



Bogotá D.C., 28 de Noviembre de 2018

Doctor

**SAMUEL ALEJANDRO HOYOS MEJÍA**

Presidente Comisión Primera – H. Cámara de Representantes  
Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 269 de 2018 Cámara - 10 de 2018 Senado ***“Por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el departamento de Santander”.***

Respetado Presidente,

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5° de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 269 de 2018 Cámara - 10 de 2018 Senado ***“Por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el departamento de Santander”.***

## I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO.

Este Proyecto de Acto Legislativo<sup>1</sup> se presentó por primera vez el nueve (09) de marzo del año 2010 por los Senadores Juan Manuel Galán, Oscar Josué Reyes, Bernabé Celis y otros, con número de radicado 11, pero fue archivado en la Comisión Primera del Senado de la República por vencimiento de términos para su trámite, de conformidad con el artículo 162 de la Constitución Política y 190 de la Ley 5° de 1992 (Tránsito de Legislatura). Posteriormente, el Proyecto de Acto Legislativo se volvió a presentar con el número 005 de 2010 del Senado, el cinco (05) de agosto de 2010, y fue archivado el dieciséis (16) de noviembre de ese año en el debate de la Plenaria del Senado.

---

<sup>1</sup> “Por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la constitución política, otorgándole al municipio de Barrancabermeja (Santander), el carácter de Distrito Petroquímico y portuario de Santander”.



El treinta y uno (31) de agosto de 2016, el Senador Juan Manuel Galán radicó el Proyecto de Ley No. 128 del Senado de la República, que nuevamente buscó otorgar la categoría de Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico al municipio de Barrancabermeja (Santander), pero éste fue archivado en la Comisión Primera de esa Corporación por tránsito de legislatura; y este mismo Proyecto de Ley se volvió a presentar el treinta y uno (31) de julio de 2017 con radicado número 54 del Senado, siendo archivado por las mismas razones.

Finalmente, esta iniciativa fue radicada como reforma constitucional el veinticinco (25) de abril de 2018, con radicado 017 del Senado, y fue archivada por tránsito de legislatura.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El objeto del Proyecto de Acto Legislativo No. 269 de 2018 Cámara - 10 de 2018 Senado ***“Por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el departamento de Santander”***, es reformar los artículos 356 y 328 de la Constitución Política de Colombia, y convertir al municipio de Barrancabermeja (Santander) en Distrito Especial, Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico del departamento de Santander.

## III. CONSIDERACIONES

### 3.1. Algunas consideraciones de trámite:

Este Proyecto de Acto Legislativo de autoría del Senador Horacio José Serpa Uribe y otros, se ha trabajado de forma conjunta con la comunidad de Barrancabermeja y el ex Senador Juan Manuel Galán, quien acompañó la radicación del mismo en Secretaría General del Senado de la República, en conjunto de los Senadores Jorge Enrique Robledo y Doris Clemencia Vega.

Se trata de un trabajo coordinado con el cual se busca el apoyo necesario para otorgar la categoría de Distrito al municipio de Barrancabermeja; en este sentido, los autores del proyecto recibieron las banderas de éste de las manos del ex Senador Juan Manuel Galán, con el fin de materializar este sueño de los santandereanos.

Este Proyecto de Acto Legislativo fue asignado al Honorable Senador Miguel Ángel Pinto Hernández, quien realizó la ponencia positiva para primer debate; la ponencia fue aprobada unánimemente en la Comisión Primera de Senado - en donde se presentaron tres (3) proposiciones para modificar el título y los dos artículos-, y posteriormente en la Plenaria de esa Corporación, razón por la cual se decidió presentar a la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes el mismo informe de ponencia positiva radicada en Senado, con algunas aclaraciones y consideraciones adicionales, y con el texto aprobado en la Comisión Primera y posteriormente en la Plenaria del Senado de la República.

### **3.2. Consideraciones generales:**

Las preocupaciones sobre las posibilidades de desarrollo del municipio de Barrancabermeja alertan sobre la necesidad de realizar esfuerzos adicionales para aprovechar los beneficios de la industria petroquímica, portuaria y turística presente en el territorio. Así, el proyecto se justifica por la problemática social significativa que presenta el municipio en cuestión, pues según datos del censo de 2005, el 22,3% de la población registra Necesidades Básicas Insatisfechas como vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo, mientras el 20,69% de la población registra carencias habitacionales en infraestructura, espacio disponible y acceso a los servicios públicos domiciliarios. Además, el 16,68% de la población no está cubierta por el Sistema General de Seguridad Social y el 38% está afiliada a través del régimen subsidiado.

