



## SECRETARIA TECNICA COT

### PONENCIA PARA CONCEPTO COT SOBRE PROYECTO DE LEY DE CONVERSIÓN DEL MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA - SANTANDER EN DISTRITO - 2017

El presente documento se divide en cinco secciones, en la primera sección se hace una breve introducción y el objeto de la ponencia, la segunda sección presenta los antecedentes al proceso de formulación, la tercera sección presenta un resumen ejecutivo del análisis de información enviada por las entidades miembro de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT (Ley 1454 de 2011) y entidades invitadas por tener injerencia en el título del proyecto de ley, la cuarta sección recoge las aclaraciones, consideraciones y recomendaciones señaladas en los conceptos sustantivos emitidos por las entidades consultadas y por último, en la quinta sección se presenta la recomendación por parte de la Secretaría Técnica de la conveniencia o no de creación del municipio

#### I. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DE LA PONENCIA

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 2, numeral 3, del Acuerdo 002 de 2013, expedido por la COT, la Secretaría Técnica de esta Comisión presenta a consideración los insumos para la elaboración del Acuerdo COT en relación con el mencionado proyecto de ley. Lo anterior a efectos de dar cumplimiento al numeral 2 del artículo 8 de la Ley 1617 de 2013, el cual establece que las Comisiones de Seguimiento a la Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara de Representantes y la COT darán concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en calidad de Secretaria Técnica de la Comisión, elabora esta ponencia con base en la consolidación y análisis de los conceptos emitidos por las entidades que integran la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT, además del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad de Planeación Minero Energética, por tener competencia en el marco del proyecto de ley en mención.

#### II. ANTECEDENTES AL PROCESO DE FORMULACIÓN

En la presente sección se resume el proceso que precedió a la elaboración de esta ponencia.

En septiembre de 2016, la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, recibió el Proyecto de Ley nro. 128/2016 del Senado *“Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico al municipio de Barrancabermeja – Santander”*.



En cumplimiento a lo estipulado en la Ley 1617 de 2013 y el Acuerdo 002 de 2014 de la COT, La Secretaría Técnica de la COT verificó el cumplimiento de requisitos formales y procedió a solicitar concepto sustantivo de las entidades miembros de la COT.

La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), mediante el Acuerdo nro. 012 de diciembre de 2016 **emitió concepto negativo** al Proyecto de Ley nro. 128 de 2016 Senado, *“Por medio del cual se le otorga la categoría de Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico al municipio de Barrancabermeja - Santander”*.

Y se alertó sobre los compromisos fiscales que la conversión a Distrito conlleva, por lo tanto recomendó realizar un análisis financiero de las implicaciones fiscales y administrativas y de la capacidad de la entidad territorial para asumirlas antes de proceder a la conversión y además se hizo un llamado al análisis del impacto que la crisis petrolera ha tenido sobre las finanzas del municipio.

El día 15 de septiembre de 2017, la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, allega a la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el nuevo Proyecto de Ley, que actualmente cursa trámite ante la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República a saber: **Proyecto de Ley 054 de 2017 Senado** *“Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico a Barrancabermeja - Santander”* y radicado en el DNP con el número 20176630489642.

La Secretaría Técnica, verifica el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la ley de distritos (Ley 1617 de 2013) y procede a solicitar nuevamente concepto sustantivo a los miembros de la COT y a otras entidades relacionadas con el tema, el día 19 de septiembre de 2017

Es importante resaltar el artículo 8° de la ley de distritos (Ley 1617 de 2013): La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. Condición de población, de ubicación o potencial: Barrancabermeja cumple solo con relación al potencial portuario, pero no con población, potencial petroquímico, turístico y tampoco es capital de departamento ni 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: *Informe de ponencia concepto previo H.S Juan Manuel Galán Pachón*
3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales: *Acuerdo nro. 010 de octubre 29 de 2016 por el cual se expide el concepto previo y favorable para la creación del municipio de Barrancabermeja, como Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico.*



Los conceptos recibidos y consolidados en el presente documento se listan a continuación:

RELACIÓN ENTIDADES CONSULTADAS

MIEMBROS COT	
ENTIDAD	CONCEPTO
Ministerio de Interior	FAVORABLE
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	FAVORABLE
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	NO FAVORABLE
*DNP - Subdirección de Minas y Energía	NO FAVORABLE
*DNP - Dirección de Desarrollo Empresarial	FAVORABLE
*DNP - Dirección de Infraestructura	NO FAVORABLE
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	NO FAVORABLE
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico – CDA	NO FAVORABLE
Universidad del Rosario	FAVORABLE
Universidad de Pamplona	NO FAVORABLE

MIEMBROS TEMATICOS INVITADOS	
MIEMBRO CEI/INVITADOS TEMÁTICOS	CONCEPTO
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	NO FAVORABLE
Ministerio de Transporte	FAVORABLE
Unidad de Planeación Minero Energética - UPME	NO FAVORABLE
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	NO FAVORABLE

**III. RESUMEN EJECUTIVO**

Este resumen se basa en los conceptos sustantivos emitidos por las distintas entidades consultadas y que tienen competencia en el objeto fundamental del **Proyecto de Ley 054 de 2017 Senado** “Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico a Barrancabermeja - Santander”.

Del análisis realizado se concluye en primer lugar que, el municipio de Barrancabermeja cumple con algunas de las condiciones descritas en el artículo 8 de la Ley de Distritos (Ley 1617 de 2013), la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes adjunta i) Proyecto de concepto previo y favorable al proyecto de ley No. 054 de 2017 de la COT Cámara (26 de octubre de 2017), ii) Concepto Previo del Concejo Municipal de Barrancabermeja Acuerdo No. 010 de



octubre 29 de 2016 y iii) adicional y como se mencionó en la ponencia del 2016, el municipio goza de una situación geográfica privilegiada a orillas del río Magdalena, lo cual permite el desarrollo de una estructura portuaria de nivel internacional y que se encuentra en operación. Así mismo, como en Barrancabermeja se ubica una de las principales refinерías del país. Respecto a su potencial ecoturístico, este no está desarrollado y no se considera que cuente con elementos que lo hagan sobresalir frente a otras entidades territoriales.

De acuerdo con lo anterior, persiste la intención de algunos sectores de convertir el municipio de Barrancabermeja en distrito, que si bien es cierto cuenta con potencial portuario, no así con la actividad petroquímica que depende de los precios de petróleo ni la turística.

Así mismo, nuevamente se alerta sobre los compromisos fiscales que la conversión a Distrito conlleva y se recomienda al municipio realizar un análisis financiero de las implicaciones mencionadas antes de proceder a la conversión. En particular, se hace un llamado a analizar el impacto que la crisis petrolera ha tenido sobre las finanzas del municipio y como esto afectará su capacidad para asumir los retos fiscales que traería la conversión a distrito.

#### **IV. ACLARACIONES, CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA CONVERSIÓN DE BARRANCABERMEJA EN DISTRITO**

En esta sección se presenta de forma breve el análisis entregado por las entidades consultadas destacando cada uno de los temas, los cuales se considera importante ser tenidos en cuenta por la Comisión de Ordenamiento Territorial, el Congreso y por los actores claves del municipio en el proceso de conversión a Distrito.

El resultado del análisis está estructurado por las siguientes temáticas:

- 1) Consideraciones generales de la exposición de motivos del proyecto de ley
- 2) Sistema de ciudades y análisis poblacional
- 3) Capacidad administrativa, institucional y fiscal del municipio de Barrancabermeja
- 4) Potencial portuario, conectividad e infraestructura de transporte
- 5) Potencial turístico y
- 6) Consideraciones ambientales.

#### **Consideraciones generales de la exposición de motivos del Proyecto de Ley**

Es presentada la iniciativa legislativa por los Honorables Senadores, Dr. Juan Manuel Galán y el Dr. Jorge Enrique Robledo, a consideración del presidente del Senado de la República, Dr. Efraín Cepeda, en el marco del Artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y el Artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

La exposición de motivos que acompaña el Proyecto de Ley nro. 054 de 2017, busca la conversión del municipio de Barrancabermeja en Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico, iniciativa que surge como respuesta a la comunidad después de la sesión especial de la Asamblea de Santander, realizada en el mes de febrero de 2017, en donde se



manifestó la urgencia del reconocimiento de las características particulares del municipio a través de la declaración de distrito, con el objeto de impulsar proyectos de desarrollo territorial y enfrentar la crisis económica que enfrenta la región.

