


Fundación
para el Estado
de Derecho

SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 24

LUZ AMARILLA PARA EL NUEVO DISTRITO ESPECIAL FRONTERIZO

(Primer reporte de tráfico)

 Semáforo
del estado
de derecho

 **NED** | NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

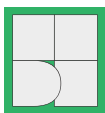
comunicaciones@fedecolombia.org
www.fedecolombia.org



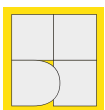
SEMÁFORO DEL ESTADO DE DERECHO

Semáforo del Estado de Derecho

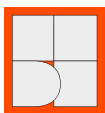
El Semáforo del Estado de Derecho (el "Semáforo") es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos. En el Semáforo, la Fundación para el Estado de Derecho ("FEDe. Colombia") clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El **color verde** indica que las iniciativas normativas son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. Según sea el caso, la Fundación presentará con otro color las observaciones específicas.

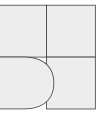


El **color amarillo** implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por una **posible** inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes, serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.



El **color rojo** alerta acerca de las amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo, el color rojo señala casos de **graves vicios procedimentales** o **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos, el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho** o **normas superiores**. Una clasificación roja debe ser considerada como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones, dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.





CONTEXTO DE SEMÁFORO INDIVIDUAL:

En este informe, la Fundación analizará el Proyecto de Acto legislativo Ley (PAL) C-020 de 2024¹ conforme al test del Semáforo. FEDe. Colombia cataloga la iniciativa con el color amarillo, pues, aunque es el resultado del uso de una facultad legítima del legislador, el mismo afecta los principios de gobierno constitucional y separación de poderes del Estado de Derecho.

HISTORIA DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo C-020 de 2024 fue radicado el 20 de julio de 2024 por un grupo de senadores y representantes miembros de partidos de la coalición de gobierno, en la independencia y de la oposición². Esta iniciativa busca otorgar la calidad de Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico al municipio de San José de Cúcuta, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y el régimen para los distritos especiales³.

En ocasiones anteriores, **FEDe. Colombia** se ha pronunciado sobre proyectos de actos legislativos que buscan otorgar la categoría de “distrito especial” a otras ciudades del país debido a sus características particulares.

En dichos análisis, la **Fundación** estudió varios proyectos que buscaban otorgar la categoría de distrito especial a ciudades como **Manizales, Pereira, Girardot y Puerto Colombia**. No obstante, consideró que este enfoque era **inadecuado e inconveniente**, ya que la Constitución debe modificarse solo en situaciones excepcionales para garantizar la estabilidad del Estado. En tal sentido, usar reformas constitucionales para temas de reorganización territorial es innecesario y sobrecarga el texto constitucional.

¹ La iniciativa está disponible aquí: <https://www.camara.gov.co/distrito-especial-cucuta>

² En específico, el partido de la U, Cambio Radical, el partido Liberal, el partido Conservador, el Centro Democrático y el Pacto Histórico.

³ Ley 1617 de 2013.

⁴ Estas iniciativas fueron analizadas en los Semáforos del Estado de Derecho No. 1 y No. 2 “Proyectos de Actos Legislativos -PAL-”. Dichos documentos están disponibles aquí: https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_f294a608f50547b69c578f00c1cfe5a0.pdf y https://www.fedecolombia.org/_files/ugd/b7abd9_353e627c59ed4f7a84d65c9728b25988.pdf

Del mismo modo, resaltó que la organización territorial debe ser flexible para adaptarse a cambios sociales y demográficos. Al respecto, la **Ley 1617 de 2013** ya ofrece un proceso adecuado y ágil para crear distritos especiales sin necesidad de reformar la Constitución, **lo que permite ajustes según las circunstancias cambiantes de manera más eficiente.**

En esta ocasión, el **PL C-020 de 2024** añade un nuevo inciso al artículo 356 de la Constitución que declara al municipio de San José de Cúcuta como un Distrito Especial Fronterizo, Ambiental, Comercial, Cultural e Histórico, buscando mejorar su gestión administrativa, especialmente en comercio transfronterizo y preservación cultural.

Por otro lado, la iniciativa⁵ modifica el artículo 328 de la Constitución para reafirmar la categoría especial de la ciudad y establecer la necesidad de crear un marco legal acorde a su realidad regional. Además, garantiza que el Área Metropolitana siga funcionando y la posibilidad de que sus municipios accedan a los beneficios del nuevo distrito, de conformidad con las leyes que reglamenten la iniciativa⁶.

Finalmente, el proyecto⁷ establece que las normas especiales en materia administrativa y fiscal expedidas en el marco de esta iniciativa podrán aplicarse a otros distritos especiales que lo deseen. Sin embargo, no especifica un mecanismo ni remite a leyes que regulen cómo se extenderían estos beneficios a otros distritos.

