada no ya como un castigo divino, sino abordada en términos de enfermedad. Es decir, se asume que la persona con discapacidad es una enferma, y que su aporte a la sociedad estará signado por las posibilidades de cura, rehabilitación o normalización. Esta perspectiva médica, que ha sido prevalente durante buena parte del pasado y presente siglo hasta la década de los años 90, concentra su atención en el déficit de la persona o, en otras palabras, en las actividades que no puede realizar”.

Finalmente, en lo referente al modelo social indica el Alto Tribunal que:

“estos tres modelos han sido revaluados y existe una tendencia mundial hacia el reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos y hacia una concepción más amplia de lo que significa la discapacidad. Los últimos instrumentos de derechos humanos en relación con las personas con discapacidad, como la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, muestran un alejamiento de las concepciones anteriormente expuestas, para incorporar una comprensión más amplia de la discapacidad, basada en lo que se denomina el modelo social.

En esta misma vía también están los análisis más recientes de discapacidad que se hacen desde el área de la salud. Bajo este modelo, la discapacidad no está signada tanto por la deficiencia funcional, como por las barreras del entorno -tanto físicas como sociales -que pueda enfrentar una persona. En la medida en que una persona tenga herramientas suficientes para enfrentar esas barreras, y en la medida en que dichos obstáculos se disminuyan, una persona con alguna deficiencia, como por ejemplo física, no necesariamente se encuentra en una condición de discapacidad.

En este sentido, un punto central del modelo social, por oposición al modelo médico, es centrarse

¹ Entre otras en la Sentencia C-804 del once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), Honorable Corte Constitucional, Magistrada Ponente, Dra. María Victoria Calle Correa disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-804-09.htm>, con reiteración jurisprudencial en la Sentencia C-329 del veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Dr. Carlos Bernal Pulido, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-329-19.htm>

en el análisis de las capacidades de las personas más que en la evaluación exclusiva de sus deficiencias, o, en otros términos, la mirada de la discapacidad debe superar el enfoque de enfermedad, y ser abordada desde una perspectiva holística que considere no solo la deficiencia funcional, sino su interacción con el entorno”.

En este sentido, la honorable Corte Constitucional en las mencionadas sentencias la honorable Corte ha reconocido que la discapacidad es en sí un concepto evolutivo. Bajo esta interpretación y en consonancia con la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad la honorable Corte en Sentencia C-767 de 2014 reconoció *“la adopción normativa del modelo social de la discapacidad”*, lo cual de conformidad con lo indicado por la misma Corte Constitucional en la Sentencia C-149 de 2018 implica que *“el modelo social de discapacidad ha sido asumido por el ordenamiento jurídico colombiano. Los derechos fundamentales de la población en situación de discapacidad deben ser garantizados a la luz de esta perspectiva”*.

En la misma sentencia se indica que de acuerdo con este modelo,

“la discapacidad se genera por las barreras propias del contexto en donde se desenvuelve la persona, por lo que resulta necesario asegurar adecuadamente sus necesidades dentro de la organización social (...) pretende aminorar dichos límites sociales de modo que se puedan prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración”.

De acuerdo con lo indicado por la misma corte²

“El modelo social de la discapacidad implica que la discapacidad es concebida “como una realidad, no como una enfermedad que requiere ser superada a toda cosa, en otras palabras, se asume desde el punto de vista de la diversidad, de aceptar la diferencia”. Al respecto indica que “Este modelo tiene una visión amplia, pues (i) supera un primer modelo centrado en la caridad y el asistencialismo y (ii) además, parte de que no solo debe abordarse la discapacidad desde el punto de vista médico o de rehabilitación, sino que se centra en el aprovechamiento de todas las potencialidades que tienen los seres humanos”.

² Sentencia C-149 de trece (13) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), Corte Constitucional, Magistrada Ponente, Dra. Cristina Pardo Schlesinger, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-149-18.htm> y Sentencia C-458 del veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015), Corte Constitucional, Magistrada Ponente, Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-458-15.htm>; citadas a su vez por la Sentencia C-329 del veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), Honorable Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Dr. Carlos Bernal Pulido, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-329-19.htm>.

De acuerdo con lo indicado por las mismas sentencias

“Este modelo se funda, entre otras, en las siguientes premisas: (i) “el modelo social ubica la discapacidad en el entorno social, en tanto considera que son las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales opresivas y excluyentes las que generan esta condición”, (ii) “para el modelo social se trata únicamente de diferencias que deben ser reconocidas y aceptadas, y que en ningún caso agotan la individualidad de las personas, las cuales tienen una vida más allá de los problemas derivados de la diferencia” y, por último, (iii) “el modelo social propone una aceptación social de la diferencia, y, en su lugar, una intervención, no en los individuos con discapacidad, sino directamente en las estructuras sociales de base, que son aquellas que impiden la realización y el pleno goce de los derechos de todas las personas”.

A modo de conclusión indica la honorable Corte Constitucional³ que *“el modelo social es un nuevo paradigma que, con base en el principio de dignidad humana, comprende el concepto de discapacidad no desde la apariencia física del sujeto, sino desde las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas”*.

C. El mandato de promoción y protección a favor de las personas con discapacidad previsto por la carta constitucional y los instrumentos internacionales y el deber de interpretación a la luz del modelo social de discapacidad.

De acuerdo por lo indicado por la honorable Corte Constitucional⁴

“los mandatos de promoción y protección a favor de las personas en situación de discapacidad previstos por la Constitución Política y por los referidos instrumentos internacionales deben interpretarse, entre otros, a la luz del modelo social de discapacidad. Bajo esta perspectiva, la implementación y la aplicación de tales mandatos por parte de las autoridades públicas (i) deben tener en consideración las necesidades de la personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al

³ Sentencia C-149 de trece (13) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), Corte Constitucional, Magistrada Ponente, Dra. Cristina Pardo Schlesinger, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-149-18.htm>

⁴ Sentencia C-329 del veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), Honorable Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Dr. Carlos Bernal Pulido, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-329-19.htm>, citando a la Sentencia C-458 del veintidós (22) de julio de dos mil quince (2015), Corte Constitucional, Magistrada Ponente, Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-458-15.htm> y Sentencia C-765 del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), Corte Constitucional, Magistrada Ponente, Dr. Nilson Pinilla Pinilla, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-765-12.htm>

entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, lo que abarca a las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida, (ii) permitir al mayor nivel posible el ejercicio de su autonomía, (iii) asegurar su participación en todas las decisiones que los afecten, (iv) garantizar la adaptación del entorno a las necesidades de tales sujetos, (v) propender por asegurar la satisfacción de las necesidades de tales sujetos dentro de la sociedad, (vi) remover las barreras y las limitaciones de los contextos sociales donde estas personas se desenvuelven, (vii) aprovechar al máximo las capacidades de la persona, desplazando así el concepto de discapacidad por el de diversidad funcional y, por último, (viii) fortalecer su inclusión y participación plena y efectiva en la sociedad.”(Subrayado fuera del texto).

De esta forma, concluye la honorable Corte Constitucional que

- “1 El principio de igualdad implica, entre otros, un mandato para el legislador “de brindar una protección cualificada” a las personas en situación de discapacidad. De un lado, no puede adoptar medidas discriminatorias en su contra. De otro lado, debe implementar medidas de promoción y especial protección a su favor.
2. Los mandatos de promoción y especial protección de las personas en situación de discapacidad implican “(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su (...) integración social de acuerdo con sus condiciones, y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación”.
3. Los actos discriminatorios de las personas en situación de discapacidad se configuran por (i) la anulación o restricción injustificada de sus derechos (inc. 1° del art. 13 de la C. P.) y (ii) la “omisión injustificada del Estado de ofrecer un trato especial” a su favor (inc. 2° y 3° del art. 13 de la C. P.).
4. Los mandatos de promoción y especial protección a favor de las personas en situación de discapacidad se fundamentan, principalmente, en que (i) “son sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad”, (ii) “históricamente han enfrentado distintas barreras que les han impedido el goce efectivo de sus derechos”, y (iii) es clara “la voluntad inequívoca del Constituyente de eliminar, mediante actuaciones positivas del Estado y de la sociedad, la silenciosa y sutil

marginación de las personas con cualquier tipo de discapacidad”.

5. El ordenamiento jurídico colombiano contiene múltiples definiciones de discapacidad, personas en situación de discapacidad y personas con movilidad reducida. Al respecto, la Corte ha reconocido que tales conceptos son evolutivos y que, a día de hoy, deben ser interpretados y aplicados con base en el modelo social de discapacidad.
6. El modelo social de discapacidad entiende la discapacidad como un concepto relativo al contexto, la ubica en el entorno social y exige el análisis “la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que los demás”.
7. A la luz del modelo social de discapacidad, los mandatos de promoción y especial protección de las personas en situación de discapacidad (i) deben tener en consideración las necesidades de la personas que experimenten limitaciones en la interacción con su entorno, lo que abarca a las personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida, (ii) permitir “al mayor nivel posible el ejercicio de su autonomía”, (iii) asegurar “su participación en todas las decisiones que los afecten”, (iv) garantizar “la adaptación del entorno a las necesidades de” tales sujetos, (v) propender por asegurar la satisfacción de las necesidades de tales sujetos dentro de la sociedad, (vi) remover las barreras y las limitaciones de los contextos sociales donde estas personas se desenvuelven, (vii) aprovechar “al máximo las capacidades de la persona, desplazando así el concepto de discapacidad por el de diversidad funcional” y, por último, (viii) fortalecer su inclusión y participación plena y efectiva en la sociedad”.

