



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1650

Bogotá, D. C., martes, 27 de octubre de 2026

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2026 SENADO

por medio del cual el municipio de San José de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, se eleva a Distrito Fronterizo, Comercial e Histórico.

Bogotá D.C., 05 de octubre de 2026

Honorable Senador,
Enrique Gómez Martínez
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

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

Doctor
Antonio Emiliano Rivera Bravo
Secretario General
Comisión Primera Constitucional Permanente

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

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

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

I. OBJETO

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

II. TRÁMITE

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

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

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

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

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

<p>distrito, pero por un error de procedimiento en un concepto de la comisión de ordenamiento territorial fue declarada inexecutable la ley posteriormente.</p> <p>La siguiente parte de la audiencia pública se centró en la explicación del procedimiento para poder convertir al municipio en distrito especial y los pasos que debería llevar en el congreso de la república.</p> <p>La última parte de la audiencia pública se concentró en recibir los comentarios de las personas invitadas los cuales se concentraron en las siguientes ideas:</p> <ul style="list-style-type: none">- La propuesta de convertir a Cúcuta en Distrito Especial se plantea principalmente como una vía para fortalecer su autonomía administrativa frente a la Gobernación de Norte de Santander, mejorar la atención de las necesidades ciudadanas y acercar la institucionalidad a las comunidades.- En las intervenciones, los asuntos fiscales, financieros y de recaudo fueron mencionados en 3 intervenciones, mientras que los antecedentes y la necesidad de recoger lo ya construido alrededor del proyecto aparecieron 2 veces. También se destacó la importancia de fortalecer la educación y la de incorporar de manera más clara el desarrollo industrial y productivo.- Las intervenciones mostraron además un respaldo general a la iniciativa y una valoración reiterada de la necesidad de la unidad política, aunque expresada de distintas maneras. Se mencionó la necesidad de ampliar la participación y el reconocimiento de distintos sectores sociales, incluyendo estudiantes binacionales, JAC, ediles, organizaciones campesinas, comunidades indígenas y afrodescendientes, personas LGBTQ+, adultos mayores y otras organizaciones comunitarias.- La propuesta fue entendida como algo más amplio que una reforma administrativa: se plantearon mecanismos institucionales específicos para la frontera y se cuestionó la capacidad actual del sistema judicial para atender adecuadamente a la población binacional.- El carácter fronterizo y binacional fue uno de los ejes más recurrentes, con énfasis en la identidad del habitante de frontera, la migración, la nacionalidad, los estudiantes binacionales, la integración cultural y la relación con Ureña y San Antonio del Tachira en Venezuela. El componente ambiental también se mencionó, particularmente en relación con el bosque seco tropical.- La paz y el conflicto armado fueron abordados a través de la implementación del	<p>Acuerdo Final de Paz, la búsqueda de desaparecidos, la educación para la paz y el uso de un lenguaje de paz.</p> <p>En conjunto, las intervenciones sugieren que la discusión sobre el Distrito no se limita a obtener una nueva categoría administrativa, sino que busca articular autonomía institucional, sostenibilidad fiscal, desarrollo productivo, integración binacional, participación ciudadana, justicia fronteriza, paz, cultura y protección ambiental.</p> <p>Entre los temas más destacados en las intervenciones de las personas que participaron del espacio se encontraron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">- Institucional y administrativo: autonomía territorial; fortalecimiento institucional; calidad del acto legislativo; nuevas figuras institucionales para la frontera; transformación de inspecciones de policía; metodología para recoger lo construido previamente.- Fiscal y financiero: situación fiscal de Cúcuta; viabilidad de corregir problemas fiscales; recaudo del impuesto predial; financiación del Distrito.- Económico y productivo: industrialización; desarrollo productivo; pequeño y mediano productor; fortalecimiento empresarial.- Fronterizo y binacional: identidad del habitante de frontera; integración con Venezuela; población binacional; estudiantes binacionales; relación Cúcuta–Ureña–San Antonio; nacionalidad.- Social y participación ciudadana: acercamiento a las comunidades; participación de JAC y ediles; organizaciones campesinas; adultos mayores; comunidades indígenas y afrodescendientes; población LGBTQ+; reconocimiento de las comunidades del área binacional.- Paz, conflicto y migración: conflicto armado; implementación del Acuerdo Final de Paz; desaparición de personas; migración; educación para la paz; lenguaje de paz.- Justicia y seguridad fronteriza: atención judicial de la población binacional; insuficiencias del sistema judicial; juzgados o inspecciones con enfoque fronterizo.- Ambiental y territorial: bosque seco tropical; componente ambiental; dimensión territorial y demográfica.- Cultural y educativo: integración cultural binacional; dimensión cultural del territorio; fortalecimiento de la educación.- Político: unidad entre partidos; respaldo gremial y político; construcción colectiva
<p>de la propuesta.</p> <p>III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA</p> <p>En materia de antecedentes legislativos, resulta pertinente señalar que una iniciativa con un objeto similar fue tramitada en el Congreso de la República durante la legislatura 2006-2007, identificada como Proyecto de Acto Legislativo 014/2006S – 060/2006C. La iniciativa fue impulsada por los honorables Representantes Heriberto Sanabria, Germán Navas, Luis Carlos Restrepo, Jorge Homero Giraldo, Carlos Fernando Motoa, Roy Barreras, Franklin Legro, y los honorables Senadores Ubéimar Delgado Blandón, Dilian Francisca Toro Torres y Germán Villegas; dicha iniciativa contemplaba la elevación del Puerto de Buenaventura a la calidad de Distrito Especial, Industrial Portuario y Biodiverso, sin embargo, durante su trámite legislativo, se incluyó mediante proposición del honorable Senador Juan Fernando Cristo Bustos la declaración del municipio de San José de Cúcuta como Distrito Especial, Fronterizo y Turístico. Dicha iniciativa fue aprobada y sancionada como Acto Legislativo 02 de 2007, sin embargo dicha norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-033 de 2009, debido a la vulneración del principio de consecutividad en el trámite legislativo durante el cual adujo que se incorporaron “propuestas normativas sin relación temática que nunca fueron discutidas o votadas, ni en primera ni en segunda vuelta por alguna de sus Cámaras, dentro de los correspondientes debates constitucionalmente exigidos para reformar la Constitución Política”, dejando sin efecto el Acto Legislativo.</p> <p>Posteriormente, la iniciativa fue presentada nuevamente en diferentes legislaturas, como correspondió en periodo legislativo 2021–2022, mediante el Proyecto de Ley 025/2021S, en la que figuran como coautores los Senadores Andrés Cristo Bustos, Edgar Díaz Contreras, Rodrigo Lara Restrepo, Fernando Nicolás Araujo, Horacio José Serpa, Rodrigo Villalba Mosquera, Carlos Fernando Motoa, Antonio Sanguino Páez, Andrés Felipe García Zuccardi, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Temístocles Ortega Narváez, Guillermo García Realpe, Richard Alfonso Aguilar Villa y Germán Darío Hoyos Giraldo, así como de los Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, José Daniel López, Wadith Alberto Manzur, Alejandro Carlos Chacón, Wilmer Ramiro Carrillo, Juan Fernando Reyes Kuri y Ciro Antonio Rodríguez Pinzón. No obstante, la iniciativa fue archivada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1992.</p>	<p>Más recientemente, durante las legislaturas 2024–2025 y 2025–2026, se radicaron nuevas iniciativas con similar objeto, identificadas como Proyecto de Acto Legislativo 020/2024C y Proyecto de Acto Legislativo 171/2025C, respectivamente. Ambas fueron promovidas por el entonces Representante a la Cámara Jairo Humberto Cristo Correa. En ambos casos, las iniciativas no lograron surtir satisfactoriamente los debates constitucional y legalmente previstos en la legislatura correspondiente, razón por la cual fueron archivadas en la Cámara de Representantes.</p> <p>En consecuencia, la presente iniciativa recoge los antecedentes legislativos descritos y da continuidad a los esfuerzos adelantados en distintas legislaturas para reconocer al municipio de Cúcuta como Distrito Especial, Fronterizo y Turístico, preservando el propósito que ha orientado dichas iniciativas y procurando superar las circunstancias que, en ocasiones anteriores, impidieron su culminación exitosa.</p> <p>IV. JUSTIFICACIÓN</p> <p>El municipio de San José de Cúcuta reviste una especial importancia histórica y comercial para Colombia. Su territorio fue escenario de acontecimientos determinantes para la consolidación del proceso de independencia, entre ellos la Batalla de Cúcuta de 1813, liderada por el Libertador Simón Bolívar. Esta victoria constituyó un hito en la lucha emancipadora, al dar inicio a la Campaña Admirable y sentar las bases para el posterior desarrollo de la Campaña Libertadora.</p> <p>Desde la época colonial, Cúcuta desempeñó un papel estratégico como centro de intercambio comercial. La navegabilidad de los ríos que atravesaban la región y desembocaban en el lago de Maracaibo facilitó su consolidación como punto de conexión entre el Nuevo Reino de Granada y el mar Caribe, convirtiéndola en un importante centro de importación y exportación de mercancías. Esta vocación comercial se fortaleció durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, periodo en el que la ciudad se consolidó como uno de los principales centros de comercio de América Latina y el puerto terrestre de mayor relevancia en Colombia. En este proceso fue determinante la construcción del primer ferrocarril colombiano en 1888 y su posterior conexión con el Ferrocarril del Táchira, infraestructura que dio lugar a la primera integración comercial binacional registrada en América Latina.</p>