Los ponentes hacen referencia a la problemática social que enfrenta en la actualidad el municipio, basándose en los datos obtenidos en el censo del 2005, dando a conocer que más de 40.000 personas padecen carencias críticas en necesidades básicas insatisfechas; un 16,68% de la población no está cubierta por el Sistema General de Seguridad Social y un 38,02% está afiliada a través del régimen subsidiado. El municipio presentó un deterioro en el índice de seguridad urbana, durante el 2009, explicando la presencia de bandas emergentes o grupos guerrilleros<sup>1</sup>. Exponen también que el municipio por su geografía se ha convertido en zona de influencia de cuatro (4) departamentos y en el principal receptor de víctimas de desplazamiento forzoso del Magdalena Medio. Adicional a lo anterior el municipio enfrenta graves problemas sociales por la crisis petrolera de la región, dado el peso de las exportaciones petroleras en las ventas externas de Colombia y en los déficit gemelo (Cuenta corriente y fiscal), la caída del precio de los hidrocarburos ha ajustado hacia abajo los ingresos provenientes de la renta petrolera, fenómeno que ha afectado al municipio. Hacen mención a 7.000.000 millones de dólares que el Gobierno nacional ofreció para la implementación de la refinería, situación que generó expectativas en la población, en diferentes sectores de la economía y los llevo a asumir obligaciones crediticias, pero que por no declararse la emergencia económica los afectó y según el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Mauricio Cárdenas, existe una falta de sobrevivencia, pues la caída del petróleo fue primero un choque imprevisto y ahora una realidad a la que debe ajustarse el país y las consecuencias negativas pueden ser atendidas con medidas ordinarias diferentes a la declaratoria de emergencia.

Los ponentes fundamentan su solicitud, diciendo que declarar al municipio en Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico, le permitirá acceder a beneficios en el marco de la Ley de Distritos, superando la crisis actual, puesto que le permitiría:

- 1) Suscribir contratos o convenios plan
- 2) Contará con la facultad de suscribir convenios con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para efectos de desarrollar observatorios de mercado inmobiliario.
- 3) Podrá manejar y administrar bienes de uso público que puedan usufructuarse, es decir, que 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.
- 4) Podrán ampliar las zonas francas industriales de servicios turísticos, lo que permitirá incentivar y fortalecer la actividad turística.
- 5) Y como distrito tendrán la facultad de solicitar a sus respectivos departamentos que los dineros recaudados en su circunscripción, sean invertidos preferencialmente en ellos.

---

<sup>1</sup> Informes presentados por Seguridad Urbana en Colombia de la Fundación Seguridad y Democracia (2008-2009)



Sin embargo, expresan los ponentes que la declaratoria de Distrito Especial, aunque es un instrumento que puede contribuir a los retos que enfrenta el municipio, no puede considerarse como la única vía de solución a sus problemas y que esto dependerá de una combinación de medidas de las autoridades municipales, regionales y nacionales.

Mediante este proyecto de ley, se quiere mostrar que el municipio cuenta con insumos necesarios para desarrollar nuevos nichos de crecimiento económico y mostrar la capacidad de la industria petroquímica a través de la refinería y los productos que se trabajan actualmente en la industria petroquímica.

Adicional, el municipio tiene potencial portuario, cuenta con el puerto fluvial de comercio exterior y el depósito de apoyo logístico internacional más grande del país, el cual está autorizado para mover toda clase de carga por el Río Magdalena, lo cual se espera que permita ser más competitivos, se genere mayor empleo y potencie el crecimiento no solo de Barrancabermeja, sino también de la región y el país, permitiendo insertarse en los mercados globales y diversificando la capacidad exportadora y solicitan desentrabar el proyecto del Puerto Privado Internacional de Barrancabermeja de uso público, que actualmente se encuentra frenado hasta que no concluyan las obras de navegabilidad del Río Magdalena.

A nivel turístico, cuenta con cuerpos de agua como ciénagas y quebradas que favorecen el turismo ecológico a través de actividades sostenibles de preservación y apreciación del medio natural y otras atracciones, como la pesca deportiva y el skate boarding, impulsando la ampliación de mercados para pequeñas y medianas empresas e impulsando la riqueza natural y cultural de la región. También cuenta con el Museo Nacional del petróleo, único en su género a nivel nacional.

Se concluye que Barrancabermeja al convertirse en Distrito Especial permitirá acceder a los beneficios consagrados en la ley 1617 de 2013 – Ley de Distritos, consolidar el proceso de descentralización, incrementar su autonomía como ente territorial y afianzar los procesos de participación democrática de los ciudadanos en los asuntos que le conciernen; lo cual conlleva a mejorar integralmente las condiciones de vida de sus habitantes y una oportunidad para superar las condiciones de pobreza de un amplio sector de la población; contribuir al desarrollo urbano y territorial, mejorar las relaciones comerciales tanto a nivel nacional como internacional y promocionar el turismo en la región.

#### Barrancabermeja en el Sistema de Ciudades y análisis poblacional

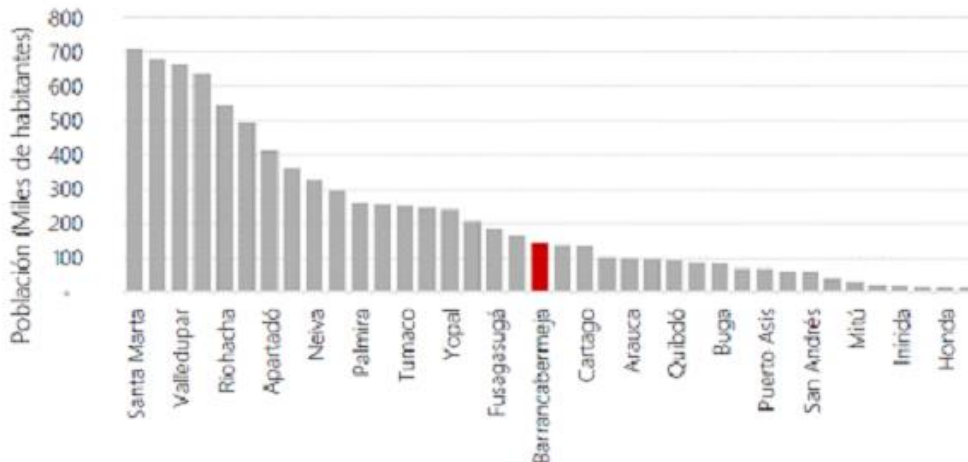
En el concepto enviado por la Dirección de Desarrollo Urbano del DNP, Barrancabermeja es una ciudad uninodal que pertenece al Eje Bucaramanga – Barrancabermeja del Sistema de Ciudades. Para 2017, cuenta con 191.616 habitantes, de los cuales 173.380 (90,48%) corresponden a población Urbana.

Hacia 2050, la población se reduciría a 151.340 habitantes, de los cuales 143.250 (94,65%) estarían concentrados en el área urbana, lo que ubicaría al municipio en el décimo noveno lugar dentro de las ciudades uninodales del Sistema de Ciudades.



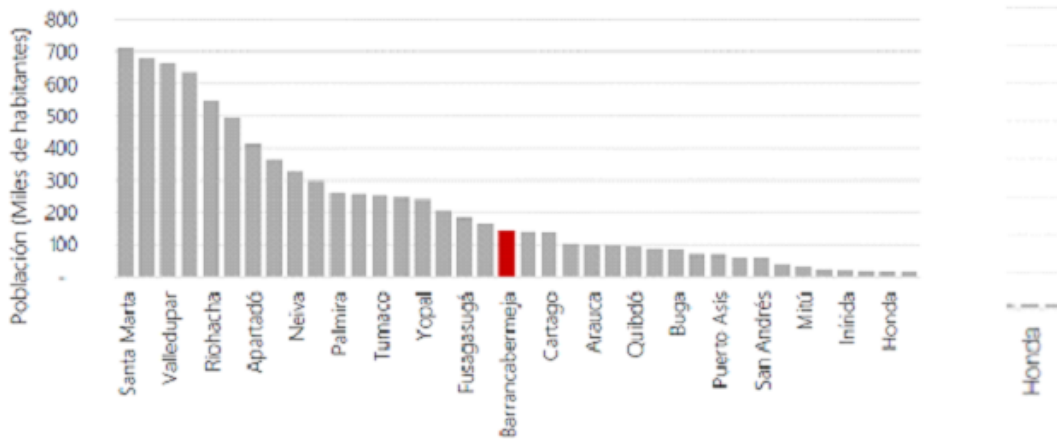
Para el período 2017-2050, presenta una tasa de crecimiento negativa (-17,64%) para el total de la población y se espera que, en 2050 la aglomeración de Bucaramanga y la ciudad uninodal de Barrancabermeja, se agrupen en una población total de 1'444.285 habitantes (96,68%) a nivel urbano.

PROYECCIÓN DE POBLACIÓN URBANA DEL SISTEMA DE CIUDADES (2050)



Fuente: Proyecciones de Álvaro Pachón según Censo DANE 2005 para Misión del Sistema de Ciudades

PROYECCIÓN DE POBLACIÓN URBANA SISTEMA DE CIUDADES (2050)

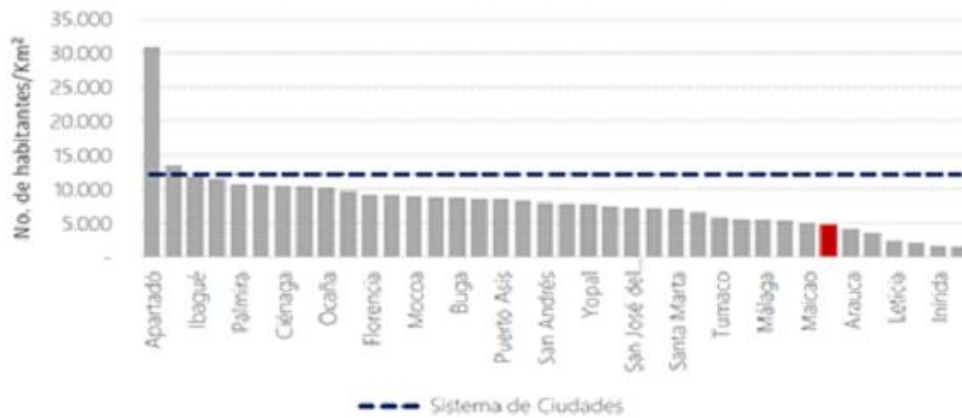


Fuente: Proyecciones de Álvaro Pachón según Censo DANE 2005 para Misión del Sistema de Ciudades

Para 2017, Barrancabermeja registra una densidad poblacional baja (4.737 hab/km<sup>2</sup>), ubicándose entre las ciudades uninodales con menor densidad.