De esta forma concluye la honorable Corte Constitucional que cualquier medida o disposición deberá interpretarse y desarrollarse en pro de la garantía y el goce pleno de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

D. Participación política como derecho fundamental

La participación política está reconocida en la Constitución Política de Colombia como un derecho fundamental. El artículo 40 consagra el derecho de todo ciudadano a intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político, lo cual trasciende el simple acto de votar,

abarcando la posibilidad efectiva de incidir en las decisiones públicas.

Sin embargo, la participación efectiva no está garantizada para todos los ciudadanos, especialmente los pertenecientes a grupos históricamente marginados como las personas con discapacidad. Estas enfrentan barreras institucionales, culturales, económicas y tecnológicas que limitan su ejercicio político real.

Desde el derecho internacional, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 29) -ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009- establece que los Estados Partes deben asegurar que las personas con discapacidad participen plena y efectivamente en la vida política y pública, en igualdad de condiciones con las demás, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, incluyendo el derecho a ser elegidos.

La carencia de mecanismos institucionales que garanticen este derecho vulnera su carácter fundamental, pues un derecho político no ejercido o accesible solo de forma parcial deja de ser un derecho real. En ese sentido, la creación de curules especiales para personas con discapacidad no es una medida potestativa, sino una obligación jurídica configurada tanto por el orden constitucional como por compromisos internacionales.

Por lo tanto, este proyecto de acto legislativo propende por materializar el acceso pleno y efectivo de las personas con discapacidad al derecho a la participación política, reconociendo su condición como ciudadanos con plenos derechos políticos, y avanzando hacia una democracia más justa, diversa e inclusiva.

E. El establecimiento de medidas diferenciales en favor de personas con discapacidad y el deber del legislador en relación con la promoción de derechos y especial protección a personas con discapacidad.

El establecimiento de medidas diferenciales en favor de personas con discapacidad posee fundamentos tanto de índole constitucional como de índole convencional, este último igualmente superiores a los del artículo 93 constitucional al hacer parte del denominado bloque de constitucionalidad, de nuestro ordenamiento jurídico.

En primera instancia, debemos revisar fundamentos de índole constitucional, que fundamentan el establecimiento de medidas diferenciales en favor de este segmento poblacional, medidas que se encuentran consignadas, entre otras, en los siguientes preceptos superiores de la Carta Constitucional.

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley (...) El Estado promoverá

las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*⁵.

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran⁶.

Artículo 54. (...) El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud⁷.

Artículo 68. (...) La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.⁸

En el mismo sentido, encontramos importantes fundamentos en el área del derecho convencional frente a este importante segmento poblacional, dentro del que son resaltables la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 762 de 2002, así como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009.

Esta especial protección constitucional compromete al Estado en la adopción de medidas afirmativas en favor de este segmento poblacional, responsabilidad que de igual forma le es aplicable al legislador, como actor fundamental en la conformación del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio nacional. Al respecto la honorable Corte Constitucional como Primer Nivel Hermenéutico en la interpretación de la Carta Superior, con ponencia de la honorable

⁵ Artículo 13 de la Constitución Política Colombiana, disponible en Sitio Web http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#13

⁶ Artículo 47 de la Constitución Política Colombiana, disponible en Sitio Web http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#47

⁷ Artículo 54 de la Constitución Política Colombiana, disponible en Sitio Web http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#54

⁸ Artículo 68 de la Constitución Política Colombiana, disponible en Sitio Web http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#68

Magistrada María Victoria Calle Correa, indicó que,

“Si bien es cierto la terminología utilizada en estos los artículos 47, 54 y 68 Superiores no fue homogénea ni plenamente consistente con las definiciones técnicas de los términos aplicables a las personas con discapacidad, estas disposiciones resaltan, tal como lo ha señalado la Corte en anteriores oportunidades, la voluntad inequívoca del constituyente de eliminar, mediante actuaciones positivas del Estado y de la sociedad, la silenciosa y sutil marginación de las personas con cualquier tipo de discapacidad, que se encuentra arraigada en lo más profundo de las estructuras sociales, culturales y económicas predominantes en nuestro país, y es fundamentalmente contraria al principio de dignidad humana sobre el que se construye el Estado Social de Derecho”⁹.

Preceptos que establecen entre otras obligaciones de hacer en el legislador, tal y como lo indicó la misma corte constitucional, en este sentido el alto tribunal constitucional indicó que,

“Este deber específico de protección se traduce en una “obligación de hacer” concreta a cargo del legislador consistente en incluir tales sujetos, así como aquellas personas que por su condición (...) física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, en los supuestos de hecho de las normas que reconozcan o concedan derechos, beneficios, ventajas u oportunidades a favor de sujetos en atención a sus condiciones físicas especiales o a las barreras que estos sujetos experimentan y que impiden su participación en la sociedad o el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad”¹⁰.

En el mismo sentido continúa el Alto Tribunal Constitucional por determinar de manera específica el alcance del mandato constitucional frente al legislador a la luz del derecho a la igualdad indicando que,

“A la luz de los incisos 2° y 3° del artículo 13 Superior, “el legislador debe promover y proteger los derechos de las personas en situación de discapacidad y, por tanto, debe “(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su (...) integración social de acuerdo con sus condiciones, y (iii) otorgarles un trato especial,

pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación”¹¹.

Deber de protección que en concepto del Alto Tribunal Constitucional que

“se traduce en una “obligación de hacer” concreta a cargo del legislador consistente en incluir tales sujetos, así como aquellas personas que por su condición (...) física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, en los supuestos de hecho de las normas que reconozcan o concedan derechos, beneficios, ventajas u oportunidades a favor de sujetos en atención a sus condiciones físicas especiales o a las barreras que estos sujetos experimentan y que impiden su participación en la sociedad o el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad”.

En este sentido con la incorporación de las medidas planteadas se está cumpliendo con la responsabilidad legislativa, planteada por la Carta Superior, y contribuyendo al fortalecimiento de la especial protección constitucional de personas con discapacidad; medida que contribuirá de manera significativa a la garantía de especial protección frente a personas con discapacidad.

F. Estándares internacionales: La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (CDPD), adoptada por la Asamblea General mediante Resolución número 61/106 de 2006 y ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, constituye un hito normativo en el reconocimiento internacional de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Su incorporación al ordenamiento interno, además, fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-293 de 2010, otorgándole rango supralegal y fuerza vinculante dentro del bloque de constitucionalidad.

La CDPD establece un cambio de paradigma al adoptar el modelo social de la discapacidad, el cual desplaza la perspectiva médico-rehabilitadora tradicional y sitúa el foco en la interacción entre las personas y las barreras sociales que impiden su participación plena. Según su artículo 1°, se entiende que:

“Las personas con discapacidad incluyen aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir

⁹ Sentencia C-804 del once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), Corte Constitucional, Magistrada Ponente, Dra. María Victoria Calle Correa disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-804-09.htm>.

¹⁰ Sentencia C-329 del veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Dr. Carlos Bernal Pulido, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-329-19.htm>

¹¹ Sentencia C-329 del veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Dr. Carlos Bernal Pulido, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-329-19.htm>

su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Este enfoque ha sido ampliamente acogido por organismos internacionales y por el orden constitucional colombiano. La Corte Constitucional ha reiterado que el principio de dignidad humana impone al Estado el deber de adoptar medidas positivas para garantizar la inclusión social y política de las personas con discapacidad, no como sujetos pasivos de asistencia, sino como titulares activos de derechos fundamentales (Sentencias T-551 de 2011, T-974 de 2010, entre otras).

La Convención impone a los Estados Parte un conjunto de obligaciones específicas, entre las cuales destaca la eliminación de barreras, la adopción de ajustes razonables y la implementación de acciones afirmativas. En materia política, el artículo 29 de la CDPD establece con claridad que los Estados deben:

“Garantizar a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozarlos en igualdad de condiciones con las demás, y comprometerse a garantizar el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida política y pública, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

Este mandato ha sido interpretado por diversos expertos y organismos como una obligación jurídica de remover obstáculos estructurales y adoptar mecanismos diferenciados de representación, en tanto las personas con discapacidad enfrentan condiciones de desigualdad material que les impiden ejercer plenamente su ciudadanía.