SECRETARÍAS, SUBSECRETARÍAS, OFICINAS, DIRECCIONES Y ÁREAS DE TRABAJO

- DEPENDENCIAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y ORGANIZACIONAL**
 - Secretaría General
 - Oficina de Talento Humano
 - Oficina de Planeación
 - Oficina de Relación con el Ciudadano
 - Secretaría de Hacienda
 - Subsecretaría de Rentas e Impuestos
 - Subsecretaría de Gestión Técnica de Fincas y Liquidación y Liquidación y Liquidación
 - Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial
 - Subsecretaría de Planeación y Desarrollo Territorial
 - Subsecretaría de Planeación y Desarrollo Territorial
 - Secretaría de Vigilancia y Planeación
 - Secretaría Privada
- DEPENDENCIAS DE GESTIÓN SOCIOECONÓMICA**
 - Secretaría de Bienestar Social
 - Subsecretaría de la Juventud
 - Oficina para la Social
 - Secretaría de Educación
 - Subsecretaría de Desarrollo Educativo
 - Subsecretaría de gestión pedagógica
 - Secretaría de Salud
 - Subsecretaría de salud pública
 - Subsecretaría de atención a los servicios de salud
 - Secretaría de Cultura y Patrimonio
 - Subsecretaría de patrimonio cultural y patrimonio
 - Secretaría de Equidad, Género y Mujer
 - Secretaría de Vigilancia, Paz y Párrafo
- DEPENDENCIAS DE GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO**
 - Secretaría de Desarrollo Rural y Agropecuario
 - Secretaría de Desarrollo Económico y Competitividad
 - Subsecretaría del Desarrollo Empresarial
 - Secretaría de Infraestructura
 - Subsecretaría de gestión técnica de proyectos
- DEPENDENCIAS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOSTENIBILIDAD**
 - Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres
 - Dirección técnica del manejo del riesgo
 - Secretaría de Ambiente y Sostenibilidad

Fuente: Wikipedia

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

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

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

Comparación de la estructura político-administrativa con distritos actuales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. CÚCUTA DISTRITO FRONTERIZO.

- Criterios de ley.

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

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

colombiano.

a. Ubicación Geográfica:

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

b. Influencia del fenómeno fronterizo:

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

c. Dimensión demográfica

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

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

Cúcuta – Frontera binacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.1 personas naturales registradas con nacionalidad extranjera

	2022	2023	2024	2025	2026*
totales	532	577	532	474	141
venezolanos	508	558	517	459	133
Participación de venezolanos	95%	97%	97%	95%	94%

2.5.2 Activos totales registrados por las personas naturales extranjeras

	2022	2023	2024	2025	2026*
ACTIVOS TOTALES REGISTRADOS	2.625.348.000	2.293.714.780	2.048.381.982	2.724.050.000	633.400.000

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

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

2.5.3 Personas Jurídicas con socios extranjeros

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

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

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

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

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

VII. CÚCUTA DISTRITO COMERCIAL

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

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

Al finalizar el año 2025 la jurisdicción alcanzó:

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

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

mipymes incluso en escenarios nacionales de desaceleración económica

[illegible]

Fuente: Cámara de Comercio de Cúcuta

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

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



Fuente: Consejo privado de competitividad – Universidad del Rosario

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

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

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



Fuente: Consejo privado de competitividad – Universidad del Rosario

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

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



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

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

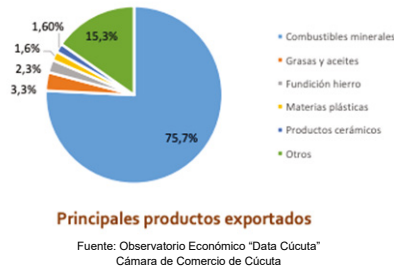


Fuente: Observatorio Económico "Data Cúcuta"
Cámara de Comercio de Cúcuta

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



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



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

VIII. CÚCUTA DISTRITO HISTÓRICO

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

La Batalla de Cúcuta – Albores de la Campaña Admirable

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

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

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

Primera Constitución Republicana de Colombia – El nacimiento de la institucionalidad

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

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

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

⁶ Enciclopedia del Banco de la República. https://enciclopedia.banrepultural.org/Batalla_de_Cúcuta
⁷ Archivo General de la Nación. Exposición Virtual “Las Constituciones de Colombia. <https://www.archivogeneral.gov.co/Constituciones-de-Colombia>