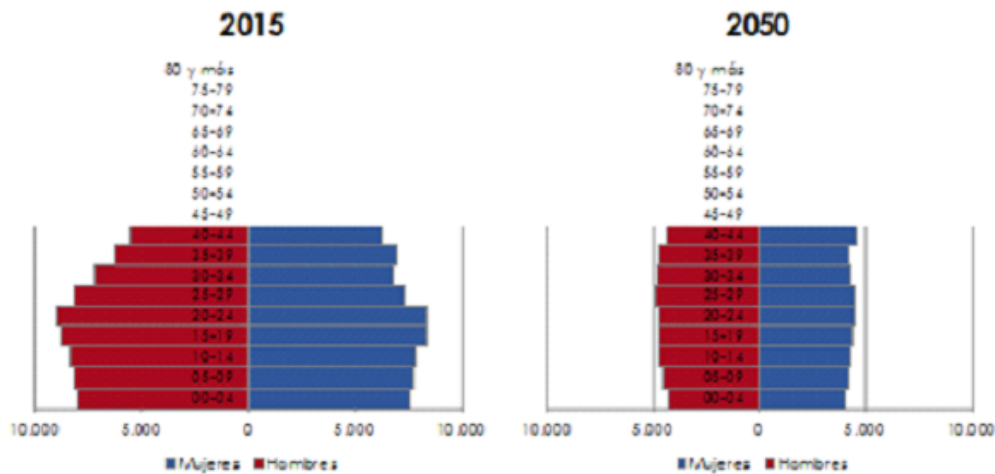
DENSIDAD URBANA DEL SISTEMA DE CIUDADES



Fuente: Cálculos propios con base en las proyecciones de Álvaro Pachón según Censo DANE 2005 para Misión del Sistema de Ciudades (2015) y área municipal del DANE (2014)

Barrancabermeja se encuentra terminando la primera fase del bono demográfico, caracterizada por una alta proporción de población en edad de trabajar. Se espera que la relación de dependencia cambie en el 2017 producto de un aumento en la población mayor de 65 años.

PIRÁMIDES POBLACIONALES BARRANCABERMEJA 2015-2050



Fuente: Cálculos propios con base en las proyecciones de Álvaro Pachón según Censo DANE 2005 para Misión del Sistema de Ciudades (2015)





### Capacidad administrativa, institucional y fiscal

El grupo de Estudios Territoriales del DNP, informa que desempeño integral del municipio aumentó en la mayoría de los indicadores y reflejó un cambio en su puntaje del 47.7 al 59.8 en el periodo 2011-2014 (DNP, 2014). De otra parte, en los indicadores de los diferentes entornos del desarrollo se resaltan de manera positiva las cifras cercanas al 70% en la dimensión institucional, ambiental y de calidad de vida, y al 95% en la dimensión económica<sup>2</sup>. Sin embargo, se refleja un bajo desempeño de la dimensión urbana, cercana al 20%, y aumento de los índices de inseguridad.

En cuanto a esfuerzos identificados para el cierre de brechas sociales del municipio, estos se consideran bajos: por ejemplo, la cobertura neta de educación media es cercana al 50%, el déficit cualitativo de vivienda se acerca al 20% y el déficit cuantitativo al 6%

Según información suministrada por la Subdirección de Finanzas Públicas del DNP, con respecto al desempeño fiscal, se observa que este ha disminuido en los últimos años.

#### INGRESOS CORRIENTE 2014 Y 2015, CIFRAS EN MILES DE PESOS

Año	Total Ingresos Corrientes <sup>1</sup>	10% Ingresos Corrientes
2014	\$320.679.462,799	\$32.067.946,3
2015	\$324.958.071,000	\$32.495.807,1

Fuente: DNP

De acuerdo con la información del año 2015, los ingresos mínimos que el distrito debería girar a los Fondos de Desarrollo Local y que corresponden al 10% de los ingresos corrientes recaudados se estiman en \$ 32.495 millones.

El monto total de los ingresos corrientes incluye recursos con destinación específica. A manera de ejercicio hipotético, con información del formulario de ingresos del FUT (Formulario Único Territorial), se ilustran las rentas que hacen parte de los ingresos corrientes que no tienen destinación específica y que harían parte de la base de ingresos para estimar el 10% con destino a los Fondos de Desarrollo Local del Nuevo distrito.

En lo relacionado con la estimación ingresos corrientes de libre destinación proyectados a 2015, no se incluyen los ingresos con destinación específica, el resultado es el monto de ingresos corrientes de libre destinación – ICLD, los cuales pueden usarse para financiar gastos de funcionamiento o gastos de inversión. Razón por la cual, los ICLD deberían ser los recursos a tener en cuenta en el cálculo del 10% a girar a los fondos de Desarrollo Local. El valor estimado sería igual a \$ 22.146 millones. Cifra significativamente menor al 10% de

<sup>2</sup> Fuente: información reportada por la entidad territorial al Formulario Único Territorial - FUT.



los ingresos corrientes presupuestales, \$ 32.495 millones (ingresos tributarios + ingresos no tributarios).

Adicional, según reporte al FUT – categoría de gastos de funcionamiento, con corte a 31 de diciembre de 2015, el municipio de Barrancabermeja presentó un gasto de funcionamiento igual a \$ 81.430 millones lo cual representa el 37% de los ICLD en la vigencia 2015. Sin embargo, es pertinente aclarar que el mencionado gasto no incluye el funcionamiento de concejo, personería, contraloría, secretarías de educación y de salud. Al incluir estos compromisos el gasto de funcionamiento total del municipio se establece en \$ 94.796 millones.

De conformidad con la certificación de la Contraloría General de la República, el municipio de Barrancabermeja, durante la vigencia fiscal 2015 recaudó ingresos corrientes de libre destinación – ICLD por la suma de \$ 197.172 millones y sus gastos de funcionamiento representaron el 41.61% de sus ICLD, frente a un límite establecido en la ley 617 de 2000 del 65% para municipios de categoría 1 de conformidad con la información CGR presupuestal del CHIP.

ESTIMACIÓN DE INGRESOS CORRIENTE DE LIBRE DESTINACIÓN – 2015

CODIGO	NOMBRE	RECAUDO EFECTIVO(Miles)
TIA.126	SOBRETASA A LA GASOLINA	\$ 10.971.466
TIA.129	IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMERADO PÚBLICO	\$ 0
TIA.13	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	\$ 22.792.169
TIA.140	OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS	\$ 16.135
TIA.15	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	\$ 167.694.133
TIA.16	AVISOS Y TABLEROS	\$ 17.872.485
TIA.17	PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL	\$ 15.110
TIA.18	IMPUESTO DE DELINEACIÓN	\$ 165.288
TIA.22	MULTAS Y SANCIONES	\$ 1.878.073
TIA.24.10	OTROS INGRESOS DE VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DIFERENTE A LA VENTA DE ACTIVOS	\$ 0
TIA.25.1	ARRENDAMIENTOS	\$ 60.370
TIA.25.2	ALQUILER DE MAQUINARIA Y EQUIPOS	\$ 0
TIA.26.1.1.2	COLJUEGOS (MÁXIMO EL 25% EN LOS TÉRMINOS DEL ART. 60 DE LA LEY 715)	\$ 0
TIA.26.1.6	TRANSFERENCIA SECTOR ELÉCTRICO (SOLO EL 10% AUTORIZADO PARA LIBRE DESTINACIÓN)	\$ 0
	<b>TOTAL, ICLD estimado</b>	<b>\$221.465.223</b>
	<b>10% para Fondos de Desarrollo Local</b>	<b>\$22.146.522,60</b>

Fuente: DNP

Una medida de los recursos disponibles con los cuales contó la entidad territorial para financiar gastos de funcionamiento adicionales está definida como la diferencia entre el 65% de los ICLD y los gastos de funcionamiento de la administración central. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el incremento de gastos de funcionamiento podría afectar a uno de los dos criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito



general del sistema General de Participaciones (Art. 79 Ley 1176 de 2007) referido a la eficiencia administrativa: *“El 10% por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto, entendida como el incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central de que trata la ley 617 de 2000”*. El indicador de distribución será la diferencia entre el límite establecido por la ley 617 de 2000 y el porcentaje de gastos de funcionamiento certificado para cada municipio y distrito.