El artículo 2° de la ley 1617 de 2013 contempla que los Distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, los cuales están sujetos a un régimen especial en virtud de cuál de sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura política administrativa del Estado colombiano.

Los habitantes han estado expectantes al cumplimiento de este sueño. Para el municipio se considera de vital importancia debido a que permite planear las iniciativas de inversión a través de los contratos plan, permite convertirse en una autoridad portuaria y obtener recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal.

La iniciativa no solo ha contado con el apoyo del Alcalde y los concejales de Barrancabermeja, sino también con el respaldo del Gobernador de Santander, Didier Tavera, pues esta iniciativa de acto legislativo coincide con esfuerzos que



han hecho los gobiernos departamental y municipal para generar propuestas que permitan diversificar la economía regional desde Barrancabermeja. En este sentido, el municipio ha venido adelantando estudios y obras para construir un muelle flotante con tecnología de punta, así como ha adelantado acciones para la descontaminación de la ciudad, y el mejoramiento de la capacidad hotelera instalada y de la plaza de mercado de Torcorama.

En relación con los requisitos para la creación de Distritos, establecidos en el artículo 8° de la ley 1617 de 2013, se aclara que éstos no son aplicables y exigibles a este Proyecto por tratarse de un acto legislativo; aun así, y buscando el fortalecimiento de la propuesta, ésta fue presentada y puesta en consideración del Concejo Municipal de Barrancabermeja por parte del señor Alcalde de la ciudad, la cual obtuvo concepto previo y favorable el día veintinueve (29) de septiembre de 2017.

Como lo establece el concepto del Concejo Municipal, declarar a Barrancabermeja como Distrito Especial le permite acceder a los beneficios contemplados en la ley 1617 de 2013, tales como asignaciones presupuestales más acordes a sus necesidades, así como también contribuye a consolidar su proceso de descentralización, incremento de la autonomía territorial y afianzamiento de los procesos de participación democrática de los ciudadanos en los temas de interés. De esta forma, se podrán generar mejores condiciones para lograr la inclusión social y productiva de la población, a través de la consolidación de una economía más diversificada y con capacidad para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, lo que permitirá superar las condiciones de pobreza de un amplio sector poblacional.

Adicionalmente, como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico, el municipio de Barrancabermeja podrá manejar y administrar los bienes de uso público que puedan usufructuarse; en este orden de ideas, los bienes que son patrimonio de la Nación y que se encuentran localizados en la jurisdicción distrital, podrán ser administrados por las autoridades del respectivo distrito. Las autoridades locales también podrán incentivar y fortalecer la actividad turística, ampliar las zonas francas industriales de servicios turísticos y tendrán la facultad para solicitar al departamento que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos preferencialmente en ellos.



### 3.3. Marco constitucional:

El artículo 1° de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

En el Artículo 286 describe que “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”.

El Artículo 287 refiere que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”.

El artículo 356 de la Constitución Política modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2001 establece que:

*Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.*

*Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.*

*Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.*

*Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.*

*Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.*

*La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:*

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo (Subrayado fuera del texto).



### 3.4. Marco legal:

La Ley 1454 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se modifican otras disposiciones”*, en su capítulo III, establece la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial. El artículo 29 establece que una entidad territorial al convertirse en distrito especial será competente para dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas, así como también dirigir las demás actividades que por su carácter y denominación les corresponda.

Por su parte, la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide *“Régimen para los Distritos Especiales”* en Colombia, establece la estructura, organización y funcionamiento distrital; la organización administrativa y política del distrito; las disposiciones especiales de los distritos; el fomento de la cultura, la protección, recuperación y fomento de los bienes que integran el patrimonio artístico, histórico y cultural de los distritos; y el régimen fiscal de los distritos, entre otras.

En el artículo 8° de esta ley se establecen los requisitos para la conformación de distritos; así:

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

- 1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.*
- 2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre 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, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.*

- 1. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.*

*Parágrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco”.* (Subrayado fuera del texto).



#### **IV. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Como ya se aclaró, para la presente iniciativa no son aplicables los requisitos del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, pues de ser aprobada, Barrancabermeja pasaría a ser un Distrito reconocido por la constitución mediante acto legislativo sin necesitarse el cumplimiento de condiciones adicionales; sin embargo, con el fin de reforzar la exposición de motivos, se presenta a continuación el cumplimiento de algunas de dichas estipulaciones por parte del municipio.