En el caso colombiano, investigaciones académicas y proyectos como el adelantado entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Universidad Sergio Arboleda -bajo la dirección del profesor Carlos Parra Dussán- han evidenciado las falencias estructurales del ordenamiento jurídico nacional frente a la implementación efectiva de la Convención. Tales estudios concluyen que, si bien existe un marco normativo amplio, persisten rezagos importantes en materia de exigibilidad, garantías institucionales y acceso real a los espacios de decisión.

Como se ha señalado en estos trabajos, la Convención no es un simple instrumento programático: plantea obligaciones exigibles que deben ser traducidas en políticas públicas, leyes efectivas y mecanismos de inclusión y representación real. En ese sentido, la creación de curules especiales para personas con discapacidad constituye una medida legislativa razonable y necesaria para cumplir con el estándar internacional de participación plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos.

En suma, el presente proyecto de acto legislativo se funda en la necesidad de armonizar el orden constitucional colombiano con el contenido normativo y los principios rectores de la Convención, dando paso a una democracia más inclusiva, plural y acorde con los estándares internacionales de derechos humanos.

G. La circunscripción especial como mecanismo de fortalecimiento de la democracia.

Tal y como lo hemos indicado, de conformidad con lo indicado por la honorable Corte Constitucional, para la efectiva garantía del mandato de promoción y protección, del que es garante el Estado se debe entre otras medidas

“(i) deben tener en consideración las necesidades de las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, (...) (iii) asegurar su participación en todas las decisiones que los afecten (...) (v) propender por asegurar la satisfacción de las necesidades de tales sujetos dentro de la sociedad, (vi) remover las barreras y las limitaciones de los contextos sociales donde estas personas se desenvuelven, (...) (viii) fortalecer su inclusión y participación plena y efectiva en la sociedad”.

De esta forma es clara que cualquier medida tendiente a garantizar la participación de personas con discapacidad en la toma de decisiones realizadas entre otros desde el legislador es una medida efectiva que garantizará su participación real en la toma de decisiones que podrían afectarles, siendo fundamental de esta forma la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de los estipulados planteados en esta iniciativa, para garantizar de manera real la satisfacción de sus derechos y El cumplimiento real del mandato de promoción y especial protección de los derechos fundamentales de personas con discapacidad desde el Estado.

3. LAS CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LOS PRINCIPIOS DE PLURALISMO, PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA E IGUALDAD.

A. Precedente normativo y constitucional: curules especiales existente.

El principio de representación ha sido tradicionalmente entendido en las democracias liberales como un mecanismo mediante el cual la ciudadanía elige delegados que actúan en su nombre en las instancias institucionales. Este modelo, fundado en una concepción abstracta y universal de la ciudadanía, ha sido objeto de cuestionamientos crecientes en contextos donde amplios sectores de la población han permanecido sistemáticamente excluidos de los espacios de decisión política. En respuesta a ello, ha emergido la noción de representación identitaria, orientada a garantizar la presencia institucional de sujetos

colectivos que han enfrentado históricamente barreras estructurales para el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

Este tipo de representación no pretende sustituir la idea de ciudadanía común, sino completarla, al reconocer que la igualdad formal ante la ley no asegura por sí sola la inclusión efectiva en el debate público y la toma de decisiones. La representación identitaria parte de un presupuesto claro: ciertos grupos sociales, debido a condiciones estructurales de exclusión, no solo han carecido de acceso al poder, sino que sus visiones, experiencias y necesidades han sido sistemáticamente silenciadas.

En Colombia, el modelo constitucional de 1991 incorporó esta preocupación mediante la creación de circunscripciones especiales de representación para comunidades indígenas y afrodescendientes, reconociendo la necesidad de garantizar su presencia en el Congreso de la República como medida de acción afirmativa. No obstante, como lo advierte el estudio “Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010). Cuestionamientos a la representación identitaria en el Congreso de Colombia” (Universidad de los Andes), estos mecanismos han sido objeto de tensiones y desafíos. Entre ellos se destacan las dificultades para traducir la presencia institucional en una representación efectiva de las agendas colectivas, así como la cooptación de estas curules por intereses clientelistas o desligados de las bases sociales que deberían representar.

A pesar de esos retos, el balance general del estudio subraya que las circunscripciones especiales han sido instrumentos válidos para ampliar el espectro de voces presentes en el Congreso y visibilizar problemáticas que de otro modo quedarían fuera del debate legislativo. En ese sentido, la representación identitaria no debe ser descartada por sus imperfecciones, sino fortalecida a través de mecanismos que garanticen su legitimidad y efectividad.

La propuesta de crear una curul para personas con discapacidad se inscribe en esa misma lógica constitucional. Se trata de superar una omisión histórica, mediante un mecanismo específico que asegure la participación de un colectivo que, a pesar de representar a millones de ciudadanos en Colombia, no ha contado con representación directa y diferenciada en las instancias donde se definen las políticas públicas que los afectan.

Reconocer que la discapacidad implica una experiencia social y política distinta, marcada por la exclusión, la invisibilidad y la discriminación, es el punto de partida para avanzar hacia una democracia verdaderamente incluyente. La representación identitaria, lejos de fragmentar el cuerpo político, lo enriquece al incorporar la pluralidad como valor constitutivo del Estado Social de Derecho. En esa medida, esta propuesta legislativa busca garantizar que el Congreso

refleje de manera más justa y equitativa la diversidad de la sociedad colombiana.

B. Principios de Pluralismo, Participación Democrática e Igualdad.

De acuerdo con lo indicado por la honorable Corte Constitucional¹²,

“es indiscutible que la participación es un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano; tanto así que, de conformidad con el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Carta, es uno de los principios fundantes del Estado y, simultáneamente, uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad. Por ello, cualquier medida destinada a fortalecer la participación cuenta, de entrada, con un firme apoyo en la Constitución”.

Continúa la honorable Corte por relacionar los beneficios que trae en pro del derecho la incorporación de circunscripciones especiales en favor de dichos segmentos poblacionales, lo anterior al considerar que:

“al crear la nueva circunscripción electoral, dota a determinados grupos sociales de una herramienta indispensable para adquirir vocería directa en la Cámara de Representantes y, a través de ella, ejercer efectivamente su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrado por el artículo 40 de la Carta en tanto manifestación activa de la calidad de ciudadano colombiano. Al hacerlo, confirma la íntima relación que existe entre la democracia participativa y el pluralismo, principio que se introduce, así, entre las reglas mismas del juego político”.

En el mismo sentido la honorable Corte Constitucional¹³ plantea argumentos relacionados con la importancia de la participación democrática para el Estado, así como la importancia de estas circunscripciones para la garantía de desarrollo del mencionado derecho y el impacto del mismo en la vida de los ciudadanos; al respecto estableció que:

“la democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución, se encuentra ligada a un esfuerzo progresivo de construcción histórica, durante el cual es indispensable que la

¹² Sentencia C-169 del catorce (14) de febrero de dos mil uno (2001), Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-169-01.htm>

¹³ Sentencia C-089 de Marzo 3 de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm> citada por la Sentencia C-169 del catorce (14) de febrero de dos mil uno (2001), Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-169-01.htm>

esfera de lo público, y con ella el sistema político, estén abiertos al reconocimiento constante de nuevos actores sociales. En consecuencia, solo puede hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, allí donde la composición formal y material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan.

Ello es especialmente importante en un Estado Social de Derecho, que se caracteriza por presuponer la existencia de una profunda interrelación entre los espacios, tradicionalmente separados, del “Estado” y la “Sociedad Civil”, y que pretende superar la concepción tradicional de la democracia, vista simplemente como el gobierno formal de las mayorías, para acoplarse mejor a la realidad e incluir dentro del debate público, en tanto sujetos activos, a los distintos grupos sociales, minoritarios o en proceso de consolidación, fomentando así su participación en los procesos de toma de decisiones a todo nivel”.

En el mismo sentido el Alto Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia estableció que:

“La relación inescindible que se establece entre el pluralismo y la participación en una democracia constitucional como la colombiana, trae como consecuencia inmediata la necesidad de que el sistema representativo refleje al máximo, en su conformación, las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad; especialmente cuando el artículo 133 de la Carta dispone, expresamente, que “los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”. Es esta representatividad social, sin duda, lo que legitima el quehacer de corporaciones de elección popular como el Congreso de la República, las cuales, por esa misma razón, deberán contar con la participación efectiva, tanto de los sectores tradicionalmente marginados de lo público, como de las formas minoritarias y diferentes de organización social -categorías frecuentemente superpuestas”.

En este sentido, la incorporación de las disposiciones planteadas en esta iniciativa legislativa, contribuirán de manera real al fortalecimiento de la participación democrática de un segmento poblacional con presencia significativa en el territorio nacional, permitiéndoles ingresar al foro democrático del Congreso de la República, enriqueciendo el debate legislativo y siendo portavoces de dichos segmentos poblacionales, y representando los intereses sociales legítimos que ellos poseen. En este sentido la medida planteada en la iniciativa legislativa en lo esencial es un reflejo de la carta constitucional, en materia del establecimiento

de garantías en favor de personas con especial protección constitucional como lo son las personas con discapacidad.