La deuda pública del municipio de Barrancabermeja a cierre de vigencia 2015 fue de \$ 61.726 millones (FUT Deuda Pública a 31 dic 2015), de los cuales se proyectó servicio de la deuda hasta 2027 y garantizada especialmente por los recursos de industria y comercio. Se advierte que existe una afectación económica, caída en el empleo, reducción de ingresos de inversión social en regiones petroleras por cuenta de la caída en la producción y los precios del crudo. Por ejemplo, industria y comercio podría ser uno de los ingresos afectados, lo cual constituiría una inflexibilidad presupuestal que afectaría tanto la inversión como los recursos disponibles para funcionamiento.

Desde el punto de vista fiscal, para cualquiera de las iniciativas de distrito se debe tener en cuenta en los artículos 37, 40, 43, 48 y el párrafo del artículo 6 de la ley 1617 de 2013, referidos a las siguientes materias: creación de localidades, número de localidades, asignaciones de los alcaldes locales, número de ediles por localidad, número de sesiones de ediles, remuneración de ediles y asignación del 10% de los ingresos del distrito a las juntas locales.

De acuerdo con estos artículos, se llama la atención sobre el cargo fiscal que la conversión en distrito implica para el municipio, en particular, se deben tener en cuenta los gastos adicionales generados por los alcaldes locales, el Fondo de Desarrollo Local y los Ediles de las localidades y corregimientos.

En conclusión, se deduce que las sumas referidas generarían una presión del gasto y particularmente del gasto de funcionamiento, probablemente en detrimento del gasto de inversión, lo cual amerita un análisis más puntual al respecto. Sin embargo, es importante aclarar que dicha viabilidad depende de un comportamiento estable de los ingresos corrientes de la entidad y una posición conservadora con respecto a las decisiones de pago y nuevos créditos de deuda pública, lo cual afectaría directamente los recursos disponibles de funcionamiento para financiar gastos adicionales.

De acuerdo con el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adicional a lo anterior plantean los siguientes supuestos y aclaraciones:

- Se asume que el número de localidades es igual al número de comunas con las que actualmente cuenta el municipio de Barrancabermeja, es decir 7 localidades.
- La asignación básica mensual de los alcaldes locales equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente. Esto teniendo en cuenta el régimen que aplica en el Distrito Capital de Bogotá (Acuerdo 199 de 2005), en el cual los alcaldes locales tienen el carácter de funcionarios públicos (Asignación básica nivel directivo – grado 5).



- Los alcaldes locales reciben las mismas prestaciones sociales, aportes en seguridad social y aportes parafiscales que el alcalde correspondiente.
- De conformidad con el artículo 64° de la Ley 1617 de 2013, mínimo 10% de los ingresos corrientes del municipio se destinan a los Fondos de Desarrollo Local. Para el cálculo de los ingresos corrientes, solamente se excluyen los conceptos correspondientes a los numerales 1 y 4 del artículo 2.6.6.2.4 del Decreto 2388 de 2015.
- Los honorarios de Ediles por sesión, serán equivalentes a la remuneración mensual del alcalde local dividido entre veinte (20), de acuerdo con el Parágrafo del Artículo 61° de la Ley 1617 de 2013.
- El número de sesiones autorizadas al año: 140 (Artículo 48° Ley 1617 de 2013).
- Los ediles tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales (Artículo 60° Ley 1617 de 2013).
- Se tiene en cuenta el impacto fiscal derivado de honorarios y aportes a seguridad social para los ediles actualmente elegidos en las comunas y corregimientos del municipio, de acuerdo con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Frente al número de ediles, de acuerdo a lo ordenado por la ley 1617 de 2013 estos pueden ser 9 o 15 por localidad, de esta manera, bajo el supuesto de 7 localidades, se determina el impacto fiscal derivado de tener 15 ediles.
- Los resultados del análisis se expresan a precios del año 2016.

Bajo ese contexto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público procede a explicar el impacto fiscal en los diferentes escenarios:

## **1. Remuneración Alcaldes Locales**

Según el Decreto 225 de 2016 del Departamento Administrativo de la Función Pública, la asignación básica mensual para un alcalde correspondiente a un municipio de categoría primera (categoría correspondiente a la vigencia 2016 para el municipio de Barrancabermeja) es de \$ 11.716.732, monto que sumado a las contribuciones inherentes a la nómina (seguridad social aportes parafiscales) y las prestaciones sociales, totaliza al año \$ 285.252.537.

Con una remuneración de cada alcalde local equivalente al 33,4% de la asignación básica mensual del alcalde correspondiente, así como las mismas contribuciones de nómina y prestaciones sociales, se tendría un impacto fiscal anual estimado de \$ 95 millones por localidad. Por lo tanto, el impacto fiscal global para el Distrito por las 7 localidades sería de 667 millones por vigencia fiscal.

## **2. Fondos de Desarrollo Local**

El artículo 64° de la ley 1617 de 2013 establece que: "(...) no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades (...)".

Al excluir de los ingresos tributarios y no tributarios, las rentas específicas destinadas por la Constitución, la Ley o Acuerdo Distrital, y los ingresos con destino a financiar los gastos de funcionamiento de concejos, personerías y contralorías distritales (numerales 1 y 4 del



Artículo 2.6.6.2.4, del Decreto 2388 de 2015), de acuerdo con la información del Formulario Único Territorial, la Subdirección de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial estima un impacto fiscal de la asignación presupuestal para los Fondos de Desarrollo Local por \$ 21.606 millones por año.

Es importante aclarar que el impacto estimado de los Fondos de Desarrollo Local podría ser significativamente superior, teniendo en cuenta el inciso segundo del artículo 64° de la ley 1617 de 2013: “ El concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados”.

### **3. Honorarios ediles actualmente elegidos**

Teniendo en cuenta honorarios de ediles por sesión equivalentes a la remuneración del alcalde local (especificada anteriormente) dividida entre veinte (20) – parágrafo del artículo 61 de la ley 1617 de 2013; un total de 140 sesiones al año (Artículo 48° de la ley 1617 de 2013) y aportes a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales (artículo 60° de la ley 1617 de 2013), se proyecta que los 45 miembros de las Juntas Administradoras Locales elegidos para las comunas en los comicios del 25 de octubre de 2015, generarían un impacto fiscal por \$ 1.605 millones ante la conversión en Distrito Especial.

Es preciso aclarar que, según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los comicios mencionados también se eligieron un total de 21 ediles en los corregimientos pertenecientes al municipio de Barrancabermeja. En virtud del principio de igualdad consagrado en la Constitución Política de 1991, de convertirse en Distrito, la entidad territorial también debería pagar honorarios y realizar aportes a la seguridad social y parafiscales para el grupo de ediles mencionado. El impacto fiscal asociado se estima en \$749 millones por vigencia fiscal.

### **4. Honorarios nuevos ediles**

Ahora bien, teniendo en cuenta el artículo 43 de la ley 1617 de 2013, donde se contempla que “(...) el número de ediles que componen las juntas administradoras estará entre un mínimo de 9 y un máximo de 15; los concejos distritales reglamentarán su conformación”, se calcula el impacto fiscal derivado de un escenario que tiene en cuenta el número máximo de ediles permitidos por localidad. En este caso, el máximo permitido sería 105, lo cual se traduciría en un posible margen de aumento de 39 nuevos ediles, dado que actualmente cuenta con 66 ediles elegidos (45 corresponden a las comunas y 21 a corregimientos). En consecuencia, el impacto fiscal asociado al margen máximo de incremento de ediles, se estima en \$ 1.391 millones por vigencia fiscal.

Bajo estos escenarios se estima que de entrar en vigencia el proyecto de ley, se generaría un impacto fiscal global estimado para la Administración Central de Barrancabermeja por valor de \$ 22.273 millones por vigencia fiscal, de manera que en un cuatrienio de gobierno el impacto ascendería a \$ 89.093 millones.

El impacto fiscal implicaría en conjunto por localidad \$ 3.182 millones aproximadamente, igualmente el 97% del impacto recaería en la participación mínima (10%) de los ingresos corrientes a los Fondos de Desarrollo Local, monto que podría incrementarse debido a que la ley 1617 de 2013 determina un máximo de participación del 30%.



Se estima que al convertirse la entidad territorial en distrito implicaría presiones sobre la estructura de gastos de funcionamiento del municipio (\$4.412 millones por vigencia fiscal), derivadas de la remuneración de los alcaldes locales, y los honorarios y aportes a la seguridad social de los ediles, en detrimento de la inversión. Respecto al impacto fiscal se reitera que el valor estimado se calculó con base en la información disponible en el proyecto de ley en análisis, los datos del municipio de Barrancabermeja y las competencias del posible nuevo distrito en el marco de lo ordenado por la ley 1617 de 2013.