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

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

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

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

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

<p>infraestructura redujo significativamente los costos y tiempos de transporte, convirtiendo a Cúcuta en uno de los principales centros comerciales y logísticos del país durante las últimas décadas del siglo XIX.⁸</p> <p>Tomando en cuenta lo anterior, podemos asegurar que la relevancia histórica del Ferrocarril de Cúcuta trasciende su valor como obra de infraestructura. Su construcción respondió a la vocación comercial e internacional de la ciudad, fortaleciendo su condición de centro de intercambio entre Colombia y Venezuela y consolidando un modelo de integración económica regional que continúa caracterizando a Cúcuta hasta la actualidad.</p> <p>IX. FUNDAMENTOS JURÍDICOS</p> <p>- CONSTITUCIONALES</p> <p>El artículo 114 de la Constitución Política de Colombia establece la facultad que ostenta el Congreso de la República para reformar la Constitución:</p> <p><i>"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República <u>reformar la Constitución</u>, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. [...]"</i></p> <p>Así mismo, el artículo 374 de la Constitución Política de Colombia establece los mecanismos de reforma constitucional:</p> <p><i>"Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada <u>por el Congreso</u>, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo."</i></p> <p>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:</p> <p><i>"Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, <u>diez</u></i></p> <p><small>⁸ Banco de la República. Conferencia "El ferrocarril de Cúcuta". 16 Fiesta del Libro de Cúcuta 2020. https://www.banrepcultural.org/multimedia/conferencia-el-ferrocarril-de-cucuta</small></p>	<p><i><u>miembros del Congreso</u>, 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.</i></p> <p><i>El trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos 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.</i></p> <p><i>En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero." Negrilla y resaltado fuera del texto.</i></p> <p>En su artículo 286 establece las categorías dentro de las que se pueden organizar las entidades territoriales:</p> <p><i>"Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, <u>los distritos</u>, los municipios y los territorios indígenas. [...]"</i></p> <p>- LEGALES</p> <p>Ley 5 de 1992 – Reglamento del Congreso</p> <p>La Ley 5 de 1992 establece en su Capítulo Séptimo (artículos 218 – 227) el Proceso Legislativo Constituyente.</p> <p>El artículo 218 establece:</p> <p><i>"Artículo 218. <u>Órganos constituyentes.</u> La Constitución Política puede <u>ser reformada por el Congreso de la República</u>, una Asamblea Constituyente o el pueblo mediante referendo."</i></p> <p>En su artículo 219, concretiza la atribución constituyente otorgada al Congreso de la República como representantes del pueblo colombiano como constituyente primario.</p> <p><i>"Artículo 219. <u>Atribución constituyente.</u> 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 <u>con la máxima autoridad</u> en la presente Ley." Aparte</i></p>
<p><i>tachado declarado inexecutable por la Sentencia de la Corte Constitucional C-386 de 1996.</i></p> <p>De la misma manera, en su artículo 221 define el concepto de Acto Legislativo, en los siguientes términos:</p> <p><i>"Artículo 221. <u>Acto Legislativo.</u> 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."</i></p> <p>En su artículo 223 determina quiénes son titulares de la iniciativa constituyente:</p> <p><i>"Artículo 223. <u>Iniciativa constituyente.</u> Pueden presentar proyectos de acto legislativo:</i></p> <p><i>1. El Gobierno Nacional.</i> <i><u>2. Diez (10) miembros del Congreso.</u></i></p> <p><i>3. Un número de ciudadanos igual o superior al (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.</i> <i>4. Un (20%) de los Concejales del país.</i> <i>5. Un (20%) de los Diputados del país."</i></p> <p>Ley 1617 de 2013 – Régimen para los Distritos Especiales</p> <p>En su artículo 2, la Ley 1617 de 2013 establece el Régimen aplicable a los distritos, definiéndolos en los siguientes términos:</p> <p><i>"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."</i></p> <p>El artículo 8 de la Ley 1617 de 2013 indica los requisitos necesarios para la creación de nuevos distritos:</p> <p><i>"Artículo 8. <u>Requisitos para la creación de distritos.</u> La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:</i></p> <p><i>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</i></p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>6. Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales.</i></p> <p><i>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."</i></p> <p>- JURISPRUDENCIA</p> <p>La Corte Constitucional, en sentencia C-313 de 2009, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, define la categoría del distrito en los siguientes términos:</p> <p><i>"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</i></p>

<p>sólo les son aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario de manera subsidiaria."</p> <p>Además, en Sentencia C-646 de 2010, la Corte señala lo siguiente sobre el régimen jurídico aplicable a los distritos:</p> <p>"En relación con el régimen jurídico aplicable a las entidades territoriales, esta Corporación ha dicho que la Constitución contempla dos modalidades. El de las entidades territoriales sujetas a régimen especial propio, siendo éste el caso del Distrito Capital (C.P., arts. 322 a 327), los distritos especiales (C.P., art. 328) y el del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (C.P., art. 310). Y el de las entidades territoriales sujetas a un régimen general u ordinario, que es la situación en que se encuentran las demás entidades no sometidas a regulación especial (C.P., arts. 297 a 321). Tratándose de los distritos, los mismos han sido erigidos por la Constitución como entidades territoriales diferentes de los municipios que alguna vez fueron, en el propósito de dotarlos de un régimen político, fiscal y administrativo particular e independiente, distinto del previsto para los municipios, que le permita a sus órganos y autoridades gozar de facultades especiales para la promoción y desarrollo de sus territorios y habitantes, a partir de las condiciones muy particulares que presentan, y que los hicieron merecedores de su reconocimiento como tales. En reciente decisión, la Corte expresó al respecto, que el fin constitucional de elevar ciertos municipios a la categoría de distritos, se expresa en los propios actos de constitución o reconocimiento de los mismos, en los que se ha dejado en evidencia, que lo que se busca con ello es "sustraerlos del régimen municipal ordinario y dotarlos, en cambio, de un régimen legal especial", sin perjuicio de que subsidiariamente, "en lo no dispuesto en éste, le sean aplicables las disposiciones del régimen municipal ordinario."</p> <p>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:</p> <p>"Cuando la reforma la realiza el Congreso de la República, el acto legislativo correspondiente debe cumplir los requisitos que contemplan la misma Constitución y algunas disposiciones de la ley orgánica 5 de 1992, o Reglamento del Congreso. Las exigencias constitucionales son las que se señalan a continuación:</p>	<p>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.)</p> <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)</p> <p>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.)</p> <p>Aprobación. El acto legislativo deberá aprobarse en dos periodos ordinarios y consecutivos, así: en la primera legislatura por la mayoría de los asistentes y en la segunda por la mayoría de los miembros de cada Cámara (art. 375 C.P.)</p> <p>Publicación. Aprobado el proyecto en el primer período, el Gobierno deberá publicarlo (art. 375 C.P.)</p> <p>Debate e iniciativas. En el segundo período sólo pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero (art. 375 C.P.)</p> <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.)</p> <p>Modificaciones. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (art. 160 C.P.)</p> <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.)</p>
<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.)</p> <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.</p> <p>X. CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se considera que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo no genera un posible conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código civil colombiano.</p> <p>Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado:</p> <p>"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".</p> <p>De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la</p>	<p>materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:</p> <p>"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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."</p> <p>La anterior descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de acto legislativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.</p> <p>XI. IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece lo siguiente:</p> <p>"Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>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.</p> <p><u>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente</u></p>

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

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

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

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

XII. PROPOSICIÓN

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

Cordialmente,



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador de la República
Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE - PRIMERA VUELTA - AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política.