V. ANÁLISIS DE COMPATIBILIDAD DE LA REFORMA

La creación de una circunscripción especial para personas con discapacidad, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, se enmarca dentro de los principios fundantes de la Constitución de 1991 y no implica una sustitución de la misma, por las siguientes razones:

1. Desarrollo del principio democrático y de la participación política (art. 1º, 2º y 40 C. P.).

La reforma fortalece, mas no reemplaza, la noción de democracia participativa consagrada en la Constitución de 1991. Este principio, pilar del Estado Social de Derecho, exige que la ciudadanía no solo tenga el derecho abstracto a participar, sino que cuente con condiciones materiales que hagan posible esa participación en igualdad real. En esa línea, el diseño constitucional ha previsto diversos mecanismos de acción afirmativa que permiten a grupos históricamente excluidos tener presencia en los escenarios de decisión política.

Lejos de alterar la estructura esencial del orden democrático, la medida se inscribe dentro de esa misma lógica. Al garantizar que las personas con discapacidad cuenten con un mecanismo específico de representación, se les reconoce como sujetos políticos plenos, con derecho a deliberar y decidir en el Congreso de la República. Esta inclusión no implica desnaturalizar ni sustituir el sistema democrático, sino profundizarlo y perfeccionarlo, al ampliar la base social de la representación política.

Además, la medida mantiene una plena coherencia con los precedentes constitucionales ya consolidados: las circunscripciones especiales de comunidades indígenas, afrodescendientes y de colombianos en el exterior, todas ellas introducidas como desarrollos del principio democrático pluralista y del mandato de igualdad material. La nueva circunscripción para personas con discapacidad se suma a este conjunto, sin modificar las funciones del Congreso ni los procedimientos de adopción de leyes, control político o reforma constitucional.

En este sentido, la reforma se traduce en una ampliación del espectro democrático y participativo previsto en la Carta de 1991. Se trata de una medida que fortalece la identidad constitucional, pues asegura la vigencia de la igualdad y el pluralismo político, sin sustituir los ejes definitorios de la democracia representativa ni la estructura del Congreso como institución bicameral.

2. Armonía con el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006 y ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, impone a los Estados la obligación de garantizar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad en la vida política y pública, en igualdad de condiciones con las demás personas. Este instrumento internacional, que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, compromete al Estado colombiano a adoptar medidas legislativas y de política pública orientadas a remover las barreras estructurales que históricamente han limitado la participación de esta población en los escenarios de toma de decisiones.

En ese marco, la reforma que adiciona una curul en cada cámara no es un acto caprichoso ni accesorio, sino una medida de adecuación constitucional a los compromisos internacionales asumidos por Colombia. Se trata de una acción afirmativa que materializa el principio de igualdad real y efectiva (artículo 13 de la Constitución) y garantiza el derecho fundamental a la participación política (artículos 40 y 93 de la Constitución), asegurando que las personas con discapacidad cuenten con una voz directa en el órgano legislativo.

Lejos de constituir una sustitución de la Constitución, esta medida representa un desarrollo coherente de sus principios esenciales. La identidad constitucional permanece incólume: se conserva la estructura bicameral del Congreso, sus competencias legislativas, de control político y de reforma constitucional, así como el sistema democrático representativo. Lo que se introduce es un mecanismo que perfecciona el principio democrático y pluralista, asegurando la inclusión de un grupo históricamente marginado en la deliberación pública.

En consecuencia, la reforma debe entenderse como una adecuación armónica al derecho internacional de los derechos humanos y a los estándares del bloque de constitucionalidad, y no como una alteración de la Carta Política. Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos no sustituye la Constitución, sino que la fortalece al garantizar la efectividad de los derechos y alinear el orden interno con los compromisos internacionales de dignidad, igualdad y democracia.

3. Precedente constitucional sobre sustitución de la Constitución

La adición de una curul en cada cámara no configura un vicio de competencia ni puede considerarse una sustitución de la Constitución, a la luz de la doctrina elaborada por la Corte Constitucional. Como lo ha precisado la jurisprudencia, los vicios de competencia se valoran en tres sentidos: (i) que la reforma no suponga una alteración sustancial de la temática y sentido de la

Carta, (ii) que el asunto objeto de modificación se encuentre dentro del ámbito del poder de reforma, y (iii) que no implique una usurpación de decisiones reservadas al constituyente originario.

En este caso, la reforma no toca un eje definitorio de la Constitución ni reemplaza su identidad. No se elimina el Congreso, ni se sustituye la bicameralidad, ni se transforman las competencias esenciales de las cámaras. Por el contrario, se preserva la continuidad de la estructura institucional y se mantiene intacto el equilibrio de pesos y contrapesos. Lo que varía es únicamente un aspecto cuantitativo de la representación, que se ubica plenamente dentro de la órbita del constituyente derivado.

La Corte ha indicado que la sustitución ocurre cuando se transforma “cierta Constitución en una totalmente diferente”, de modo que no pueda sostenerse su identidad (Sentencias C-1200 de 2003 y C-053 de 2016). En contraste, la medida que aquí se propone no altera los principios esenciales de la Carta, tales como la separación de poderes, la democracia participativa, el pluralismo político o la igualdad material. Antes bien, los refuerza, al abrir espacios de inclusión a una población históricamente marginada.

En consecuencia, esta modificación debe entenderse como un ejercicio legítimo del poder de reforma y no como una usurpación de competencias del constituyente originario. Como lo ha resaltado la doctrina, la tarea del juez constitucional en estos casos es garantizar que perduren los principios y garantías democráticas, aplicando un control leve o moderado sobre el ejercicio del poder de reforma, sin impedir el despliegue de la soberanía popular ni vaciar de contenido la regla de mayorías.

La incorporación de nuevas curules especiales, lejos de sustituir la Constitución, desarrolla su identidad democrática y social, pues materializa el principio de igualdad real y efectiva y profundiza la participación política sin alterar los elementos esenciales de la Carta de 1991.

4. Continuidad institucional del Congreso de la República.

La adición de una curul en cada cámara no altera en lo más mínimo la estructura bicameral del Congreso ni afecta sus funciones esenciales. La bicameralidad, como diseño institucional, se mantiene incólume: la Cámara de Representantes y el Senado continúan existiendo con sus mismas competencias, composición y relación de pesos y contrapesos. La medida propuesta únicamente introduce un ajuste cuantitativo que busca ampliar los márgenes de representación democrática, garantizando la inclusión de un grupo históricamente excluido de la deliberación parlamentaria.

Este incremento no configura una sustitución del modelo de Congreso previsto en la Constitución de 1991, ya que no modifica el núcleo esencial de las funciones legislativas, de control político o de reforma constitucional. Por el contrario, lo que hace es perfeccionar el principio democrático al

fortalecer la diversidad en la representación, sin alterar las reglas de funcionamiento, ni la manera como se aprueban las leyes, ni la distribución de competencias entre ambas cámaras.

En este sentido, el ajuste es de naturaleza representativa y cuantitativa, pero no estructural. Tal como ocurrió con la incorporación de curules especiales para comunidades indígenas o afrodescendientes, la creación de un escaño para personas con discapacidad responde a un objetivo de igualdad material y no a un rediseño del Congreso. Por lo tanto, se trata de una medida plenamente compatible con la Constitución, que preserva su identidad esencial al tiempo que expande el alcance del principio democrático y participativo.

5. Enfoque de igualdad y no discriminación (arts. 13 y 93 C. P.).

La reforma concreta de manera directa la cláusula de igualdad material prevista en el artículo 13 de la Constitución, al establecer acciones afirmativas específicas orientadas a superar las barreras políticas, sociales y culturales que históricamente han limitado la participación de las personas con discapacidad. La medida no constituye un privilegio injustificado, sino un mecanismo diferenciado de inclusión que busca equilibrar las condiciones de competencia en el acceso al poder político, garantizando que un grupo en situación de desventaja estructural pueda ejercer plenamente sus derechos políticos.

Este diseño institucional se integra armónicamente al marco constitucional vigente, que reconoce la necesidad de adoptar tratos diferenciados en favor de poblaciones tradicionalmente marginadas. De hecho, la propia Carta ha previsto figuras semejantes para comunidades indígenas, afrodescendientes y colombianos residentes en el exterior, lo cual demuestra que la creación de circunscripciones especiales es un instrumento legítimo y coherente con la estructura constitucional.

En esa misma línea, la reforma se sustenta en la doctrina de la Corte Constitucional, que ha reiterado que la igualdad no se satisface únicamente con la prohibición de discriminación, sino con la adopción de medidas concretas que permitan remover obstáculos de facto en el goce de los derechos. Así, la circunscripción especial para personas con discapacidad no implica sustitución de la Constitución, sino desarrollo de sus mandatos esenciales: avanzar en la realización de la igualdad real y efectiva y en la consolidación de una democracia pluralista e inclusiva.