### Instrumentos de ordenamiento territorial

Revisado el estado de los límites territoriales del municipio de Barrancabermeja, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC presenta su concepto, encontrando los siguientes aspectos:

### Límites

A continuación, se presenta el análisis del estado de los límites en el municipio<sup>3</sup>:

#### ESTADO DE PROCESOS DE DESLINDE DE BARRANCABERMEJA

FECHA	BASE_LEGAL	LÍMITE *	OBSERVACIONES_25000
01/01/1886	CONSTITUCIÓN POLÍTICA	BARRANCABERMEJA (SANTANDER) - YONDÓ (ANTIOQUIA)	Trazado por el Río Magdalena
10/11/1958	ORDENANZA No. 14	BARRANCABERMEJA - PUERTO WILCHES	Trazado por el Río Sogamoso
10/11/1958	ORDENANZA No. 14	BARRANCABERMEJA - SAN VICENTE DE CHUCURÍ	Trazado por La Ordenanza 14 de 1958, líneas rectas de nombres geográficos en hojas de 1975, sin coordenadas dichos extremos de las líneas rectas o amojonadas, puntos como la Casa La Maria, Punto sobre el Río Oponcito.
19/01/1984	DECRETO No 58 ORDENANZA 14/58	BARRANCABERMEJA - SIMACOTA	Trazado según Ordenanza 14 de 1958 por Río Oponcito y Río la Colorada, luego lo descrito en el decreto 58 se sigue por el ferrocarril y la q. Vizcaina, ciénaga Opon, línea recta punto Paraíso hasta Gonzalo en el Río Opon, sin coordenadas y sin amojonar. Por el Río Opon hasta la confluencia con el Caño Los Ñequez.
04/03/1981	DECRETO DEPARTAMENTAL No. 470	BARRANCABERMEJA - PUERTO PARRA	Descrito en el Decreto 470 de la confluencia del Río Magdalena bordeando la ciénaga Chucurí hasta el punto escuela Pitalito, sin coordenadas y sin amojonar donde parte la línea resta que va hasta la confluencia con el Caño Los Ñequez en el Río Opon.

Fuente: IGAC

Como se le manifestó al alcalde municipal de Barrancabermeja - Darío Echeverri Serrano, el pasado 10 de octubre, el Departamento Nacional de Planeación junto con FONADE y el

<sup>3</sup> Los límites de los municipios de San Vicente de Chucurí y Simacota quedan sujetos a las verificaciones de campo en el momento en que se realicen los respectivos deslindes, los cuales se harán por demanda de los municipios.



Banco Mundial, han venido trabajando en la identificación de alternativas que permitan resolver la adjudicación de un operador regional para la zona 3 del Programa POT Modernos. Después de evaluar jurídica, financiera y técnicamente las alternativas de operación para dicha zona, se ha decidido abrir un proceso licitatorio, que se llevará a cabo entre los meses de octubre y diciembre, con el objeto de definir las firmas, consorcios o asociaciones que cumplan con los requisitos o estándares establecidos en los términos de referencia para la contratación y de esta forma iniciar operación a partir de enero de 2018 hasta diciembre del mismo año.

La reducción en el tiempo máximo estimado para llevar a cabo la revisión y ajuste del instrumento de ordenamiento municipal está entre los 8 y 12 meses y será compensada con un equipo más robusto en territorio, que garantizará la calidad y oportunidad de los productos ofertados inicialmente. Asimismo, se trabajará con una subregionalización, que les permitirá a los operadores seleccionados un mayor nivel de concentración en los territorios asignados.

Mientras ocurre la adjudicación, se implementará una estrategia de asistencia técnica para los municipios de esta zona, entre los meses de octubre a diciembre de 2017, que consiste en una serie de mesas de trabajo orientadas a apoyar la resolución de temas específicos de interés de las entidades territoriales, relativos a ordenamiento territorial.

Adicional, el municipio de Barrancabermeja tiene un contrato interadministrativo vigente con el Departamento Nacional de Planeación para la asistencia técnica de la formulación del plan de ordenamiento territorial, se está apoyando al municipio en el lanzamiento de la marca ciudad Barranca 2050, con el objeto de incluir los hallazgos de este trabajo en la formulación del POT, se realizó una reunión con la Asamblea Departamental de Santander para definir el alcance del POT en la región y coordinar grupos de trabajo interinstitucionales para realizar un trabajo conjunto en el proceso.

Sin embargo, según el DANE, hay 32 municipios y 31 cabeceras municipales con población proyectada 2017 superior a Barrancabermeja. De ese grupo, tan solo a seis (6) les ha sido otorgada la categoría de Distrito, los otros 26 municipios cumplen sus funciones locales y regionales, con crisis o sin ella, sin necesidad de acudir a esa figura. Asimismo, el sistema de Ciudades, según el estudio adelantado por el DNP, está compuesto por 56 núcleos urbanos de los cuales hay 18 ciudades uninodales y 38 aglomeraciones que en conjunto mantienen relaciones funcionales directas con otros 97 municipios, igual que en el conjunto ordenado por tamaño poblacional, la gran mayoría de los 151 municipios que hacen parte de la órbita directa del sistema de ciudades no han requerido de la figura de distrito para desempeñar sus funciones propias o regionales ni para sortear crisis económicas.

Un argumento relacionado que suele presentarse es la dificultad que para la gestión de los asuntos urbanos representa el volumen de población existente. Sin embargo, la mayoría de las subdivisiones territoriales de los distritos que ya las han asumido, tomadas individualmente, son mayores en población que la población total de Barranca, lo cual debilitaría también este argumento.



### Potencial portuario, conectividad e infraestructura de transporte

Con respecto al potencial portuario, en el marco del Acuerdo COT No. 012 de 2016, los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial COT, reconocen que éste le permitiría a Barrancabermeja cumplir con uno de los requisitos exigidos por la Ley 1617 de 2013, siempre y cuando cumpla con los otros dos requisitos definidos en el capítulo de antecedentes.

Dicho potencial ha sido reconocido a nivel departamental, y ha sido previsto en el marco del Plan Vial Regional, el Plan Regional de Productividad y Competitividad, y los Lineamientos y Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial adoptados mediante el Decreto Departamental 264 de 2014.

Lo anterior se fundamenta en que el municipio de Barrancabermeja, dada su situación geográfica privilegiada a orillas del río Magdalena, ha desarrollado una estructura portuaria de nivel internacional que se encuentra en operación, que cuenta con una capacidad instalada para movilizar anualmente 100 mil contenedores y 28 millones de barriles de hidrocarburo. De hecho, este puerto incluso está pensado como un motor de despachos de producto (combustibles) bien sea para exportación como para importación, en tanto que la conectividad en materia de poliductos está muy cercana, pudiendo llevar producto a los centros poblados del país (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Cúcuta, entre otras) en tiempos mucho mejores a los que se tienen en la actualidad bajo los modelos de logística actuales, según la información suministrada por los ponentes del Proyecto de Ley.

Al respecto el Ministerio del Interior, conceptúa que actualmente, el proyecto del Puerto Privado Internacional de Barrancabermeja de uso público, se encuentra en desarrollo por parte de la multinacional Impala Colombia. Durante su primera fase, aspira mover más de 1,5 millones de toneladas de carga seca y aproximadamente 3 millones de toneladas de carga líquida, por lo que representa una oportunidad inigualable para Colombia, de insertarse efectivamente en los mercados globales, diversificar su capacidad exportadora y responder a la crisis económica de la región. El puerto internacional de carga Impala, inició su operación temprana en el 2015 y en el mes de febrero de 2016, realizó la primera exportación en tránsito por el Río Magdalena. La carga, hizo aduana en Impala Terminal Barrancabermeja y continuó su viaje hacia el puerto de Cartagena donde un buque internacional la transportó a su destino final en Estados Unidos. Por su parte el pasado 15 de abril se movilizaron barriles aportados cargados de hidrocarburos a través del Río Magdalena y se espera que transporte por lo menos 2,3 millones de toneladas para finales de este año.

La Universidad del Rosario, menciona que el municipio representa un importante eje de desarrollo regional para todos los municipios rivereños desde Barrancabermeja hasta Magangué, y con la rehabilitación del río, entrará a prestar servicios portuarios de importancia que la convertirán en el corto plazo en una ciudad desde la que se irrigen servicios especializados, productos e impulsos para el desarrollo del conjunto de los municipios rivereños. La condición de puerto permite además pensar en el transporte de subproductos del petróleo que puedan ser procesados y distribuidos desde esta ciudad.





La Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible DIES – DNP, por el contrario conceptúa respecto a los requisitos mencionados en el Artículo 8° anteriormente citado, el municipio de Barrancabermeja no se encuentra ubicado en alguna de las zonas costeras de los litorales Pacífico o Atlántico, pues corresponde a un puerto interior, esto es, puerto fluvial.