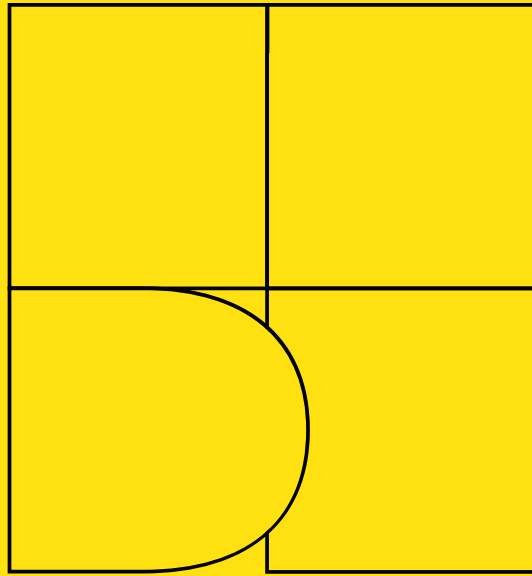
En resumen, este PAL busca adaptar el marco constitucional para atender las necesidades específicas de Cúcuta, permitiendo que este, e incluso otros distritos especiales, accedan a un régimen fiscal y administrativo especial para impulsar su desarrollo. Sin embargo, el método de reforma elegido es problemático, por lo que, a continuación, el mismo será estudiado en el marco del test del Semáforo del Estado de Derecho.

⁵ Artículo 2 del proyecto.

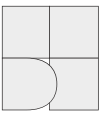
La posibilidad de que los municipios que conforman un Área Metropolitana se vean beneficiados por la declaración de un Distrito Especial ya había sido prevista en la Ley 1617 de 2017 para el caso de las Áreas

⁶ Metropolitanas de Barranquilla, Buenaventura y del “Litoral Pacífico”. No obstante, a diferencia de esta nueva propuesta, dicha Ley establece que, para gozar de tal beneficio, tales municipios deberán incorporar su territorio al del distrito, conforme con los requisitos establecidos en la Ley 1617 en materia de participación ciudadana (artículo 18 de la Ley 1617 de 2017).

⁷ Artículo 3 del proyecto.



Fundación
para el Estado
de Derecho



TEST DEL SEMÁFORO

La Fundación aplica el test del Semáforo a los artículos relevantes del PL y alerta sobre los siguientes riesgos:



4

Primero, el proyecto pone en riesgo el principio de gobierno constitucional y separación de poderes.

En línea con las observaciones realizadas por FEDe. Colombia en los Semáforos No. 1 y No. 3 sobre "*Proyectos de Actos Legislativos -PAL-*", esta iniciativa representa un uso inadecuado e innecesario de este recurso, pues las reformas constitucionales deberían estar reservadas únicamente para situaciones excepcionales y la organización territorial no justifica, por sí misma, una modificación constitucional.

El principio del **gobierno constitucional** es un concepto fundamental en el derecho público que establece que el poder del Estado debe ejercerse de acuerdo con una constitución escrita y basada en **normas claras y predefinidas**. Este principio garantiza que todos los actos de gobierno se encuentren sujetos al marco constitucional, lo que implica que ninguna autoridad pública puede actuar fuera de los límites establecidos por la Constitución. ³

Igualmente, se fundamenta en la idea del respeto por los contenidos constitucionales, tomando en cuenta que, como regla fundamental (artículo 4 superior), la Constitución solo debería ser reformada cuando existan razones de peso suficientes.

Conforme a lo anterior, las reformas constitucionales deben ser excepcionales y estar reservadas para asuntos de **trascendencia nacional** que requieran cambios en los principios fundamentales del ordenamiento jurídico. Cuando se utiliza el mecanismo de reforma para modificar aspectos que pueden ser abordados mediante la **legislación ordinaria**, como es el caso de la categorización de distritos especiales, se desvirtúa la naturaleza misma de la Constitución como norma fundamental.

Siendo así, la iniciativa, que modifica el artículo 356 de la Constitución para otorgar a Cúcuta la categoría de Distrito Especial, resulta contrario a dicho principio, ya que esta modificación podría darse a través de una ley ordinaria y no de un acto legislativo.

Como establece el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013⁸, que regula el régimen de los Distritos Especiales, la ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos si se cumple con un total de 6 requisitos esenciales:

- Un **mínimo de 600,000 habitantes** o ubicación estratégica en zonas costeras, con potencial para el turismo, la cultura o la industria.
- **Sustentación técnica** sobre el potencial de la ciudad para aprovechar sus características económicas, culturales o turísticas.
- **Capacidad fiscal** del municipio para asumir las nuevas responsabilidades administrativas.
- **Deslinde territorial** claro y definido.
- **Concepto favorable** de las Comisiones Especiales de Senado y Cámara sobre la conveniencia de crear el distrito.
- **Aprobación del concejo municipal**, garantizando el respaldo local.