VI. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, establece, en su artículo 7° que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos,*

deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que si bien el costo fiscal deriva de la ley que reglamente estos mandatos establecidos en este proyecto de Acto Legislativo. No obstante, en razón a considerar específicamente cuánto podría generarse, se aclara lo siguiente:

- La creación de dos curules adicionales en el Congreso de la República, una en el Senado y otra en la Cámara de Representantes, genera un costo estimado de \$3.278 millones de pesos anuales. Esta cifra corresponde a dos componentes. En primer lugar, los gastos directos de cada congresista en salarios, primas y prestaciones legales para 2024, que ascienden a \$703 millones anuales. En segundo lugar, el presupuesto asignado a cada Unidad de Trabajo Legislativo (UTL), que equivale a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Para 2025, el SMLMV es de \$1.560.000, lo que se traduce en \$78 millones mensuales y, por tanto, \$936 millones anuales. Cabe precisar que este último valor constituye un tope máximo y que la utilización de la totalidad de la asignación depende de la decisión de cada congresista al momento de contratar su equipo de trabajo.

- Al comparar este valor con el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2026, el impacto resulta marginal. El PGN asciende a \$557 billones, equivalentes al 28,9% del PIB. En ese contexto, los \$3.278 millones de las curules representan apenas el 0,0006% del presupuesto nacional, una fracción mínima frente al tamaño de las finanzas públicas. Incluso si se proyecta el costo a los cuatro años de una legislatura completa, el valor acumulado de \$13.112 millones continúa siendo inferior al 0,003% del PGN 2026.

- La proporción es igualmente baja si se analiza en relación con el presupuesto de funcionamiento del Congreso, que para el año 2026 asciende a \$1,09 billones. En este caso, el costo de las dos curules equivale a tan solo 0,3% del presupuesto total del Congreso, lo que permite concluir que la medida es financieramente sostenible.

- En conclusión, aunque la creación de estas curules implica un costo adicional para el Estado, dicho costo resulta insignificante frente al volumen del gasto público y frente al propio presupuesto del Congreso. Por lo tanto, el impacto fiscal no constituye un obstáculo para la viabilidad de la iniciativa, máxime cuando su implementación responde a mandatos constitucionales y compromisos internacionales en materia de igualdad y participación política efectiva de las personas con discapacidad.

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde

la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular -de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general, sino particular”¹⁴.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “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”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento¹⁵. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este Proyecto de Acto Legislativo, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, ya que es una creación de una curul especial que, debido a no existir actualmente, es hipotético que un congresista o un familiar en situación de discapacidad se postule para esta circunscripción.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

VIII.

PLIEGO DE MODIFICACIONES


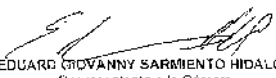

TEXTO RADICADO DE LA INICIATIVA	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE, PRIMERA VUELTA, EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
TÍTULO: “ <i>Por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes y el Senado de la República</i> ”.	Sin modificaciones.	Sin modificaciones.
ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas <u>y uno elegido por la circunscripción nacional para personas con discapacidad.</u> Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno. <u>PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Ley reglamentará la circunscripción especial para personas con discapacidad en el Senado de la República.</u>	ARTÍCULO 1º. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y uno elegido por la circunscripción nacional para personas con discapacidad. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno. PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Ley reglamentará la circunscripción especial para personas con discapacidad en el Senado de la República, <u>incluyendo en esta por lo menos las reglas de inscripción y elección de candidatos por esta circunscripción especial, así como los mecanismos adicionales tendientes a promover la participación de personas con discapacidad en dichos comicios.</u>	Se ajusta el párrafo transitorio con la finalidad de unificar el texto con el artículo 2.
ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: ARTÍCULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción	ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: ARTÍCULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley. Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción	Se ajusta el párrafo transitorio 2º, para unificar con el texto del artículo 1º.

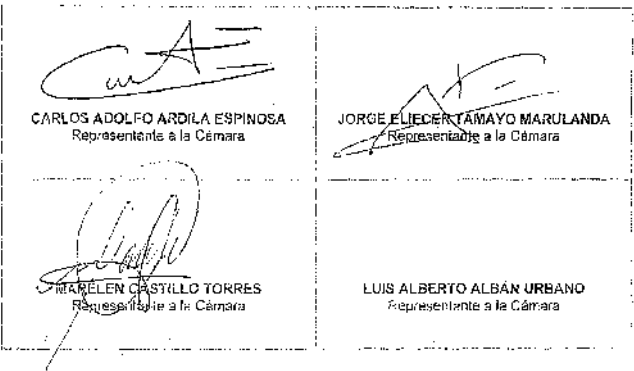
<p>de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, uno (1) por la circunscripción para personas con discapacidad, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2013; de lo contrario, lo hará el Gobierno nacional dentro de los treinta (30) días siguientes a esa fecha. En dicha reglamentación se incluirán, entre otros temas, la inscripción de candidatos, y la inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, los mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y Embajadas, y la financiación estatal para visitas al exterior por parte de los Representantes elegidos.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°. <u>La ley reglamentará la circunscripción especial para personas con discapacidad, incluyendo en esta por lo menos las reglas de inscripción y elección de candidatos por esta circunscripción especial, así como los mecanismos adicionales tendientes a promover la participación de personas con discapacidad en dichos comicios.</u></p>	<p>de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, uno (1) por la circunscripción para personas con discapacidad, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2013; de lo contrario, lo hará el Gobierno nacional dentro de los treinta (30) días siguientes a esa fecha. En dicha reglamentación se incluirán, entre otros temas, la inscripción de candidatos, y la inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, los mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y Embajadas, y la financiación estatal para visitas al exterior por parte de los Representantes elegidos.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°. La ley reglamentará la circunscripción especial para personas con discapacidad en la Cámara de Representantes, incluyendo en esta por lo menos las reglas de inscripción y elección de candidatos por esta circunscripción especial, así como los mecanismos adicionales tendientes a promover la participación de personas con discapacidad en dichos comicios.</p>	
<p>ARTÍCULO 3°. <i>VIGENCIA.</i> El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992 presentamos ponencia positiva y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate, en primera vuelta, al **Proyecto de Acto Legislativo número 206 de 2025 Cámara, por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes y el Senado de la República**, de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINCO CLAVIJO Representante a la Cámara	 JUAN DANIEL PENUELA CALVACHE Representante a la Cámara
 EDUARDO GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara	 ORLANDO CASTILLEJA AVINCULA Representante a la Cámara
 ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO Representante a la Cámara	 MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara



X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE, PRIMERA VUELTA, EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 206 DE 2025 CÁMARA

por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y uno elegido por la circunscripción nacional para personas con discapacidad.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Ley reglamentará la circunscripción especial para personas con discapacidad en el Senado de la República, incluyendo en esta por lo menos las reglas de inscripción y elección de candidatos por esta circunscripción especial, así como los mecanismos adicionales tendientes a promover

la participación de personas con discapacidad en dichos comicios.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.

Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cinco (5) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, uno (1) por la circunscripción para personas con discapacidad, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

PARÁGRAFO 1º. A partir de 2014, la base para la asignación de las curules adicionales se ajustará en la misma proporción del crecimiento de la población nacional, de acuerdo con lo que determine el censo. Le corresponderá a la organización electoral ajustar la cifra para la asignación de curules.

PARÁGRAFO 2º. Si como resultado de la aplicación de la fórmula contenida en el presente artículo, una circunscripción territorial pierde una o más curules, mantendrá las mismas que le correspondían a 20 de julio de 2002.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º. El Congreso de la República reglamentará la circunscripción internacional a más tardar el 16 de diciembre de 2013; de lo contrario, lo hará el Gobierno nacional dentro de los treinta y (30) días siguientes a esa fecha. En dicha reglamentación se incluirán, entre otros temas, la inscripción de candidatos, y la inscripción de ciudadanos habilitados para votar en el exterior, los mecanismos para promover la participación y realización del escrutinio de votos a través de los Consulados y Embajadas, y la financiación estatal para visitas al exterior por parte de los Representantes elegidos.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º. La ley reglamentará la circunscripción especial para personas con discapacidad en la Cámara de Representantes, incluyendo en esta por lo menos las reglas de inscripción y elección de candidatos por esta circunscripción especial, así como los mecanismos adicionales tendientes a promover la participación de personas con discapacidad en dichos comicios.

ARTÍCULO 3º. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara	 JUAN DANIEL PÉÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara
 EDUARD GIOVANNY SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara	 ORLANDO GASCA DE LA PENÍNSULA Representante a la Cámara
 ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO Representante a la Cámara	 MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara
 CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara	 JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara
 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 171 DE 2025 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.

Bogotá, D. C. 30 de septiembre de 2025

Honorable Representante

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: **Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 171 de 2025 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.**

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 171 de 2025 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 Ponente Coordinador	 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Ponente
 HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ Ponente	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Ponente
 JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Ponente	 PIEDAD CORREAL RUBIANO Ponente
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Ponente	 JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL Ponente
 MARELEN CASTILLO TORRES Ponente	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Ponente

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo número 171 de 2025 Cámara fue presentado por iniciativa de los Honorables Representantes *Jairo Humberto Cristo Correa, Leonor María Palencia Vega, Jaime Rodríguez Contreras, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Betsy Judith Pérez Arango, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Juan Felipe Corzo Álvarez, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Diógenes Quintero Amaya, Hugo Alfonso Archila Suárez, Lina María Garrido Martín, Gabriel Becerra Yáñez*, el día 5 de agosto de 2025 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1509 de 2025.