En lo que se refiere al potencial para el desarrollo de puertos, el documento CONPES 3611 de 2009, el Plan Integral de Ordenamiento Portuario, define la potencialidad portuaria como un conjunto de condiciones físicas de la zona costera para construir instalaciones portuarias, bien sea por sus condiciones de abrigo, el calado disponible para embarcaciones, la ubicación estratégica o la facilidad para conformar un sistema de transporte intermodal. Este CONPES únicamente establece como zonas principales a las zonas portuarias marítimas. No obstante, lo anterior, de acuerdo con la política establecida en el documento CONPES 3758 de 2013 y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 existe potencial para el desarrollo de terminales portuarios en el municipio de Barrancabermeja debido a su localización geográfica que le permitiría movilizar cargas de exportación e importación de los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander y de los Llanos Orientales. Adicionalmente, la situación actual de desarrollo portuario del municipio de Barrancabermeja es la siguiente: existen 5 concesiones portuarias: Sociedad Portuaria Regional que se vence en 2023, Sociedad Portuaria de Galán que no se encuentra operando y cuyo permiso está otorgado desde 2009, Ecopetrol S. A y Sociedad Puerto Impala, así como Sociedad Naviera Río Grande S. A. La movilización de carga viene aumentando desde 2013 a una tasa promedio del 15% anual y no se han radicado ante Cormagdalena solicitudes para la construcción de nuevas terminales, lo que evidencia la situación actual del municipio, que presenta accesos terrestres restringidos hacia los terminales portuarios, así como restricciones en la profundidad del canal navegable, la cual debe ser mantenida en 7 pies para permitir el acceso del convoy de diseño. Así mismo, teniendo en cuenta que diversos estudios (revisión integral de la ley 1 de 1991, Ministerio de Transporte, 2012. Políticas portuarias, CEPAL, 2011. Módulo institucional del Plan Maestro de Transporte Intermodal, DNP, 2015), sobre el sector consideran que la función de la autoridad portuaria en Colombia, está dispersa en varias entidades y que es recomendable consolidar una autoridad única, del orden nacional, que tenga una estructura apropiada para permitir una mejor conectividad y coordinación de las actividades logísticas, resulta pertinente cuestionar la conveniencia de crear autoridades portuarias adicionales que complejicen aún más el marco institucional y la formulación de política en el sector.

Con respecto al sistema nacional de logística, Barrancabermeja hace parte fundamental del encadenamiento logístico de la región del Magdalena medio y del país, dada su localización privilegiada que facilita la conectividad de las principales rutas terrestres entre el centro, oriente, caribe y pacífico colombiano, así como la asociada con los modos fluvial y férreo, estructurada en la columna vertebral del país con el río Magdalena y el corredor ferroviario La Dorada – Chiriguáná.

Así mismo, la identificación de potencialidades como la plataforma logística multimodal, hacen que la ciudad actúe como uno de los principales nodos de intercambio comercial desde y hacia los centros de producción y consumo, en condiciones de inter-modalidad vigente y potencial, de acuerdo con el panorama de inversiones que se ha venido



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

adelantando en los diferentes megaproyectos del país y en la política de integración regional a través de los Planes Nacionales de Desarrollo 2010- 2014 y 2014-2018.

En cuanto al tema de Infraestructura, el Ministerio de Transporte ratifica el concepto emitido en el 2016 y dice que no obstante y teniendo en cuenta que se refiere a temas portuarios y turísticos, se hace necesario que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, se pronuncie sobre la viabilidad del proyecto.

Lo anterior de conformidad con lo señalado en el artículo 15 de la Ley 1242 de 2008 “Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones” que señala: Artículo 15. La construcción, instalación y mantenimiento de los elementos de balizaje, señalización y/o de las demás ayudas a la navegación fluvial, ya sean ayudas físicas, como boyas, faros, luces para navegación nocturna, entre otras, o ayudas electrónicas, como sistemas de navegación asistida por satélite o GPS, u otras, será responsabilidad de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, en toda su jurisdicción de conformidad con lo establecido en el artículo 331 de la Constitución Política y la Ley 161 de 1994.

La señalización de los últimos 27 kilómetros del río Magdalena, estará bajo responsabilidad de la Autoridad Nacional Marítima, a quien le corresponde instalar y mantener el servicio de ayudas necesarias para la navegación; El artículo 331 de la Constitución Política de Colombia establece: *Artículo 331. Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena*, encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables. La ley determinará su organización y fuentes de financiación, y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación. Igualmente, el artículo 3 de la Ley 161 de 1994, consagra: 3. *Jurisdicción*. La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena Cormagdalena tendrá jurisdicción en el territorio de los municipios ribereños del Río Magdalena, desde su nacimiento en el Macizo Colombiano, en la colindancia de los departamentos de Huila y Cauca, jurisdicción de los Municipios de San Agustín y San Sebastián respectivamente, hasta su desembocadura en Barranquilla y Cartagena. Así mismo, su jurisdicción incluirá los Municipios ribereños del Canal del Dique y comprenderá además los Municipios de Victoria, en el Departamento de Caldas, Majagual, Guaranda y Sucre en el departamento de Sucre, y Achí, en el Departamento de Bolívar.

Contratos Plan – DNP, hace referencia a otro aspecto que debe ser tenido en consideración, y es la apuesta del Gobierno nacional, el cual priorizó la recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena, la principal arteria fluvial del país, a través de un contrato de Asociación Público Privada – APP de iniciativa pública, con el cual se intervendrán los 908 km de longitud entre Puerto Salgar/La Dorada y Bocas de Ceniza (desembocadura al mar caribe), por un valor de \$2,7 billones y que incluirá obras de encauzamiento en 256 km de dicha extensión total. Con este megaproyecto se espera incrementar hasta en cuatro (4) veces la carga movilizada por el río en los primeros seis (6) años de recuperación, lo cual equivale a 6.000.000 de toneladas, y la reactivación y potenciación de los puertos fluviales, dentro



de los cuales se encuentra el principal puerto fluvial internacional llamado Impala Terminals, que cuenta con una capacidad instalada de 45.000 barriles diarios de productos líquidos hasta el momento, e inversiones que superan los USD\$1.000 millones.

La apuesta en las carreteras no ha sido menor, actualmente, se encuentran en curso dos de los más importantes desarrollos viales del país: el proyecto Ruta del Sol sector 2 y la transversal Yondó - Barrancabermeja – Bucaramanga. El primero, con una longitud de 528 kilómetros de troncal e inversiones por \$2,5 billones, conectará en doble calzada al centro del país con el caribe colombiano en plena articulación con los sectores 1 y 3 localizados en Cundinamarca y Magdalena/Bolívar, respectivamente. Con importantes reducciones en tiempos de recorrido y costos de transporte, beneficiará al transporte de carga desde y hacia los puertos del caribe, así como a los viajeros que buscan acceder a las regiones de los Santanderes, Antioquia, y la costa atlántica, gracias a la interconexión que se brindará con la arteria fluvial del río Magdalena y las vías transversales que se han desarrollado a través de obra pública.

Por su parte, el proyecto Yondó - Barrancabermeja – Bucaramanga, es un corredor que comprende la construcción de 57 kilómetros de doble calzada y 19 de calzada sencilla dentro de su extensión total de 151 km., así como 22 puentes y dos túneles. Con los kilómetros de doble calzada, que se construirán, la vía entre la capital santandereana y el puerto petrolero será de cuatro carriles (dos en cada sentido), ya que se incluirán los kilómetros de varios trayectos de la Ruta del Sol y el proyecto Yuma. Este proyecto tiene una inversión estimada de \$1,8 billones de pesos, y una considerable relevancia para consolidar los eslabones de inter-modalidad que se presentan en los ejes troncales, transversales y de productividad para Barrancabermeja y, por ende, para la competitividad nacional.

Barrancabermeja se encuentra identificada como nodo estratégico dentro del objetivo “Red básica de integración – carretera” y de la red de integración en los modos fluvial y férrea en el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) publicado en el año 2015. El PMTI busca organizar en forma eficiente y estratégica el crecimiento del país, a través de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos, priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional.

### Potencial Petroquímico

El concepto suministrado por la UPME, entidad miembro del Comité Especial Interinstitucional CEI, hace referencia al diagnóstico sobre la situación social de la ciudad de Barrancabermeja, la cual se respalda en el análisis y estudios que vienen perdiendo vigencia frente a la realidad, al fundamentarse en evaluaciones adelantadas hace más de 7 años, especialmente cuando las condiciones eran distintas a la realidad que el país vivía, la cual no permitía la ejecución de importantes recursos en inversión social.

Por otra parte, es bien sabido que el precio del petróleo disminuyó de manera repentina a nivel global entre el 2014 y 2016, lo que significó una crisis mundial, pero también es cierto que se viene estabilizando en valores cercanos a los 50 US\$/barril, con lo cual se empieza a estimular la actividad de explotación y producción, incluso en nuestro país. Por ello, las



naciones cuya dependencia económica estaba soportada en la explotación de recursos naturales como el petróleo han tenido que adaptarse y buscar mayor eficiencia, para disponer de los recursos económicos suficientes que permitan mantener el bienestar de la sociedad, donde el eje de la economía es el ingreso por explotación de crudo. Tal situación ha afectado a todas las entidades territoriales colombianas, quienes han visto disminuidos su presupuesto, lo que ha llevado a muchos municipios a realizar esfuerzos para generar recursos propios y disminuir el gasto.