De acuerdo Numeral 1° de la Ley 1617 de 2013, para la declaratoria de Distrito Especial se establece como uno de los requisitos:

1. *“Que el municipio interesado acredite, mediante certificación del DANE, que cuenta por lo menos con seiscientos mil habitantes; o que se encuentre ubicado en zonas costeras; o que tenga potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura; u ostente la condición de capital de departamento o la condición de municipio fronterizo”.*

El requisito expuesto en la norma, contempla distintas opciones para acreditar la categoría de distrito; por tanto, en la medida en que se dé alguna de ellas, se entiende como cumplido. Teniendo en cuenta la posición geográfica del municipio de Barrancabermeja (pues, se encuentra ubicado a orillas de Río Magdalena), se puede optar por acreditar una de las cinco condiciones descritas en la Ley, teniendo potencial para el desarrollo de puerto impala, para el turismo y para la cultura.

#### **V. PRIMER DEBATE COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO**

El día veintitrés (23) de octubre de 2018, se llevó a cabo el primer debate de este Proyecto de Acto Legislativo en la Comisión Primera del Senado de la República. Durante la discusión del mismo, se presentaron tres (3) proposiciones para modificar tanto el título, así como los artículos uno (1) y dos (2) del texto inicial de la siguiente forma:

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	TEXTO APROBADO EN SENADO (COMISIÓN Y PLENARIA)
<p>Título:</p> <p><b><i>“Por el cual otorga la categoría de Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el Departamento de Santander”.</i></b></p>	<p>Título:</p> <p><b><i>“Por el cual se otorga la categoría de Distrito <u>Petroquímico Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico</u> al municipio de Barrancabermeja en el Departamento de Santander”.</i></b></p>
<p>Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política:</p> <p>La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Portuario, Petroquímico y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</p>	<p>Artículo 1°. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política:</p> <p>La ciudad de Barrancabermeja se organiza como <del>Distrito Portuario, Petroquímico y Turístico</del> <b><u>Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico.</u></b> Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</p>
<p>Artículo 2°. Adiciónese un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.</p> <p>La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico.</p>	<p>Artículo 2°. Adiciónese un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.</p> <p>La ciudad de Barrancabermeja se organiza como <del>Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico</del> <b><u>Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico.</u></b></p>



Las proposiciones relacionadas anteriormente fueron discutidas y votadas de forma afirmativa por los Honorables Senadores de la comisión. El proyecto fue aprobado por unanimidad.

## **VI. SEGUNDO DEBATE PLENARIA DEL SENADO**

El día trece (13) de noviembre de 2018, se llevó a cabo el segundo debate de este Proyecto de Acto Legislativo en la Plenaria del Senado de la República. La votación fue unánime y pasó sin presentación de alguna modificación.

## **VII. CONCLUSIÓN**

Adicionalmente a las justificaciones señaladas con anterioridad, tales como la necesidad de constituir en Distrito a Barrancabermeja para potenciar su desarrollo económico y atender de manera especial a las elevadas necesidades de los habitantes del municipio, el presente Proyecto de Acto Legislativo fue aprobado por unanimidad en la Comisión Primera y en la Plenaria del Honorable Senado de la República, hecho que demuestra un alto consenso existente para la aprobación de la presente iniciativa.

## **VIII. PROPOSICIÓN**

De acuerdo con las consideraciones anteriores, propongo Honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo N° 269 de 2018 Cámara - 10 de 2018 Senado *“Por el cual otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el Departamento de Santander”*, de conformidad con el texto aprobado por la Comisión Primera y posteriormente por la Honorable Plenaria del Senado de la República.

Cordialmente,

  
**NILTON CORDOBA MANYOMA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Chocó



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – COMISIÓN PRIMERA DE  
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 269 DE 2018 CÁMARA - 10 DE 2018  
DEL SENADO**

**“Por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico al municipio de Barrancabermeja en el departamento de Santander”.**

El Congreso de la República de Colombia

**DECRETA:**

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

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

**Artículo 2º:** Adiciónese un inciso al artículo 328 de la Constitución Política, el cual quedará así:

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico.

La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico.

**Artículo 3º:** Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

  
**NILTON CORDOBA MANYOMA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Chocó