<div><p>Bogotá D. C., 8 de septiembre de 2026</p><p>Doctor EMILIANO BRAVO RIVERA Secretario Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República E. S. D.</p><p>Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate - primera vuelta - al Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado, "Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política".</p><p>Respetado señor Secretario:</p><p>En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente mediante Acta MD-01 del 28 de agosto de 2026, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado, "Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política".</p><p>Por las razones jurídicas, democráticas, históricas y comparadas que se desarrollan a continuación, considero que el proyecto fortalece el principio de soberanía popular, amplía la representatividad efectiva del cuerpo electoral y es compatible con la arquitectura participativa y pluralista de la Constitución de 1991.</p><p>Cordialmente,</p><div><p>ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ Senador de la República Pacto Histórico</p></div></div>	<div><p>INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE - PRIMERA VUELTA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 03 DE 2026 SENADO "Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política"</p><p>I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p><p>El Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado fue radicado el 28 de julio de 2026 y remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, por tratarse de una iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos políticos, sufragio y sistema electoral. La Secretaría de la Comisión registró el expediente el 11 de agosto de 2026 y, mediante Acta MD-01 del 28 de agosto de 2026, la Mesa Directiva designó como ponente para primer debate al senador Alex Flórez Hernández, otorgando un término de quince (15) días para rendir el informe correspondiente.</p><p>El proyecto fue presentado por un grupo plural de congresistas, entre ellos el suscrito ponente. De acuerdo con el artículo 375 de la Constitución y los artículos 222 a 227 de la Ley 5ª de 1992, los proyectos de acto legislativo se tramitan en dos períodos ordinarios y consecutivos, deben surtir ocho debates y, en primera vuelta, requieren la mayoría de los asistentes; en la segunda, la mayoría de los miembros de cada Cámara. La presente ponencia corresponde, por tanto, al primero de esos ocho debates.</p><p>II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO</p><p>La iniciativa modifica el artículo 258 de la Constitución Política para precisar que el voto, además de ser un derecho, es un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento en las elecciones populares de autoridades y miembros de corporaciones públicas. Su finalidad no es imponer una opción política ni convertir la voluntad electoral en una conducta dirigida por el Estado, sino exigir la concurrencia ciudadana al proceso electoral, dejando intacta la libertad para votar por cualquier candidato o lista, votar en blanco o ejercer cualquiera de las opciones válidas previstas por el ordenamiento.</p><p>El proyecto contiene tres artículos. El artículo 1 modifica el artículo 258 superior, mantiene las garantías constitucionales del voto libre y secreto, impone al Estado el deber de garantizar las condiciones para su ejercicio y remite a una ley estatutaria la regulación de las condiciones de cumplimiento, las excusas y las consecuencias aplicables a la inasistencia injustificada. Además, excluye expresamente cualquier sanción cuando medie fuerza mayor, caso fortuito u otra causa no imputable al ciudadano. El artículo 2 incorpora una disposición transitoria que difiere la exigibilidad de la obligación hasta la entrada en vigencia de la ley estatutaria de desarrollo. El artículo 3 regula la vigencia del acto legislativo.</p></div>
--	--