El 16 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes procedió, mediante oficio C. P. C. P. 3.1- 227-2025, designar como ponentes para Primer Debate a los honorable Representante *Heráclito Landínez Suárez*, honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte*, honorable Representante *Hernán Darío Cadavid Márquez*, honorable Representante *Óscar Rodrigo*

Campo Hurtado, honorable Representante Juan Manuel Cortés Dueñas, honorable Representante Piedad Correal Rubiano, honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca, honorable Representante Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, honorable Representante Marelen Castillo Torres y honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano.

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 2º al artículo 328 de la Constitución Política
Art. 3º	Normas especiales en materia fiscal
Art. 4º	Vigencia

4. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Proyecto de Acto Legislativo 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.* Iniciativa presentada *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 Chaux, Gersel Luis Pérez Altamiranda, María Fernanda Carrascal Rojas, Hernán Darío Cadavid Márquez, Gabriel Becerra Yáñez, Heráclito Landínez Suárez, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Germán Rogelio Rozo Anís, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, David Alejandro Toro Ramírez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Mauricio Parodi Díaz, Hernando González, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Néstor Leonardo Rico Rico 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.* Archivado (Art. 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992).

Proyecto de Ley número 25 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 Araujo, 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 136 de 2015 Cámara,*por medio del cual el municipio de San José de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander; se eleva a distrito especial, fiscal y aduanero,* iniciativa presentada por los honorables Senadores *Antonio del Cristo Guerra de la Espriella, Horacio Serpa Uribe, Luis Fernando Velasco Chaves, Miguel Amín Escaf, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Viviane Morales Hoyos;* honorables Representantes *Fabio Raúl Amín Saleme, David Alejandro Barguil Assís, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Nicolás Daniel Guerrero Montaña, Rodrigo Lara Restrepo, Olga Lucía Velásquez Nieto.* Archivo. Artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2006 Senado – 60 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, Franklin 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 02/07. Parcialmente inexecutable por desconocer el principio de consecutividad, que debe observarse en el trámite, respecto de la ciudad de Cúcuta mediante Sentencia 033-2009¹.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Los autores señalan que la ciudad de San José de Cúcuta es un escenario de eventos significativos en

¹ Corte Constitucional, Sentencia del 28 de enero de 2009, Exp. D-7302.

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 y el puerto terrestre de mayor importancia en Colombia, pues en 1888, con la construcción del primer ferrocarril colombiano 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 su momento se consideró seriamente la posibilidad de que Cúcuta fuera la capital del proyecto republicano presidido por Simón Bolívar. La ciudad de Cúcuta se convierte así en un símbolo emblemático de las ambiciones políticas y territoriales de la época, ofreciendo un vistazo fascinante a las decisiones y visiones que ayudaron a dar forma a la nación colombiana moderna.

En la actualidad, según cifras de la Subdirección de Control Migratorio, Subdirección de Extranjería, Subdirección de Verificación Migratoria² con corte al 24 de septiembre de 2025, en Colombia se encuentran 2.826.376 migrantes venezolanos(os), siendo el departamento de Norte de Santander el tercero con 331.726 (11,7%), después de Bogotá con 593.001 (21%) y Antioquia con 392.540 (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 215.870 migrantes, de los cuales, se encuentran con estatus migratorio regular autorizado 121.336 (56,21%), en proceso de regularización 25.840 (12,44%), irregular 13.598 (6,30%) y regularidad 8.558 (3,96%).



Fuente: Recuperado el 25 de septiembre de 2025, Sistema de Información Platinum (Subdirección de Control Migratorio, Subdirección de Extranjería, Subdirección de Verificación Migratoria).

En este momento, San José de Cúcuta se erige como una ciudad resiliente, que recuerda la tragedia natural que a causa del terremoto del 18 de mayo de 1875 destruyó la ciudad y que sus habitantes construyeron nuevamente, como símbolo constante de trabajo y de hermandad, permitiendo crecer y prosperar con una población pluricultural.

En el caso de Norte de Santander, la economía mostró un comportamiento altamente volátil entre 2010 y 2024, con variaciones marcadas de un año a otro: una fuerte caída en 2020 (-5,5%) producto de la pandemia, seguida de una recuperación significativa en 2021 (12,0%) y una posterior desaceleración en 2022 (3,2%) y 2023 (1,7%), situándose en 2024 en el mismo nivel de crecimiento que la media nacional (1,7%), como se evidencia a continuación:



Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta. Observatorio Económico “Data Cúcuta”³.

De la misma manera, cabe resaltar que, a día de hoy, el comercio exterior en la zona de frontera mantiene su relevancia, pues mientras a nivel nacional y departamental las exportaciones a julio de 2025 tuvieron un balance positivo respecto al mismo periodo en 2024, en Cúcuta se evidenció un incremento superior al 140% en miles de USD, como se puede observar en la siguiente tabla:

² Recuperado el 24 de septiembre de 2025, <https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/viz/MigrantesvenezolanosenColombia-Junio2024/MigrantesvenezolanasosenColombia>

³ 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/>

EXPORTACIONES
Enero- julio 2025
(Miles de USD/FOB)

	2024	2025	Variación
Colombia	28.635.812	28.820.089	0,6%
N de Santander	450.576	516.109	14,5%
Cúcuta	151.369	238.888	57,9%

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta. Observatorio Económico “Data Cúcuta”⁴.

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 2024⁵.

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.

⁴ Datos tomados Cámara de comercio de Cúcuta “DataCúcuta”<https://datacucuta.com/indicadores-regionales/comercio-exterior/exportaciones/exportaciones-julio-2025/>

⁵ <https://datacucuta.com/sin-categoria/regimen-especial-en-materia-tributaria-zona-economica-y-social-especial/>

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 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 7 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 número 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; Postconflicto y Cultura de Paz; Vivienda; Equidad de Género; Salud; Banco de Progreso; de Gobierno; Cultura y Turismo; Desarrollo Social; Infraestructura; Seguridad Ciudadana; Tránsito y Transporte.
- 2. Veintitrés (23) subsecretarías.
- 3. Cuatro (4) subdirecciones.
- 4. Cuatro (4) oficinas especiales, dos (2) de Control Interno, dos (02) 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:

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

**Propuesta presupuestal implícita al ser
Distrito Especial**

**Asignación de Ingresos Corrientes a las
Localidades en Cúcuta como Distrito Especial
Normativa y Porcentaje Asignado**

Cuando una ciudad en Colombia se convierte en Distrito Especial, hay normas específicas que determinan el porcentaje de ingresos corrientes que se asignarán a las localidades. Según las regulaciones vigentes, como la Ley 1617 de 2013 (Régimen Especial de los Distritos) y la Ley 2086

de 2021⁶, 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.

Potencialidades para el desarrollo fronterizo

**Ubicación Estratégica y Potenciación del
Comercio Transfronterizo**

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

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

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

Por su parte, el estado Táchira, cuenta con una división político territorial de 29 municipios, de los cuales 5 comparten frontera con el departamento Norte de Santander (García de Hevia, Ayacucho,

⁶ Ley 2086 de 2021: 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: 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.

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
Total		2.219 Km

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 Km² que representa el 1,9% del total nacional y su densidad poblacional es de 77 habitantes por km². 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 km², 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

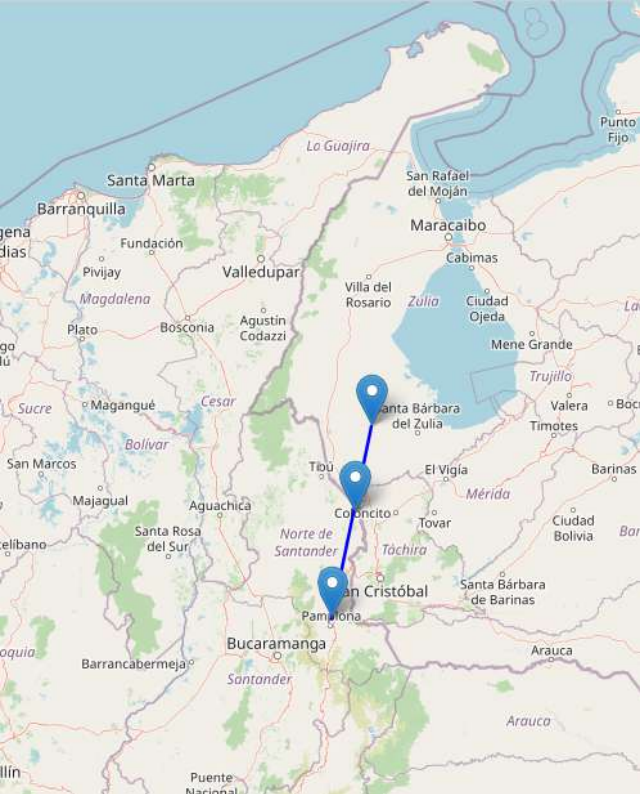
de la división de aguas de la cuenca. Esta ilustración es crucial para comprender la interdependencia biofísica y socioeconómica de la cuenca.