La ejecución del proyecto de modernización de la refinería de Barrancabermeja debe ser viable financieramente y los actuales niveles de precios del crudo no posibilitan la capacidad económica a la empresa ECOPETROL S. A. propietaria de dicho activo, para realizar una inversión de tal magnitud. Sin embargo, en medio del panorama de bajos precios, la empresa ha invertido en la ciudad más de 600 mil millones de pesos en los últimos 5 años, para proyectos como la Vía Yuma, el plan de saneamiento hídrico, mantenimiento de vías, gasificación rural, acueductos, erradicación del analfabetismo, adecuación de centros educativos y proyectos productivos, entre otros. En el mismo período se han generado en promedio 29,535 empleos, ayudando a sobrellevar la crisis que se presenta a todo nivel (información tomada del link:

<http://inteligenciapetrolera.com.co/inicio/la-refineria-barrancabermeja-95-anos-transformacion>). Febrero 19 de 2017.

Es claro que el aporte del sector petróleo a la economía de la ciudad de Barrancabermeja es de gran importancia, pero no se ha logrado el desarrollo que le permita diversificar su economía y depender menos del vaivén de los precios de una materia prima. Los desarrollos petroquímicos en Barrancabermeja han correspondido a una iniciativa de ECOPETROL S. A. y muy poco al aporte del sector privado. Tampoco se ha incentivado políticas que coadyuven con el desarrollo y fomento de la atracción de inversión para la búsqueda de prosperidad económica en esa materia.

Considerando que el municipio de Barrancabermeja viene recibiendo desde hace décadas tributos por concepto de: i) regalías por explotación de hidrocarburos (petróleo y gas), ii) impuesto de transporte por oleoductos, poliductos y gasoductos, y iii) impuesto de industria y comercio por concepto de refinación, hacen que este municipio sea único en tener este conjunto de recursos, que no los tienen más del 95% de los municipios del país. Sin embargo, no se ha convertido en polo de desarrollo industrial y hace un mejor aprovechamiento de los recursos y ventaja que le ofrecen la disponibilidad de recursos naturales. Además, ello significa, que es difícil la consecución de la financiación de los requerimientos administrativos y financieros que exige el cambio en la modalidad de municipio a distrito, puesto que se requerirá de un mayor esfuerzo tributario por parte de la población en dicha ciudad, que hasta la fecha no se ha materializado. Para que Barrancabermeja sea tipificada como Distrito precisa de enmarcarse en un conjunto de ciudades que conformen una red urbana, donde esta ciudad tenga una jerarquía sobre otros municipios que sean subordinados, y Barrancabermeja se constituya en un centro regional cuya identidad esté por encima de intereses que le son únicos a dicho municipio.



La Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible – DNP, resalta como uno de los puntos principales dentro del proyecto de ley para la declaración de Barrancabermeja como distrito, su importancia petroquímica y la crisis que enfrenta el municipio por la caída en los precios internacionales del petróleo. Si bien la caída de los precios del petróleo afectó las finanzas territoriales, la variación en la producción del municipio se mantuvo dentro de los 40 KBPD. La producción de petróleo en Barrancabermeja ha venido aumentando desde 2010, en donde se registraron 32.801 KBPD, pasando a producir 44.748 BPD en el 2015 (precio promedio WTI en este año fue de USD 48,71). Para el 2016 registró una variación negativa de 9,82 % y a junio de 2017 el volumen producido se sitúa en 41.555 BPD, volviendo a niveles de producción del 2013, en donde el barril WTI se cotizaba a USD 97,94.

Las cifras facilitan la siguiente lectura:

En el municipio no se redujo considerablemente la producción de petróleo, razón por la cual sus ingresos por renta petrolera mantienen niveles cercanos a los 30.000 millones (reporte, saldo indicativo de recursos de inversión SGR para financiación de proyectos SICODIS, valores similares a los del 2012).

Según SICODIS, el municipio cuenta con 34.955 millones en saldo de regalías para proyectos pendientes de ejecución. 3) Barrancabermeja continúa siendo uno de los principales productores del país, aportando cerca del 5% de la producción (producción focalizada ANH, corte junio 2017).

En cuanto al potencial petroquímico del municipio, relacionado con la operación de la refinería, es de anotar que el principal responsable para la operación, mantenimiento y modernización es Ecopetrol. En este sentido, es la empresa quien define los productos que la refinería produce, acorde al mercado, y el plan de modernización, el cual no se prevé se realice en el mediano plazo.

El Ministerio del Interior, dice que la refinería de Barrancabermeja es la más importante del país. En ella se refinaron de enero a abril de 2016 cerca de 163,766 barriles de crudo por día, según la Agencia Nacional de Hidrocarburos. Sin embargo, aunque el 50% de las exportaciones de Colombia dependen del petróleo, es decir, el 22% de los ingresos fiscales, estos sufrirán una disminución de aproximadamente 3.600 millones de dólares, a causa de la crisis del precio del barril. Dada esta situación, los expertos consideran que la población activa de Barrancabermeja debe explorar nuevas alternativas en áreas agroindustriales y de construcción, entre otras. Según el Plan de Desarrollo 2016-2019 "Barrancabermeja Incluyente, Humana y Productiva", el aporte de la industria del petróleo a la economía local es del 70%. Por esta razón, Ecopetrol incluyó en su presupuesto, el proyecto de modernización de la refinería. No obstante, en el año 2015 se redujeron en un 35% la contratación de mano de obra como resultado, entre otros, de la difícil situación por la que atraviesa el sector petrolero, las acciones tomadas desde el orden nacional en materia de política petrolera, el no desarrollo del Proyecto de Modernización de Barrancabermeja y la falta de impulso desde los gobiernos locales del crecimiento económico de otros sectores. Esto, ha generado un mayor desempleo e incrementos en la informalidad, inseguridad y pobreza de la ciudad.



La Universidad del Rosario respecto a este tema dice que el municipio tiene la posibilidad de impulsar la industria petroquímica, asociada a proyectos de ciencia y tecnología para la región, en el marco del Sistema General de Regalías lo cual podría impulsar encadenamientos productivos de mayor nivel, así como el desarrollo de nuevas industrias, nuevos empleos y nuevas líneas de acción para este territorio, de la mano de las Universidades de Santander que cuentan con personal científico y técnico de alta calidad para concurrir con este propósito

### Potencial ecoturístico

El proyecto de ley menciona que el municipio de Barrancabermeja se encuentra en la margen derecha del Río Magdalena, rodeado de los complejos cenagosos de Chucuri, Opón, La Cira – Juan Esteban, San Silvestre, Llanito, que cubren cerca del 30% del área geográfica del municipio hábitat del Manatí, lo bañan tres cuencas hidrográficas de importancia ambiental y social para el Departamento, el Río Sogamoso, Opón y Colorado, creando paisajes estratégicos a nivel de biodiversidad en lo genético, biológico y ecosistémico. De otra parte, es parte del corredor del Jaguar.

Según el concepto emitido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - MinCIT, a la fecha los sitios mencionados han presentado serias y graves afectaciones originadas a partir de problemas ambientales y sociales. Por esta razón, estos lugares no representan en la actualidad, espacios que propendan por la sostenibilidad ambiental ni están preparados para el desarrollo de una actividad ecoturística. Por este motivo, atendiendo al sector turístico, al municipio de Barrancabermeja le corresponde hacer un gran esfuerzo, con resultados medibles que comprueben, que, a pesar de ser la sede de la refinería de petróleo más grande del país, las acciones petrolíferas generan cero afectaciones a los atractivos turísticos mencionados en el PL. El municipio debe comenzar su desarrollo con el fortalecimiento social, cultural, económico y ambiental desde lo local hacia lo nacional, con el fin de generar progreso, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, incentivando el desarrollo teniendo como base los pilares de la sostenibilidad turística. En ese sentido, la administración municipal y la oficina de turismo de Barrancabermeja, competentes en el manejo de programas, proyectos y acciones en el sector del turismo, deberán fortalecerse a nivel institucional, generando así un reconocimiento por parte de las entidades de turismo, operadores de servicio y demás entes promotores del sector, para que la institucionalidad que se genere, destine mayores esfuerzos y recursos de toda índole. Por lo anterior consideran que en la actualidad el municipio de Barrancabermeja, no reúne las condiciones para esta declaratoria, en lo que concierne al aspecto turístico.

La Universidad de Rosario dice que de acuerdo con la posición geoestratégica de Barrancabermeja le permitirá proyectarse además como una fuente de actividad turística por el río, en una región que cada vez más se percibe como centro de atracción de poblaciones e inversionistas.

El Ministerio del Interior, menciona en su concepto que el impulso al sector turístico y a su transformación, puede resultar no solo en la ampliación de mercados para pequeñas y medianas empresas, sino una posibilidad para promover la riqueza natural y cultural de la región. Barrancabermeja cuenta con diferentes espejos de agua que se presentan en su geografía, gracias a ello ofrece actividades turísticas y deportivas que le han permitido ser



escenario de diferentes actividades y campeonatos nacionales. El turismo ecológico, es un sector de la economía que puede impulsar el desarrollo de la región a través de actividades sostenibles de preservación y apreciación del medio natural. Para desarrollar el ecoturismo se encuentran las ciénagas, los caños y quebradas mencionadas que cuentan con fauna y flora importante para desarrollarlo, y que imponen como prioridad, su conservación y la promoción de la biodiversidad. La declaración de Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico le permitirá a Barrancabermeja aprovechar estas potencialidades.