<p>Esta técnica normativa es especialmente relevante. La Constitución fija el principio -la obligatoriedad de concurrir a votar- y reserva al legislador estatutario el diseño detallado de la ejecución. Así se evita constitucionalizar un catálogo rígido de sanciones y, al mismo tiempo, se asegura que las reglas posteriores sean aprobadas por mayoría absoluta, dentro de una sola legislatura, y sometidas al control previo e integral de la Corte Constitucional, como corresponde a las funciones electorales y a los derechos de participación política.</p> <p>III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA</p> <p>1. El voto ya es simultáneamente un derecho y un deber</p> <p>La reforma no introduce en el constitucionalismo colombiano una idea extraña a la Carta de 1991. El texto vigente del artículo 258 dispone desde su primera frase que “el voto es un derecho y un deber ciudadano”. Esa doble naturaleza ha sido reiterada por la Corte Constitucional. El voto es derecho porque protege una esfera de autodeterminación política: cada ciudadano decide, sin coacción, si apoya una alternativa, vota en blanco o expresa su voluntad por los medios constitucionalmente previstos. Y es deber porque el funcionamiento de una democracia representativa exige la participación de los ciudadanos en la conformación del poder público.</p> <p>La Sentencia C-142 de 2001 explicó que el voto es una manifestación de la libertad individual y, a la vez, base de la legitimidad del sistema. Más recientemente, la Sentencia C-340 de 2024 lo calificó como un “instrumento nuclear” de la función electoral y de la soberanía popular, y reiteró que su reconocimiento como derecho no lo convierte en una prerrogativa absoluta sustraída de toda regulación. La Constitución, precisamente, permite que el ejercicio de la función electoral esté sujeto a condiciones normativas siempre que estas potencien -y no anulen- el principio democrático.</p> <p>El paso que propone el proyecto consiste en hacer jurídicamente exigible un deber que hoy tiene formulación constitucional pero carece de consecuencias por su incumplimiento. Esa evolución es conceptualmente coherente: si la Constitución puede reconocer un deber ciudadano, también puede determinar que ese deber tenga un grado de exigibilidad, siempre que la ejecución respete los derechos fundamentales, la proporcionalidad y las garantías electorales.</p> <p>2. Obligatoriedad de concurrir no equivale a obligación de escoger una opción</p> <p>La principal garantía de constitucionalidad de la iniciativa está en la distinción entre el deber de concurrir y la libertad de decidir. El proyecto no ordena votar por un candidato, partido, lista o posición determinada; tampoco autoriza controles sobre el contenido del voto. La obligación recae sobre la participación en el acto electoral. Una</p>	<p>vez el ciudadano se encuentra frente a la tarjeta electoral, el Estado debe retirarse de su decisión y proteger el secreto, la igualdad y la ausencia de coacción.</p> <p>Esta separación entre conducta externa y opción política interna es conocida en los regímenes de voto obligatorio. El Estado puede exigir la comparecencia o el cumplimiento formal del deber electoral, pero no puede exigir una adhesión ideológica. En Colombia, esa garantía es todavía más clara por la existencia constitucional del voto en blanco y por el mandato expreso del artículo 258 de asegurar un sufragio secreto y libre de coacción. La obligatoriedad, por consiguiente, no transforma el voto en obediencia; transforma la participación electoral en responsabilidad ciudadana.</p> <p>3. Soberanía popular, igualdad política y legitimidad democrática</p> <p>Los artículos 1, 3 y 40 de la Constitución estructuran un Estado democrático, participativo y pluralista en el que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo. Esa soberanía no es una abstracción: se concreta, entre otros mecanismos, mediante el voto. Cuando una porción muy significativa de la ciudadanía queda de manera persistente por fuera de las urnas, la legalidad de la elección no desaparece, pero la representatividad social del resultado se estrecha.</p> <p>La democracia no se agota en que exista la posibilidad formal de votar. También importa quiénes logran ejercer efectivamente esa posibilidad. La evidencia comparada muestra que la abstención no se distribuye de manera perfectamente aleatoria: suelen existir diferencias asociadas con ingreso, educación, edad, acceso territorial y recursos de información. En esa medida, elevar la concurrencia electoral puede cumplir una función igualadora: no porque todos los ciudadanos piensen igual, sino porque reduce el sesgo que se produce cuando algunos grupos participan sistemáticamente menos que otros.</p> <p>Desde esta perspectiva, la obligatoriedad del voto no pretende favorecer a una corriente política. Su objeto constitucionalmente legítimo es ampliar el universo efectivo de quienes intervienen en la producción de la voluntad popular. Una regla general, neutral frente a candidaturas y partidos, que exige concurrir a todos los ciudadanos en condiciones equivalentes, fortalece la igualdad política antes que restringirla.</p> <p>4. La reforma no sustituye la Constitución: desarrolla su modelo democrático</p> <p>Por tratarse de una reforma constitucional, es necesario examinar si la modificación propuesta altera un eje definitorio de la Carta hasta sustituirla. La respuesta es negativa. El proyecto conserva los elementos esenciales del modelo de 1991: soberanía popular, democracia participativa y pluralista, elecciones periódicas, sufragio universal e igual,</p>
<p>libertad del elector, secreto del voto, competencia entre opciones políticas y control institucional del proceso electoral.</p> <p>No se reemplaza una democracia libre por una democracia dirigida. La libertad de conciencia política continúa intacta; la ciudadanía conserva el control exclusivo sobre el contenido de su voto; y la obligación se limita a participar en elecciones populares. De hecho, el propio texto constitucional vigente ya califica el sufragio como deber. La reforma modifica el grado de eficacia jurídica de esa dimensión, no la identidad de la institución electoral.</p> <p>La experiencia constitucional colombiana ofrece, además, un antecedente ilustrativo. En el referendo constitucional de 2003 se sometió a consideración una fórmula que describía el voto como “un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento” y contemplaba consecuencias concretas para la abstención. La propuesta no entró en vigor porque no alcanzó el umbral de participación exigido para la aprobación de esa pregunta, no porque la Corte Constitucional hubiera considerado que la obligatoriedad del voto sustituyera la Constitución. En la Sentencia C-551 de 2003, al revisar la ley de convocatoria, la Corte concentró su análisis en las garantías de libertad del elector y en la regularidad del mecanismo de reforma.</p> <p>5. Reserva de ley estatutaria y control constitucional reforzado</p> <p>La remisión a una ley estatutaria no es un detalle accesorio; es una garantía estructural. El artículo 152, literal c), de la Constitución reserva a las leyes estatutarias la regulación de las funciones electorales. La Sentencia C-340 de 2024 reiteró que esa reserva es estricta en cuanto al objeto y amplia en cuanto al contenido, precisamente porque las reglas electorales deben ser claras, estables y adoptadas mediante el mayor consenso democrático posible.</p> <p>Por ello, el proyecto acierta al no fijar directamente en la Constitución sanciones cerradas. Corresponderá a una ley estatutaria establecer, entre otros aspectos: las excusas válidas; los procedimientos para justificarlas; las autoridades competentes; las garantías de defensa y contradicción; la naturaleza y gradualidad de las consecuencias; los tratamientos diferenciales que resulten constitucionalmente necesarios; y las obligaciones logísticas del Estado. Esa ley, además, estará sometida a control previo, automático e integral de la Corte Constitucional antes de su sanción.</p> <p>6. Deber ciudadano y obligaciones correlativas del Estado</p> <p>Una obligación electoral constitucionalmente legítima no puede descansar únicamente sobre el ciudadano. El proyecto incorpora correctamente una obligación correlativa del Estado: garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo</p>	<p>del derecho y el cumplimiento del deber. Esa previsión debe ser leída a la luz de los principios de igualdad material, accesibilidad y buena administración electoral.</p> <p>En consecuencia, el desarrollo estatutario deberá prever respuestas adecuadas para quienes enfrentan barreras reales: ciudadanos en zonas rurales dispersas; personas con discapacidad; personas hospitalizadas o privadas de movilidad por causas justificadas; colombianos en el exterior; ciudadanos afectados por desastres, alteraciones graves del orden público o dificultades extraordinarias de transporte; y, en general, quienes no puedan votar por razones no imputables. La obligatoriedad será legítima en la medida en que el Estado no castigue la ausencia que él mismo hizo inevitable o desproporcionadamente difícil.</p> <p>IV. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SUFRAGIO EN COLOMBIA</p> <p>La historia electoral colombiana puede leerse como un proceso de ampliación progresiva del sujeto político. Durante el siglo XIX el sufragio estuvo condicionado por criterios de sexo, edad, alfabetización, propiedad, renta o posición social, con variaciones entre las distintas constituciones. La Constitución de 1853 representó un momento decisivo al ampliar el sufragio masculino y establecer mecanismos de elección directa; reformas posteriores introdujeron restricciones y nuevas modificaciones en la organización electoral.</p> <p>En el siglo XX se consolidó una expansión sustancial. El Acto Legislativo No. 3 de 1954 reconoció el derecho al voto de las mujeres, ejercido por primera vez a nivel nacional en el plebiscito de 1957. El Acto Legislativo No. 1 de 1975 redujo la mayoría de edad de 21 a 18 años, ampliando el universo electoral. La Constitución de 1991 dio el paso decisivo hacia un modelo de democracia participativa al reconocer un catálogo amplio de derechos políticos y mecanismos de participación y al consagrar expresamente el voto como derecho y deber ciudadano.</p> <p>Visto en perspectiva, el proyecto actual no rompe esa evolución. La universalización histórica respondió a la pregunta de quién puede votar; la discusión contemporánea pregunta cómo asegurar que la ciudadanía habilitada participe efectivamente en la conformación del poder. La reforma pretende cerrar esa distancia entre titularidad formal y ejercicio real.</p> <p>V. EL ABSTENCIONISMO COLOMBIANO COMO PROBLEMA DEMOCRÁTICO</p> <p>Colombia ha tenido históricamente niveles altos de abstención. Aunque las elecciones de 2026 mostraron una mejora, el dato sigue siendo revelador: en la primera vuelta presidencial del 31 de mayo de 2026 votaron 23.978.304 personas de un censo de 41.421.973, equivalente a una participación del 57,88 %. En las elecciones legislativas del 8 de marzo de 2026 la participación llegó al 50,6 %, tres puntos</p>