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 hectáreas⁷.

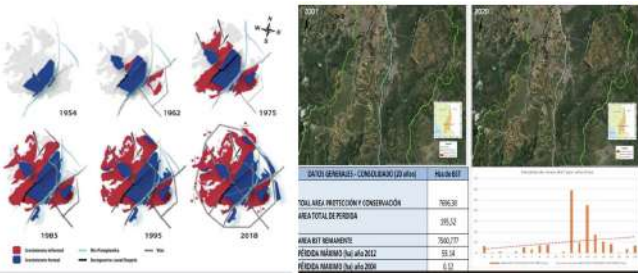
En relación con la biodiversidad de flora y fauna, en el departamento se han registrado un total de 476 especies endémicas, y 217 especies con alguna categoría de amenaza⁸.

⁷ <https://corponor.gov.co/dev/index.php/es/estaticos/60-estaticos/660-areas-naturales-estrategicas>.
⁸ <https://cifras.biodiversidad.co/norte-santander>

Impacto de la Actividad Antrópica

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

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



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

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

Estrategias para una Gestión Sostenible
Gobernanza Policéntrica y Multinivel

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

Cooperación Binacional Efectiva

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

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

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 cuencas hidrográficas importantes de la región, la cuenca del río Pamplonita suministra agua, permitiendo 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 millón de pasajeros⁹. Esta cifra incluye tanto vuelos nacionales como internacionales y sus datos reflejan un crecimiento continuo en el tráfico aéreo de la ciudad.

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

⁹ <https://www.aeropuertosdelmundo.net/aeropuerto-CUC/>

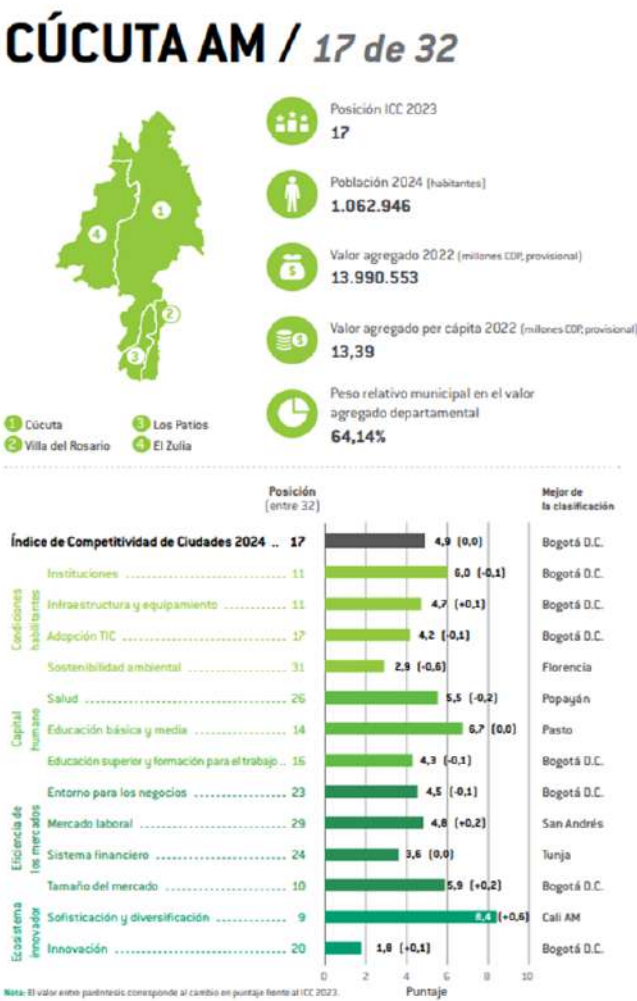
reflejando un crecimiento similar en Cúcuta (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2023).

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 2024, Cúcuta mantuvo su competitividad, manteniéndose estable en la posición en el Índice de Competitividad de Ciudades del Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario¹⁰. 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 competitividad¹¹.



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

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

Diversificación Económica

La diversificación hacia nuevas actividades económicas, puede ser una fuente importante de crecimiento y desarrollo sostenible para Cúcuta donde se 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 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 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.

¹⁰ Consejo Privado de Competitividad y Universidad del Rosario.

¹¹ <https://compite.com.co/indice-de-competitividad-de-ciudades/>

- **Verificación de Historial Financiero:** Implementar mecanismos para la verificación del historial y la capacidad financiera de los inversionistas, facilitando el acceso a créditos y fomentando un intercambio monetario regulado con Venezuela.
- 3. Modificación del Régimen Aduanero:**
- **Creación de Depósitos Francos:** Proponer la modificación del Decreto número 1169 de 2019 para permitir la creación de depósitos francos (Duty Free o In Bond) en Cúcuta, aprovechando su condición de puerto terrestre y su ubicación estratégica según la Ley 191 de 1995 (“Ley de Fronteras”). Esto estimulará la reactivación económica del departamento y fortalecerá el intercambio comercial.
- 4. Fomento al Turismo y al Comercio:**
- **Desarrollo de Infraestructura Turística:** Invertir en infraestructura turística que resalta 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.

6. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El Proyecto de Acto Legislativo número 171 de 2025 busca 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 y las demás leyes que versen sobre el particular.

En la actualidad Colombia cuenta con 12 distritos que se encuentran sujetos a un régimen especial respecto al establecido para los municipios desde la Constitución Política de 1991.

Distrito	Creación
Bogotá	Constitución Política de 1991
Santa Marta	Constitución Política de 1991
Cartagena	Constitución Política de 1991
Barranquilla	Acto Legislativo 01 de 1993
Buenaventura	Acto Legislativo 02 de 2007
Riohacha	Ley 1766 de 2015
Mompox	ley 1875 de 2017
Santiago de Cali	Ley 1933 de 2018
Turbo	Ley 1883 de 2018
Barrancabermeja	Acto Legislativo 01 de 2019
Tumaco	Acto Legislativo 02 de 2018
Medellín	Acto Legislativo 01 de 2021

San José de Cúcuta es la capital del departamento de Norte de Santander, núcleo esencial del área metropolitana y región fronteriza entre Colombia y Venezuela donde se han aprobado los distintos tratados para delimitarse, como los siguientes:

Ley 3ª de 1882: Sobre Arbitramento “JURIS”, entre los Estados Unidos de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela.

Ley 98 de 1886: Aprobación de la declaración de París.

Ley 59 de 1891: Relativa al trazado de las secciones artificiales de la frontera entre Colombia y Venezuela.

Ley 64 de 1916: Se aprueba la Convención entre Colombia y los Estados Unidos de Venezuela.

Ley 8ª de 1941: Tratado de Demarcación de fronteras y navegación de los ríos comunes entre Colombia y Venezuela.

Según el concepto de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial versión 2021 respecto al **Proyecto de Ley número 25 de 2021**, *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*, señala:

“En términos sectoriales la conversión del municipio de San José de Cúcuta en distrito no tendría implicaciones para su ordenamiento físico territorial y la reglamentación de los usos del suelo, ya que en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, el artículo 22 de la Ley 1617 de 2013 señala que el régimen aplicable corresponde a la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, la Ley de Desarrollo Territorial y la Ley del Sistema Nacional Ambiental; no obstante, el futuro distrito tiene la potestad de modificar excepcionalmente su POT, si ello se requiriera para la implementación de acciones relacionadas con la conversión del municipio en distrito. La implementación del Distrito trae consigo retos de transformación territorial, no solo para el óptimo funcionamiento de las localidades y el ejercicio de las funciones que le sean atribuidas, sino también para la potenciación de los enfoques que sustentarían al Distrito. Es fundamental tener una visión sobre cómo se prepararía la ciudad para atender estos retos, y sobre todo cómo se articularía esto con los instrumentos de planeación vigentes en el municipio. (...). El potencial de San José de Cúcuta como municipio fronterizo, en su papel de ciudad- región unido al Área metropolitana ya constituida es innegable. Se considera importante tener en cuenta cómo esta iniciativa se articula con el Área Metropolitana de Cúcuta y los municipios que la integran, que se articulan justamente a través de la frontera con Venezuela. Teniendo en cuenta lo anterior, Cúcuta cuenta con un potencial para el desarrollo del turismo basado en unos componentes principalmente culturales que todavía no configuran productos turísticos de impacto y relevancia. Con recursos limitados y condiciones de seguridad significativas, se debe abordar la gestión del turismo basada en las reales capacidades del territorio para abordar el reto de constituirse en un distrito turístico”.

En ese sentido, vemos que Cúcuta cuenta con una valiosa historia, cultura, posición geográfica y desarrolla un papel importante en el contexto colombiano y regional, siendo una cuna de oportunidades para el desarrollo de nuestro país.