Este mecanismo es **más flexible y adecuado** que una reforma constitucional, ya que permite que la organización territorial se adapte a las circunstancias cambiantes del país, sin comprometer la estabilidad del orden constitucional.

De hecho, prueba de la idoneidad de este instrumento es que el mismo ya ha sido utilizado para la declaración de la ciudad de Santiago de Cali como Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios⁹; Santa Cruz de Mompox, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia¹⁰; y Riohacha como Distrito Especial, Turístico y Cultural¹¹.

⁸ Modificado por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019.

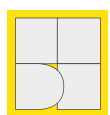
⁹ Ley 1933 de 2018.

¹⁰ Ley 1875 de 2017

¹¹ Ley 1766 de 2015.

Así, incluso ante la posibilidad de que la propuesta introduzca cambios beneficiosos para la ciudad de Cúcuta, la decisión de realizar este procedimiento a través de una reforma constitucional resulta injustificado. De este modo, el proyecto compromete la estabilidad del orden constitucional, ya que termina subordinando una materia, que podría ser modificada a través del procedimiento legislativo ordinario, a un cambio del marco constitucional.

Conforme a lo anterior, para FEDe. Colombia, el PAL es innecesario y representa un uso inadecuado del poder de reforma constitucional, en tanto que este mecanismo omite una serie de requisitos legales que garantizan una evaluación rigurosa de la propuesta, lo que incrementa el riesgo en su implementación.



Segundo, y de la mano con lo anterior, la iniciativa vulnera el principio de fortalecimiento de las instituciones y el gobierno democrático.

El principio de **fortalecimiento de las instituciones y el gobierno democrático** se refiere a la necesidad de consolidar y robustecer las estructuras y normas que garantizan el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas, de manera que estas sean transparentes, eficientes, y estén al servicio de la ciudadanía. Las instituciones deben operar en un marco de legalidad y responsabilidad, promoviendo la confianza ciudadana en las decisiones gubernamentales y asegurando la estabilidad del sistema democrático.

Para **La Fundación** este PAL resulta contrario a dicho principio porque utiliza injustificadamente un procedimiento constitucional que deja de lado importantes requisitos que no solo aseguran la viabilidad y adecuada gobernabilidad de los Distritos Especiales, sino la participación democrática de la población en el trámite para su aprobación.

En primer lugar, debe resaltarse que varios de los requisitos previstos en el artículo 8 y otros de la Ley 1617 de 2013 precisamente buscan asegurar que la declaración de un nuevo Distrito Especial resulte viable política y administrativamente, de modo que la declaración no resulte inconveniente o contraproducente al momento de su implementación¹².

¹² Por ejemplo los requisitos asociados a los conceptos de viabilidad de Congreso y el municipio.

Sin el cumplimiento estricto de estos pasos, existe el riesgo de que el municipio carezca de los recursos técnicos y humanos adecuados para manejar los desafíos de la transición, lo que puede derivar en desorganización administrativa y un debilitamiento del funcionamiento institucional.

Además, si no se garantiza la capacidad técnica y operativa para asumir las nuevas responsabilidades, con una transformación apresurada, o mal fundamentada, se puede afectar la gobernabilidad y la estabilidad local.

Por tanto, la omisión de estos requisitos, diseñados para asegurar una transición ordenada y técnicamente viable (que, si bien fueron mencionados en la exposición de motivos del proyecto de ley, no fueron discutidos ni valorados a profundidad en su trámite legislativo), podría llevar a un debilitamiento de las instituciones locales, afectando la eficiencia de la administración pública y el buen gobierno, principios fundamentales del Estado de Derecho.

En segundo lugar, la nueva posibilidad de que los Distritos Especiales existentes (o los nuevos que se declaren) apliquen las normas sobre el régimen político, administrativo y fiscal, que se expidan con ocasión de este Acto Legislativo¹³, también resulta problemática.

Este aspecto resulta particularmente preocupante, ya que no se establece un procedimiento claro ni específico para la implementación de dichas normas, lo que genera una gran incertidumbre sobre cómo se llevará a cabo su aplicación.

Sin un proceso definido para la adecuación y aplicación de estas nuevas normas, queda abierta la posibilidad de que los distritos especiales apliquen disposiciones de impacto en temas cruciales, como el régimen político y fiscal, sin la adecuada valoración o la discusión técnica requerida, derivando en inconsistencias normativas y problemas de gobernabilidad.