<p>porcentuales por encima de 2022. Es decir, incluso en un ciclo de movilización relativamente alto, alrededor de cuatro de cada diez electores no participaron en la primera vuelta presidencial y cerca de la mitad no lo hizo en las elecciones de Congreso.</p> <p>La lectura correcta de estas cifras exige cautela. La abstención no tiene una sola causa ni todo abstencionista actúa por apatía. Puede haber desconfianza institucional, costos de desplazamiento, barreras materiales, desinformación, cálculo político, protesta o circunstancias personales. Precisamente por eso el proyecto no adopta una sanción automática en la Constitución y exige que la ley estatutaria defina excusas y condiciones de implementación.</p> <p>Sin embargo, reconocer la complejidad del fenómeno no obliga a permanecer indiferentes. Una democracia puede considerar razonable exigir un mínimo de corresponsabilidad cívica en la elección de quienes ejercen el poder público, del mismo modo en que reconoce otros deberes ciudadanos indispensables para la vida colectiva. La pregunta constitucional no es si toda abstención es reprochable, sino si el Estado puede promover una participación electoral general mediante una regla neutral, proporcionada y acompañada de garantías. La experiencia comparada indica que sí.</p> <p>VI. DERECHO COMPARADO: DEMOCRACIAS QUE CONCIBEN EL VOTO COMO DEBER EXIGIBLE</p> <p>El voto obligatorio no es una institución marginal ni propia de un único modelo político. International IDEA registra su existencia, con distintos grados de exigibilidad, en democracias de varias regiones. La comparación es útil no para copiar sanciones, sino para identificar principios de diseño: obligación general, excepciones razonables, sanciones moderadas, protección del secreto y medidas administrativas que faciliten el sufragio.</p>				<table><tr><th>País</th><th>Regla</th><th>Rasgo relevante</th><th>Lección para Colombia</th></tr><tr><td>Australia</td><td>Inscripción y voto obligatorios en elecciones federales.</td><td>Desde la introducción federal del voto obligatorio en 1924, la participación se ha mantenido en niveles muy altos; en 2025 rondó el 90 %, con 98,2 % de inscripción.</td><td>La obligación funciona mejor cuando se combina con una administración electoral accesible, múltiples modalidades de voto y consecuencias moderadas.</td></tr><tr><td>Argentina</td><td>El Código Electoral Nacional establece que todo elector tiene el deber de votar, con causales de exención.</td><td>La regla distingue entre obligación general y excusas legalmente justificadas.</td><td>La ley de desarrollo debe definir de manera clara causas de justificación y procedimientos simples para acreditarlas.</td></tr><tr><td>Brasil</td><td>La Constitución hace obligatorio el alistamiento y el voto para mayores de 18 años y facultativo para grupos determinados.</td><td>La propia Constitución combina deber general con tratamientos diferenciales por edad y condición.</td><td>La obligatoriedad admite modulaciones constitucionalmente justificadas y no exige uniformidad ciega.</td></tr><tr><td>Ecuador</td><td>La Constitución establece voto obligatorio para mayores de 18 años y voto facultativo para grupos específicos.</td><td>El modelo protege excepciones por edad, discapacidad, residencia en el exterior y otras condiciones.</td><td>La igualdad material exige reconocer situaciones en las que la carga de votar es distinta.</td></tr></table>				País	Regla	Rasgo relevante	Lección para Colombia	Australia	Inscripción y voto obligatorios en elecciones federales.	Desde la introducción federal del voto obligatorio en 1924, la participación se ha mantenido en niveles muy altos; en 2025 rondó el 90 %, con 98,2 % de inscripción.	La obligación funciona mejor cuando se combina con una administración electoral accesible, múltiples modalidades de voto y consecuencias moderadas.	Argentina	El Código Electoral Nacional establece que todo elector tiene el deber de votar, con causales de exención.	La regla distingue entre obligación general y excusas legalmente justificadas.	La ley de desarrollo debe definir de manera clara causas de justificación y procedimientos simples para acreditarlas.	Brasil	La Constitución hace obligatorio el alistamiento y el voto para mayores de 18 años y facultativo para grupos determinados.	La propia Constitución combina deber general con tratamientos diferenciales por edad y condición.	La obligatoriedad admite modulaciones constitucionalmente justificadas y no exige uniformidad ciega.	Ecuador	La Constitución establece voto obligatorio para mayores de 18 años y voto facultativo para grupos específicos.	El modelo protege excepciones por edad, discapacidad, residencia en el exterior y otras condiciones.	La igualdad material exige reconocer situaciones en las que la carga de votar es distinta.
País	Regla	Rasgo relevante	Lección para Colombia																								
Australia	Inscripción y voto obligatorios en elecciones federales.	Desde la introducción federal del voto obligatorio en 1924, la participación se ha mantenido en niveles muy altos; en 2025 rondó el 90 %, con 98,2 % de inscripción.	La obligación funciona mejor cuando se combina con una administración electoral accesible, múltiples modalidades de voto y consecuencias moderadas.																								
Argentina	El Código Electoral Nacional establece que todo elector tiene el deber de votar, con causales de exención.	La regla distingue entre obligación general y excusas legalmente justificadas.	La ley de desarrollo debe definir de manera clara causas de justificación y procedimientos simples para acreditarlas.																								
Brasil	La Constitución hace obligatorio el alistamiento y el voto para mayores de 18 años y facultativo para grupos determinados.	La propia Constitución combina deber general con tratamientos diferenciales por edad y condición.	La obligatoriedad admite modulaciones constitucionalmente justificadas y no exige uniformidad ciega.																								
Ecuador	La Constitución establece voto obligatorio para mayores de 18 años y voto facultativo para grupos específicos.	El modelo protege excepciones por edad, discapacidad, residencia en el exterior y otras condiciones.	La igualdad material exige reconocer situaciones en las que la carga de votar es distinta.																								
<table><tr><th>País</th><th>Regla</th><th>Rasgo relevante</th><th>Lección para Colombia</th></tr><tr><td>Chile</td><td>El voto obligatorio fue reintroducido después de un período de voto voluntario.</td><td>La reversión del modelo voluntario muestra que la participación puede convertirse nuevamente en objetivo institucional prioritario.</td><td>El diseño electoral puede corregirse cuando la experiencia muestra niveles insuficientes de concurrencia.</td></tr></table> <p>Australia ofrece uno de los casos más estudiados. La Comisión Electoral Australiana informa que, desde la introducción del voto obligatorio federal en 1924, la participación no ha caído por debajo del 90 % durante gran parte de la experiencia histórica y que en las elecciones federales de 2025 se situó nuevamente alrededor de ese nivel. La institución no opera aislada: se acompaña de un sistema de inscripción robusto, opciones de voto anticipado y por correo, educación electoral y mecanismos de justificación.</p> <p>En América Latina, Argentina, Brasil y Ecuador muestran que la obligatoriedad puede coexistir con sistemas competitivos, alternancia política y protección del voto secreto. Las diferencias entre estos países son importantes y desaconsejan la copia mecánica. Lo que sí comparten es la idea de que la participación electoral puede ser tratada como una responsabilidad pública sin que el Estado controle la preferencia política del ciudadano.</p> <p>VII. EVIDENCIA EMPÍRICA: MÁS PARTICIPACIÓN Y MENOR SESGO SOCIAL</p> <p>La literatura especializada coincide ampliamente en que el efecto más consistente del voto obligatorio es el aumento de la participación electoral, especialmente cuando la obligación es realmente exigible. Estudios causales sobre Australia han estimado incrementos sustanciales de concurrencia después de su adopción. Anthony Fowler, utilizando variaciones históricas entre estados australianos, estimó un aumento aproximado de 24 puntos porcentuales en participación. Otro estudio sobre el efecto causal de las leyes de voto obligatorio encontró un aumento cercano a 18 puntos y un efecto proporcionalmente mayor entre ciudadanos de menor nivel de habilidades, contribuyendo a reducir brechas socioeconómicas de participación.</p> <p>Este último punto es central para la justificación democrática del proyecto. Arend Lijphart advirtió que la baja participación suele ser también participación desigual: los</p>				País	Regla	Rasgo relevante	Lección para Colombia	Chile	El voto obligatorio fue reintroducido después de un período de voto voluntario.	La reversión del modelo voluntario muestra que la participación puede convertirse nuevamente en objetivo institucional prioritario.	El diseño electoral puede corregirse cuando la experiencia muestra niveles insuficientes de concurrencia.	<p>ciudadanos con mayores recursos económicos y educativos tienden a concurrir más que quienes enfrentan mayores costos de información, tiempo o desplazamiento. Si la abstención está socialmente sesgada, el cuerpo de votantes efectivos no reproduce de manera completa la diversidad del cuerpo de ciudadanos. La obligatoriedad puede reducir ese desequilibrio.</p> <p>La evidencia también aconseja evitar afirmaciones maximalistas. El voto obligatorio no resuelve por sí solo la desconfianza en las instituciones, no garantiza mejor información política y no crea automáticamente una cultura cívica duradera. Estudios recientes señalan que una obligación meramente declarativa, sin una arquitectura institucional coherente, puede tener efectos limitados. Esta observación no debilita el proyecto; refuerza su diseño, porque el texto constitucional exige que el Estado garantice condiciones materiales y que una ley estatutaria regule cuidadosamente la implementación.</p> <p>VIII. RESPUESTA A LAS PRINCIPALES OBJECIONES CONSTITUCIONALES</p> <p>1. “Obligar a votar viola la libertad individual”</p> <p>La objeción confunde dos libertades diferentes. El proyecto limita, en una medida acotada, la libertad de no concurrir a una elección; no limita la libertad de pensamiento, conciencia o preferencia política. El ciudadano sigue siendo enteramente libre de escoger entre todas las alternativas válidas y su decisión permanece secreta. La carga impuesta es comparable con otros deberes cívicos que una democracia puede establecer para asegurar bienes públicos esenciales, siempre bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>2. “La abstención también es una forma de expresión política”</p> <p>En determinados contextos la abstención puede tener un contenido político. Sin embargo, en elecciones ordinarias de autoridades y corporaciones públicas el ordenamiento dispone de mecanismos menos ambiguos para expresar rechazo, entre ellos el voto en blanco. La abstención, además, no permite distinguir entre protesta deliberada, barrera material, apatía o simple imposibilidad. El proyecto no desconoce la libertad de disentir; exige que el disenso político pueda expresarse dentro del proceso electoral sin sustraer a la ciudadanía de la conformación del poder.</p> <p>3. “Las sanciones pueden ser desproporcionadas”</p> <p>La preocupación sería válida frente a un catálogo constitucional rígido y severo. Precisamente por eso el proyecto adopta la solución contraria: remite las consecuencias a una ley estatutaria y ordena excluir toda sanción cuando exista fuerza mayor, caso fortuito u otra causa no imputable. En el debate estatutario deberán aplicarse los</p>															
País	Regla	Rasgo relevante	Lección para Colombia																								
Chile	El voto obligatorio fue reintroducido después de un período de voto voluntario.	La reversión del modelo voluntario muestra que la participación puede convertirse nuevamente en objetivo institucional prioritario.	El diseño electoral puede corregirse cuando la experiencia muestra niveles insuficientes de concurrencia.																								