El Plan de Desarrollo de San José de Cúcuta 2024-2027, dentro de la línea estratégica “Perseverante, Segura y Productiva”, propone:

- I. Transformación de las condiciones de seguridad y conciencia ciudadana
- II. Garantía de trabajo y productividad económica
- III. Compromiso social con la inclusión y los derechos de la gente
- IV. Ordenamiento sostenible del suelo y gestión ambiental
- V. Vías para la movilidad e infraestructura productiva
- VI. Eficiencia administrativa para la calidad de la gestión pública

Bajo este contexto, la iniciativa legislativa permitirá estimular el avance de la sociedad cucuteña y ampliar su autonomía económica y administrativa buscando alternativas y soluciones eficientes a las principales dificultades que enfrenta la ciudad y sus habitantes como es la inseguridad, homicidios, desplazamiento forzado¹², desempleo¹³, contaminación ambiental¹⁴, entre otras; para dotarla, en virtud de su importancia en los diversos aspectos, de un régimen especial que permita potencializar sus fortalezas, desarrollar el potencial de la región y gestionar de manera más eficiente los asuntos relacionados con el comercio binacional, dado que su proximidad con Venezuela genera dinámicas comerciales y migratorias únicas en el país.

La calidad de Distrito Especial también beneficiará a San José de Cúcuta en términos de gobernanza, permitiendo la adopción de políticas públicas más alineadas con las realidades locales. Las características sociales y demográficas de la ciudad, como su alta densidad poblacional y la migración constante, exigen respuestas más ágiles y focalizadas que solo un régimen especial puede proporcionar.

En términos ambientales, se pondrá énfasis en la conservación de sus importantes recursos naturales. Con la presencia de la Reserva Forestal Protectora de la Cuenca Alta del río Zulia, la cuenca transfronteriza del río Pamplonita, entre otras. Cúcuta tiene un papel fundamental en la sostenibilidad ecológica de la región. Bajo este nuevo régimen, se podrán destinar más recursos y esfuerzos a la protección del medio ambiente, asegurando un desarrollo económico que sea respetuoso con el entorno natural.

El ámbito cultural y patrimonial de Cúcuta igualmente se verá fortalecido, como un Distrito

¹² https://globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2023-12/pau_nds_dic-23_espanol.pdf

¹³ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/6%20Informe%20C3%BAcuta%202024%20V.2.pdf>

¹⁴ https://corponor.gov.co/calidad_del_aire/2024/AIRE/OCTUBRE/CUCUTA_BOLETIN_N_9_CALIDAD_DEL_AIRE_28_OCTUBRE_7_AM.pdf

Especial, la ciudad podrá proteger con mayor eficacia su historia y legado, que incluye hitos como la Batalla de Cúcuta y propender a la revitalización y desarrollo del corredor Férreo Oriental dirigido al incremento de la red ferroviaria nacional para operación comercial, sumando un corredor estratégico entre Cúcuta y Chiriguana por la zona del Catatumbo como un eje estructurante férreo del sistema integrado de transporte intermodal en el departamento Norte de Santander, que conecta a la región nor-oriental con la frontera colombo-venezolana. Estas características históricas y culturales son fundamentales para la identidad de la ciudad, y su nuevo estatus ofrecerá más oportunidades para impulsar el turismo cultural, generando empleo y crecimiento económico a partir de su rica herencia.

Finalmente, la transformación de Cúcuta en un Distrito Especial brindará herramientas para mejorar la infraestructura y los servicios públicos. Al gestionar su propio presupuesto y políticas de manera más autónoma, Cúcuta podrá priorizar la inversión en proyectos claves para su desarrollo, como la modernización y expansión de los servicios de salud y educación. Este avance mejorará significativamente la calidad de vida de los habitantes y consolidará a la ciudad como un motor de desarrollo en la región fronteriza.

7. 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 número 657 de 2023 – Reglamenta el régimen especial para las Zonas de Frontera.

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

3. Marco Jurisprudencial

La Corte Constitucional, en sentencia C-313 de 2009, con ponencia del Magistrado 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 este, 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 5/92)

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

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

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

Debate e iniciativas. En el segundo período 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).

8. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° 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.

La honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa”.

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 1° de enero de 2025 al 31 de diciembre de 2025 es de \$2.345.482.813.102,49,¹⁵ cuyo rubro para la Administración Central General es de \$2.268.049.759.064,53.

¹⁵ Decreto número 0552-2024- POR EL CUAL SE LIQUIDA EL PRESUPUESTO VIGENCIA 2025.

MUNICIPIO SAN JOSE DE CUCUTA PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS VIGENCIA FISCAL 2025		
2	Presupuesto General del Municipio de Cúcuta	\$ 2,345,482,813,102.49
	ADMINISTRACION CENTRAL CONSOLIDADO	\$ 2,319,419,947,946.57
2.01	Administración Central General	\$ 2,268,049,759,064.53
2.01.1	Administración Central	\$ 2,268,049,759,064.53
2.01.1.1.1	Ingresos Corrientes	\$ 2,110,691,902,780.19
2.01.1.1.2	Recursos de capital	\$ 157,357,856,284.34
2.25	FONDO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	\$ 48,449,483,881.00
2.25.1	Ingresos	\$ 48,449,483,881.00
2.25.1.1.1	Ingresos Corrientes	\$ 48,449,483,881.00
2.25.1.1.2	Recursos de capital	\$ -
2.27	FONDO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	\$ 2,920,705,001.04
2.27.1	Ingresos	\$ 2,920,705,001.04
2.27.1.1.1	Ingresos Corrientes	\$ 2,920,705,001.04
2.27.1.1.2	Recursos de capital	\$ -
2.1	Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte	\$ 11,617,464,679.92
2.10.1.1	Ingresos Corrientes	\$ 11,603,878,279.92
2.10.1.2	Recursos de capital	\$ 13,586,400.00
2.11	Centro Tecnológico de Cúcuta	\$ 6,340,567,476.00
2.11.1.1	Ingresos Corrientes	\$ 6,328,919,732.00
2.11.1.2	Recursos de capital	\$ 11,447,744.00
2.12	Central de Transportes Estación Cúcuta	\$ 8,105,933,000.00
2.12.1.1	Ingresos Corrientes	\$ 8,097,033,000.00
2.12.1.2	Recursos de capital	\$ 8,000,000.00

Fuente: Decreto número 0552-2024- POR EL CUAL SE LIQUIDA EL PRESUPUESTO VIGENCIA 2025.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

ponemos a consideración de la Comisión el siguiente pliego de modificaciones:

Para dar trámite al presente Proyecto de Acto Legislativo, en nuestra condición de ponentes,

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 171/2024	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	EXPLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
“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”.	“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”.	Sin modificación
Artículo 1º. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política: La ciudad de San José de Cúcuta, se eleva a Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución Política y las demás leyes especiales que para el efecto se dicten.	Artículo 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.	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.
Artículo 2º. Adiciónese el siguiente inciso y párrafo al artículo 328 de la Constitución Política de Colombia: La ciudad de San José de Cúcuta, se eleva a Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico. Parágrafo 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 deberá tener en cuenta la realidad socio-política, 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.	Artículo 2º. 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. 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, la zona económica y social especial, la zona especial económica de exportación y el régimen especial por pertenecer a un departamento fronterizo.	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.

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”.	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 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.	Sin modificación
Artículo 4º. Este acto legislativo rige a partir de su sanción presidencial y su publicación en el <i>Diario Oficial</i> .	Artículo 4º. Este acto legislativo rige a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> .	Se elimina la expresión “su sanción presidencial” ya que al ser un acto legislativo no requiere sanción presidencial

10. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º 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 1º. 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.

11. 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 171 de 2025 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**, conforme al texto propuesto a continuación.

Cordialmente, los honorables Congresistas.

 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Ponente Coordinador	 KAREN ASTRID MANRIQUE OLARTE Ponente
 HERNÁN DARIO CADAVID MARQUEZ Ponente	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Ponente
 JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Ponente	 PIEDAD CORREAL RUBIANO Ponente
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Ponente	 JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL Ponente
 MARELEN CASTILLO TORRES Ponente	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Ponente

TEXTO PROPUESTO PRIMER
DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 171 DE 2025 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.

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 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.

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, la zona 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 publicación en el *Diario Oficial*.

Cordialmente,

 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Ponente Coordinador	 KAREN ASTRID MANRIQUE OLARTE Ponente
 HERNÁN DARIO CADAVID MARQUEZ Ponente	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Ponente
 JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Ponente	 PIEDAD CORREAL RUBIANO Ponente
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Ponente	 JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL Ponente
 MARELEN CASTILLO TORRES Ponente	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1867 - Jueves, 2 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate, primera vuelta, pliego de modificaciones y texto propuesto en la Comisión primera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes del proyecto de Acto legislativo número 206 de 2025 Cámara, por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas con discapacidad en la Cámara de Representantes y el Senado de la República 1

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 171 de 2025 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..... 18