En consecuencia, la falta de un marco claro afecta el principio de fortalecimiento de las instituciones, ya que se promueve la creación de facultades sin contar con mecanismos claros de implementación y control. Esto debilita la estructura institucional de los Distritos Especiales al permitir que se apliquen normas complejas sin la preparación técnica adecuada ni el escrutinio necesario.

¹³ Artículo 3 del proyecto.

En tercer lugar, y de la mano con lo anterior, debe resaltarse que varios puntos de la redacción actual del proyecto tienen deficiencias frente al sistema democrático, que no se presentan en el régimen original de los distritos especiales de la Ley 1617 de 2013¹⁴.

Así, la nueva redacción no deja claro cuál es el procedimiento que deben seguir los municipios, que pertenecen al Área Metropolitana de Cúcuta, en el caso de que deseen hacer parte del territorio del nuevo Distrito Especial.

Anteriormente, para los casos del Área Metropolitana de Barranquilla, Buenaventura y del “Litoral Pacífico”, la Ley 1617 de 2013 establecía que los municipios que decidieran incorporar su territorio al del Distrito debían cumplir los requisitos de ley en materia de participación ciudadana. Es decir, llevar a cabo el procedimiento contemplado en el artículo 18, que implicaba una consulta popular en la que se manifestara la voluntad mayoritaria sobre la anexión.

No obstante, la redacción actual del PAL parece sugerir que este procedimiento no es el que debería llevarse a cabo, sino que sería la nueva ley, que reglamente el Acto Legislativo, la que establezca el instrumento a utilizar. Es decir, se trata de una situación que regularía nuevamente un asunto ya tratado por la Ley 1617 y que además busca proteger la participación democrática de los ciudadanos afectados.

En conclusión, para **La Fundación** el proyecto de ley vulnera gravemente el principio de fortalecimiento de las instituciones y la democracia participativa, al omitir requisitos fundamentales establecidos en la Ley 1617 de 2013, necesarios para asegurar una transición ordenada y técnicamente viable hacia la creación de un nuevo Distrito Especial.

Igualmente, al reducir los mecanismos de participación ciudadana y la deliberación pública, se debilita la democracia representativa y participativa, afectando la confianza en las instituciones y vulnerando el derecho de los ciudadanos a ser parte de decisiones que afectan directamente su entorno.

¹⁴ Artículo 2 del proyecto.

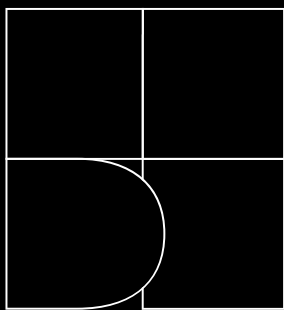
CONCLUSIÓN

La reforma constitucional es un instrumento poderoso, pero su uso debe ser excepcional y estar reservado para cambios que justifiquen una alteración en el marco constitucional. Cuando existen mecanismos legislativos ordinarios que pueden alcanzar los mismos objetivos, como es el caso en la creación de distritos especiales, recurrir a una reforma constitucional se convierte no solo en una estrategia innecesaria, sino también en una que pone en riesgo la estabilidad del ordenamiento jurídico y puede abrir la puerta a prácticas que trivializan el proceso de modificación de la Constitución.

Sumado a lo anterior, los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, como la necesidad de una sustentación técnica, la capacidad fiscal, y la aprobación de las autoridades locales, son fundamentales para garantizar que la creación de un nuevo distrito sea viable a largo plazo. Ignorar o subestimar estos requisitos puede llevar a la formación de distritos que, en lugar de impulsar el desarrollo, enfrenten graves dificultades financieras, administrativas y sociales. Esto no solo comprometería la eficacia del nuevo distrito, sino que también podría tener efectos perjudiciales sobre la calidad de vida de sus habitantes.

Por tanto, cualquier decisión para crear un nuevo distrito especial debe priorizar los mecanismos legales y administrativos adecuados, asegurando que las modificaciones propuestas no solo sean necesarias, sino también sostenibles y alineadas con los principios de estabilidad y fortalecimiento institucional. Solo a través de un enfoque cuidadoso y bien fundamentado se podrá garantizar que la creación de nuevos distritos contribuya de manera positiva al desarrollo regional y nacional, respetando al mismo tiempo la integridad del Estado de Derecho en Colombia.

Estado: A la fecha de realización de este semáforo la iniciativa fue aprobada en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y está a la espera de discutirse en segundo debate.



Fundación
para el Estado
de Derecho

SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶

LUZ AMARILLA PARA EL NUEVO DISTRITO ESPECIAL FRONTERIZO

(Primer reporte de tráfico)



✉ comunicaciones@fedecolombia.org

🌐 www.fedecolombia.org