<p>principios de proporcionalidad, debido proceso, igualdad y no discriminación. La ponencia entiende que las consecuencias, de establecerse, deben ser preferentemente moderadas, graduales y susceptibles de justificación sencilla, evitando afectaciones intensas de derechos fundamentales o de acceso a servicios esenciales.</p> <p>4. “El Estado terminará sancionando a quien no puede llegar al puesto de votación”</p> <p>El texto propuesto impide ese resultado. La obligación del ciudadano aparece acompañada por una obligación expresa del Estado de garantizar condiciones para ejercer el voto y por una cláusula de no imputabilidad. Si una persona no puede votar por una barrera material que no le es atribuible, la Constitución reformada prohíbe imponerle una consecuencia desfavorable. La futura ley estatutaria deberá traducir esta garantía en procedimientos ágiles y accesibles.</p> <p>5. “La reforma favorece electoralmente a un sector político”</p> <p>No existe base constitucional para presumir que aumentar la participación beneficia de manera permanente a una ideología. Los efectos partidistas de una mayor concurrencia dependen del contexto social, las candidaturas y las coaliciones de cada elección. La regla propuesta es general, abstracta y neutral: obliga por igual a quienes simpatizan con el gobierno, con la oposición, con terceras fuerzas o con ninguna candidatura. Su parámetro de éxito no es qué partido gana, sino cuántos ciudadanos participan y cuán representativo resulta el cuerpo electoral.</p> <p>IX. ANTECEDENTE COLOMBIANO DE 2003 Y APRENDIZAJE INSTITUCIONAL</p> <p>La discusión sobre la exigibilidad del deber de votar no es nueva en Colombia. La convocatoria al referendo constitucional de 2003 incluyó una propuesta de reforma del artículo 258 que utilizaba expresamente la fórmula “deber ciudadano de obligatorio cumplimiento” y preveía consecuencias para quien no votara. La pregunta no produjo reforma constitucional porque no alcanzó el umbral de participación requerido por el artículo 378 de la Carta; la Resolución 001 de 2004 del Consejo Nacional Electoral declaró no aprobadas, por falta de umbral, varias preguntas del referendo.</p> <p>Ese antecedente permite extraer dos conclusiones. Primero, el tema forma parte desde hace décadas del debate constitucional colombiano y no puede presentarse como una innovación incompatible por definición con la Carta. Segundo, el diseño actual es jurídicamente más prudente que la fórmula de 2003: en lugar de constitucionalizar consecuencias específicas como inhabilidades o exclusiones de beneficios, deja esa regulación al legislador estatutario, incorpora expresamente causales de no</p>	<p>imputabilidad y difiere la exigibilidad hasta que exista el marco de garantías correspondiente.</p> <p>X. CONVENIENCIA DEMOCRÁTICA DE LA REFORMA</p> <p>El argumento a favor de la iniciativa no es que votar obligatoriamente produzca ciudadanos mejores, ni que el Estado pueda fabricar compromiso cívico por decreto. El argumento es más sobrio: las decisiones que distribuyen el poder público tienen mayor densidad democrática cuando son adoptadas con la participación de una porción más amplia y socialmente representativa del cuerpo electoral.</p> <p>En una sociedad marcada por desigualdades territoriales, económicas y de acceso a información, la neutralidad aparente de un sistema puramente voluntario puede convivir con costos de participación muy desiguales. Una persona con tiempo, recursos, transporte y cercanía al puesto de votación enfrenta una carga distinta de quien vive en una zona rural dispersa, trabaja en condiciones precarias o soporta limitaciones de movilidad. Por eso la obligatoriedad debe ir acompañada de facilitación. El deber ciudadano y el deber estatal son dos caras de la misma reforma.</p> <p>La iniciativa también puede tener un efecto institucional virtuoso: al convertir la concurrencia en un deber exigible, aumenta la presión para que la organización electoral mejore puestos, horarios, accesibilidad, voto en el exterior, mecanismos de información y soluciones tecnológicas. El Estado ya no podría exigir participación sin demostrar que ofreció condiciones razonables para hacerla posible.</p> <p>XI. IMPACTO FISCAL</p> <p>De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:</p> <p><i><u>“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</u></i></p>
<p><i>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.” (Resaltado fuera del texto).</i></p> <p>Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, <u>en la cual establecido 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:</u></p> <p><i>“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, <u>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.</u></i></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.” (Resaltado fuera de texto).</u></p> <p>De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:</p>	<p><i>“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. 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. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).</i></p> <p>Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.</p>