La Dirección de Desarrollo Empresarial – DNP, recomienda que el municipio de Barrancabermeja realice una planeación estratégica y sostenible del sector turístico, que inicia con un inventario de recursos y atractivos turísticos, y a partir del mismo se pueda realizar el diseño de productos turísticos con base en las ventajas y capacidades del territorio, con el apoyo técnico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MinCIT. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Plan de Desarrollo de Barrancabermeja 2016-2019, sección "3,3,6 turismo", reconoce dentro del diagnóstico de identificación de recursos y atractivos turísticos, la situación de abandono de varios de ellos y la pérdida de importancia del museo como atractivo por su estado actual. También se enuncian problemas identificados por los gremios y prestadores turísticos en el sector: (i) desconocimiento de la normatividad e incentivos para los prestadores de servicios turísticos en el sector, (ii) descuido y abandono de los recursos y los atractivos turísticos con que cuenta el municipio, (iii) desconocimiento de la historia y su interacción con los recursos y atractivos turísticos, (iv) falta de capacitación y vocación de la población hacia el turismo y su desarrollo en la región, (v) falta de desarrollo de un producto turístico que permita convertir a Barrancabermeja en destino turístico, (vi) falta de apoyo de las entidades gubernamentales para jalonar el proceso que conducen a la realización de proyectos en el sector turístico, y finalmente pero no menos importante, (vii) construcción de nuevos atractivos turísticos con el apoyo de entidades departamentales y nacionales. Se debe contar con el compromiso del municipio y el acompañamiento de MinCIT con el objeto de resolver debilidades institucionales, técnicas y financieras que garanticen la viabilidad y sostenibilidad en el diseño e implementación de productos turísticos.

### Consideraciones ambientales

La creación del distrito genera riesgos en relación con los temas atinentes a la protección del medio ambiente y la biodiversidad, teniendo en cuenta la normatividad vigente y en especial, aquella contenida en la Ley 1617 de 2013 que establece un régimen de características singulares para los Distritos en materia ambiental, particularmente en procesos de planeación y desarrollo de playas, laguna y ciénagas, entre otros. Se considera que asumir esta competencia se requiere una estructura específica, administrativa, financiera y fiscal, que debido a las condiciones planteadas en la exposición de motivos que hoy en día afectan a la ciudad, harían difícil la eficiencia de ella en estos temas tan complejos.

Se aclara que no se cumplen los requisitos establecidos en la Ley 99 de 1993, especialmente la relacionada con el número de habitantes.

El Ministerio de Ambiente Desarrollo Sostenible, conceptúa con respecto a las funciones de autoridad ambiental a cargo de los Distritos, y atendiendo a una interpretación sistemática



de la norma, según lo establecido en la Ley 1617 de 2013 (Artículo 124, párrafo 4), que dichas funciones son las establecidas en el artículo 66 de la ley 99 de 1993; la cual es la ley especial en materia de competencias ambientales. Por tanto, para que un Distrito comience a cumplir con las funciones de autoridad ambiental otorgadas a las Corporaciones Autónomas Regionales, se deberá dar cumplimiento a cabalidad de los requisitos allí establecidos, a saber: contar con una población urbana igual o superior a un millón de habitantes. Se entiende entonces que las competencias señaladas en el artículo 24 de la ley 1617 se asignarán a los Distritos que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 66 de la ley 99. Es decir, se hace necesario aclarar, que desde el punto de vista de competencias para el ejercicio de la autoridad ambiental, no se genera modificación alguna a partir de la creación de un distrito, a menos que éste cumpla con el requisito anteriormente señalado, es decir que tenga una población urbana igual o superior a un millón de habitantes

Con base en lo anteriormente expuesto, se considera que la creación del Distrito de Barrancabermeja es procedente al cumplir con lo establecido en la ley de Distritos, sin embargo, las funciones de autoridad ambiental no podrían asignarse dado que no cumplen con el requisito poblacional establecido en la ley 99 de 1993. Por lo expuesto se considera oportuno en aras a dar claridad y no generar falsas expectativas, la inclusión del siguiente párrafo en el artículo 2° del texto del proyecto de ley: "Artículo 2°. régimen aplicable: El Distrito, se regirá por la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales, y demás normas concordantes.

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico – CDA, manifiesta que existen riesgos de conflictos de funciones y recursos con las Corporaciones Autónomas Regionales, y así mismo, se desconoce el esquema financiero para la funcionalidad de los Distritos. Ratificando lo anteriormente expuesto.

## **V. CONVENIENCIA DE LA CREACIÓN DEL DISTRITO**

En razón a los motivos anteriormente expuestos, el municipio de Barrancabermeja cumple con la mayoría de los requisitos exigidos en el capítulo II (Creación, funcionamiento y límites de los distritos, Artículo 8° de la ley 1617 de 2013), pero es importante resaltar que según los datos expresados por las entidades con competencia y conocimientos sobre los temas mineroenergéticos y turísticos, estos no son los renglones en los que se fundamente la conversión de este municipio en distrito y por otro lado se hace un llamado a tener clara las implicaciones fiscales y administrativas de convertirse en distrito y las capacidades locales para asumir las nuevas responsabilidades generadas por la conversión a distrito. Lo anterior basado en las siguientes consideraciones:

La conversión de Barrancabermeja a la categoría de Distrito, se traducirá en mejorar la forma de gobernanza y gobernabilidad, fortaleciendo la autonomía, la institucionalidad territorial para tener mayor capacidad de gestión e interacción con el Gobierno nacional, con el fin de alcanzar mejores niveles de acompañamiento para avanzar en la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población en general. Lo cual permitiría al municipio contar con una mayor autonomía para la gestión del desarrollo de infraestructura





a gran escala dentro de la industria del petróleo y el turismo, lo que tendría un efecto positivo en la potencialización de la economía regional y subregional.

**Por lo anterior, la Secretaría Técnica de la COT, RATIFICA** el concepto emitido mediante el Acuerdo No. 012 de diciembre de 2016, Artículo 1° - **Concepto Negativo** y considera que de tomarse la decisión de proceder a la conversión en distrito es necesario establecer la capacidad del distrito, bajo las actuales condiciones, de asumir los retos fiscales e institucionales que implica dicha conversión.

Y con el fin de garantizar los beneficios y garantías arriba especificadas se recomienda a la entidad territorial:

- 1) Revisar las implicaciones fiscales y presupuestales que la conversión a distrito conlleva de manera que se garantice que esto no tendrá un impacto negativo en el desarrollo social y económico de la entidad territorial y su población. Para dicho análisis tener en cuenta las dificultades que le ha generado la alta dependencia del sector petrolero y los efectos que la crisis actual de dicha industria ha traído sobre los ingresos del municipio.
- 2) Definir las localidades que se crearán, con base en los criterios establecidos en la Ley y en la Circular COT 002 “Lineamientos para la Creación de Distritos”.
- 3) La categoría de distrito debe ser claramente definida en el marco de las potencialidades, y la puesta hacia el futuro del municipio, es decir, fortalecer el puerto más allá de la actividad petrolera y explorar posibilidades reales de turismo e industria, que permitan un desarrollo integral. Para tal fin, se recomienda fortalecer la agenda técnica y política de la entidad territorial de manera que se permita desarrollar diversos procesos de planificación estratégica de mediano y largo plazo y ordenamiento territorial, enfocados a aprovechar sus ventajas comparativas (potencial petroquímico, portuario y turístico). Así mismo, se debe garantizar que las inversiones que se definan generen cambios estructurales en el proceso actual de desarrollo (baja cobertura neta de educación media, déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, tasas de analfabetismo y mortalidad infantil y cobertura de vacunación).
- 4) Realizar un proceso de planificación adecuada con la asistencia técnica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que permita resolver debilidades institucionales, técnicas y financieras para garantizar la viabilidad y sostenibilidad en el diseño e implementación de productos turísticos.<sup>4</sup>
- 5) En virtud de los artículos 65 y 68 de la Ley 99 de 1993, se definan estrategias de articulación desde el ámbito ambiental CAS, como con otras autoridades regionales y departamentales.
- 6) Dar claridad sobre el manejo ambiental del distrito, se debe incluir el siguiente párrafo en el artículo 2 del respectivo proyecto de ley: *“Parágrafo: Con referencia al ejercicio de la*

---

<sup>4</sup> Así mismo es importante resaltar que al portafolio de servicios del Viceministerio de Turismo es posible acceder sin la necesidad de lograr la categorización de Distrito Turístico.



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

*autoridad ambiental será ejercida acorde con lo ordenado en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993”.*

7) Dar acompañamiento a la entidad territorial en las responsabilidades derivadas de la condición de Distrito, donde se haga énfasis en que la nueva categoría no genera por sí misma mayores recursos para el municipio derivados de las transferencias como tampoco del SGR.

8) Realizar una planeación estratégica y sostenible del sector turístico, que inicia con un inventario de recursos y atractivos turísticos, y a partir del mismo se pueda realizar el diseño de productos turísticos con base en las ventajas y capacidades del territorio, con el apoyo técnico del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MinCIT.

Conforme a los argumentos expuestos, se emite concepto **NO FAVORABLE** a la creación del Distrito Petroquímico y Portuario al municipio de Barrancabermeja - Santander”.