XII. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se advierte que el Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado contiene disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal aplicables al conjunto de la ciudadanía habilitada para votar y no crea, por su contenido, un beneficio particular, actual y directo para un congresista individualmente considerado.

En principio, no se advierten circunstancias que configuren un conflicto de interés por el solo hecho de participar en la discusión y votación del proyecto. Conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, la existencia de un interés general de una incidencia que cobije por igual al congresista y a la ciudadanía no constituye, por sí misma, conflicto de interés. No obstante, esta descripción tiene carácter orientador y no releva a cada congresista de examinar su situación particular y declarar oportunamente cualquier impedimento que, de acuerdo con las circunstancias personales, pudiera configurarse.

XIII. CONCLUSIÓN DE LA PONENCIA

El Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado es constitucionalmente defendible, democráticamente conveniente y técnicamente prudente. Parte de una categoría ya existente en la Carta -el voto como deber ciudadano-, conserva todas las garantías esenciales del sufragio, limita la obligación a elecciones populares de autoridades y corporaciones públicas, incorpora una cláusula expresa de no imputabilidad y reserva a una ley estatutaria el desarrollo de las condiciones, excusas y consecuencias.

La iniciativa no obliga a pensar de una manera; obliga a participar en la decisión común. No reduce el pluralismo; busca que ese pluralismo esté mejor representado. No sustituye la democracia participativa; pretende hacer más efectiva la participación. Y no puede entenderse como una licencia para sancionar indiscriminadamente: la propia reforma impone al Estado el deber de remover barreras y protege a quien no pueda votar por razones ajenas a su voluntad.

En un régimen fundado en la soberanía popular, ampliar la presencia de los ciudadanos en las urnas es un objetivo constitucional legítimo. El reto del legislador estatutario será convertir ese objetivo en una regulación garantista y proporcional. El deber del constituyente derivado, en esta etapa, es abrir esa posibilidad dentro de la Constitución con reglas suficientemente claras y respetuosas de la libertad política. Por estas razones, la ponencia es favorable.

XIV. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas, presento ponencia positiva y solicito a los Honorables Senadores integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate, en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2026 Senado, "Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política", conforme al texto propuesto a continuación.

Cordialmente,

ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE - PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 03 DE 2026 SENADO

"Por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 258 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento en las elecciones populares de autoridades y miembros de corporaciones públicas. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

El Estado garantizará las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de este derecho y el cumplimiento de este deber. Mediante ley estatutaria se regularán las condiciones para el cumplimiento de este deber, las causales que justifiquen su incumplimiento y las sanciones o consecuencias aplicables cuando este sea injustificado. No habrá lugar a sanción ni a otra consecuencia desfavorable cuando el incumplimiento obedezca a fuerza mayor, caso fortuito o cualquier otra causa no imputable al ciudadano.

PARÁGRAFO 1º. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una Corporación Pública, Gobernador, Alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras en las de Corporaciones Públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

PARÁGRAFO 2º. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

ARTÍCULO 2. Adiciónese un artículo transitorio a la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO TRANSITORIO. La obligatoriedad del voto prevista en el artículo 258 de la Constitución Política solo será exigible respecto de las elecciones que se celebren con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley estatutaria que desarrolle lo dispuesto en dicho artículo.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ
Senador de la República
Pacto Histórico

REFERENCIAS NORMATIVAS, JURISPRUDENCIALES Y ACADÉMICAS CONSULTADAS

- Constitución Política de Colombia, artículos 1, 3, 40, 95, 103, 152, 258, 374 y 375.
- Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, especialmente artículos 222 a 227, 286 y 291.
- Ley 819 de 2003, artículo 7, sobre análisis de impacto fiscal.
- Ley 2003 de 2019, régimen de conflicto de intereses de los congresistas.
- Corte Constitucional, Sentencias C-337 de 1997, C-142 de 2001, C-551 de 2003, C-041 de 2004, C-064 de 2018 y C-340 de 2024.
- Corte Constitucional, Sentencias C-543 de 1998 y C-524 de 2013, sobre requisitos del trámite de los actos legislativos.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, información oficial sobre participación en las elecciones de Congreso de 2026 (50,6 %) y datos del censo electoral presidencial de 2026.
- Misión de Observación Electoral - MOE, análisis técnico de los resultados de la primera vuelta presidencial de 2026.
- International IDEA, Voter Turnout Database y módulo Compulsory Voting.
- Australian Electoral Commission, Compulsory Voting in Australia y Participation in the 2025 Federal Election.

- Argentina, Código Electoral Nacional, Ley 19.945, artículo 12 (deber de votar y exenciones).
- Brasil, Constitución de la República Federativa, artículo 14, §1º.
- Ecuador, Constitución de la República, artículo 62.
- Lijphart, Arend (1997). "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma". American Political Science Review, 91(1), 1-14.
- Fowler, Anthony (2013). "Electoral and Policy Consequences of Voter Turnout: Evidence from Compulsory Voting in Australia". Quarterly Journal of Political Science, 8(2), 159-182.
- Hoffman, Mitchell; León, Gianmarco; Lombardi, María (2017/2013 working-paper evidence). Estudios sobre el efecto causal del voto obligatorio en participación y brechas socioeconómicas.
- Bechtel, Michael M.; Hangartner, Dominik; Schmid, Lukas (2018), trabajos sobre voto obligatorio, participación y efectos institucionales.

CONTENIDO

Gaceta número 1650 - martes, 27 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate en Senado del Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2026 Senado, por medio del cual el municipio de San José de Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander, se eleva a Distrito Fronterizo, Comercial e Histórico.	1
Informe de ponencia positiva para primer debate - primera vuelta y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 258 de la Constitución Política.	10