



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 667

Bogotá, D. C., martes, 8 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se fortalece el ejercicio funcional de las Personerías Municipales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las Personerías Municipales, del Distrito Capital y de los Distritos Especiales, son organismos de control y vigilancia de las respectivas entidades territoriales, encargadas de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en su jurisdicción, así como de ejercer el control disciplinario en el municipio, la guarda del interés público y de los principios del Estado social de derecho y de la promoción del control social de la gestión pública.

Parágrafo 1°. De conformidad con la Constitución Política de Colombia, las Personerías hacen parte del Ministerio Público. El Procurador General de la Nación podrá delegar precisas funciones y competencias a los Personeros.

Parágrafo 2°. El Personero es el Defensor del Pueblo Municipal y como tal está encargado de velar por el bienestar general de los habitantes del municipio, en particular de las víctimas de conformidad con la Ley 1448 de 2011, y de aquellos ciudadanos que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad o de extrema pobreza y exclusión. Como tal ejercerá las funciones de control y vigilancia a la administración municipal, para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado social y democrático de derecho, la descentralización y la democracia local.

Artículo 2°. El municipio dispondrá de las adecuaciones de infraestructura respectiva, en términos de instalaciones locativas adecuadas para el funcionamiento de las Personerías Municipales, garantizando siempre su autonomía administrativa y la función garante de Derechos Humanos en los Municipios.

Artículo 3°. Las autoridades nacionales y departamentales podrán encargar a las Personerías Municipales y Distritales el cumplimiento de determinadas funciones, siempre y cuando estas guarden directa relación con el marco de sus competencias. El despacho comisorio deberá incluir los recursos financieros, logísticos y/o técnicos necesarios para el cumplimiento del encargo.

Artículo 4°. Los personeros son empleados del municipio y sus salarios, prestaciones sociales y gastos de funcionamiento se pagarán con cargo al nivel central del presupuesto del municipio. El salario de los personeros y personeras sin distinción de categoría, será equivalente al cien por ciento (100%) del salario del alcalde de su municipio.

Artículo 5°. El presupuesto de las Personerías Distritales o municipales (de categoría especial, primera o segunda) para vigencias fiscales anuales será determinado con base en un porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación recaudados, que iniciarán desde los siguientes porcentajes y nunca podrán ser inferiores.

Categoría	Ingreso Corrientes de Libre Destinación
Especial	1.6%
Primera	1.7%
Segunda	2.2%

Para las Personerías de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría, se destinarán aportes mínimos del nivel central del presupuesto, tasados en salarios mínimos legales mensuales vigentes, los cuales por ninguna razón serán disminuidos en su número y de la siguiente manera:

Categoría	Salarios mínimos legales mensuales.
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SSMMML
Quinta	190 SSMMML
Sexta	150 SSMMML

Artículo 6°. Los Personeros y Personeras deberán actuar en correspondencia con el enfoque de Derechos Humanos y de género y diferencial. Igualmente, deben exigir de manera preventiva el cumplimiento de esta disposición a todos los ciudadanos y organizaciones sometidos a su control y potestad.

Parágrafo 1°. El enfoque de género y diferencial supone el reconocimiento y consideración de las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios. Lo anterior, entendido como condición necesaria para la construcción de la paz territorial en el marco de los Acuerdos de Paz.

Artículo 7°. Las Personerías de los municipios en cuya jurisdicción estén asentadas las áreas actualmente denominadas Zonas Veredales Transitorias de Normalización y los Puntos Transitorios de Normalización, serán objeto de adecuación en su planta de personal, atendiendo a las necesidades del servicio, con personal idóneo y calificado, para vigilar la implementación y control de los acuerdos de paz.

Parágrafo 1°. El estudio de configuración de la planta personal estará a cargo del Personero del correspondiente municipio, quien deberá motivar mediante el cumplimiento de criterios objetivos la pertinencia y necesidad de las modificaciones planteadas.

Artículo 8°. *Convenios de asistencia técnica y cooperación.* Pese a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, las Personerías podrán celebrar convenios de cooperación y asistencia técnica o realizar alianzas con entidades públicas o privadas del orden municipal, departamental, nacional e internacional para el cumplimiento de sus funciones y el eficiente desarrollo de sus actividades misionales.

Parágrafo 1°. El manejo de los anteriores recursos gestionados, no serán tenidos en cuenta dentro de los porcentajes y salarios establecidos en el artículo 3 de la presente ley, ni se considerarán como violatorio de los techos presupuestales.

Parágrafo 2°. Los convenios así suscritos podrán contar con el acompañamiento técnico de la Agencia Presidencial para la Cooperación en su desarrollo.

Artículo 9°. Autorízase la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en las Personerías Municipales y distritales, en las mismas condiciones previstas en la Ley 878 de 2004 para la Procuraduría General de la Nación. –ojo ver Decreto número 055 de 2015, Afiliación de estudiantes al sistema de riesgos laborales–.

Parágrafo 1°. Quien preste este servicio, no recibirá remuneración alguna, ni tendrá vinculación laboral con el Estado. Sin embargo, desarrollará sus funciones en calidad de servidor público y estará sujeto al mismo régimen contemplado para los demás funcionarios de la entidad.

Parágrafo 2°. El reconocimiento de las prácticas jurídicas realizadas en las personerías municipales, para acreditar el cumplimiento del requisito de

judicatura necesario para optar al título de abogado, parte de la acreditación de prestación del servicio, como una labor social inherente a la profesión de abogado armonizada con el principio de solidaridad y los deberes de colaboración en torno al buen funcionamiento de la administración de justicia. La respectiva certificación será expedida por el Personero Municipal, en la cual se especificarán las funciones jurídicas, tiempo y horario de labores.

Parágrafo 3°. A iniciativa de las Personerías Municipales, las Facultades de Derecho de las universidades oficialmente reconocidas, remitirán los listados correspondientes de los estudiantes que, de acuerdo con los méritos académicos, deban ser tenidos en cuenta para la escogencia como auxiliares jurídicos ad honórem en esta entidad.

Parágrafo 4°. La prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honórem en las Personerías Municipales es de dedicación exclusiva, se ejercerá tiempo completo, tendrá una duración de nueve meses, y servirá como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado.

Artículo 10. *De la Magistratura de Opinión.* Los personeros ejercen en el nivel municipal o distrital la Magistratura de Opinión, encaminada a advertir, prevenir y contener públicamente eventuales violaciones a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o abusos de los diversos niveles de la administración ya sea por acción o por omisión de sus funciones.

Parágrafo 1°. El Personero como representante de la sociedad y del interés público, podrá pronunciarse públicamente de manera preventiva ante actos de la administración distrital y/o municipal en situaciones de coyuntura social y económica de la comunidad local para brindar orientación y opinión, emplazando a que prevalezcan los derechos humanos y los principios de la Administración Pública. Esta magistratura le permite advertir de forma anticipada a las autoridades o a la sociedad sobre situaciones de riesgo, para asegurar la prevalencia del bien común, el interés general, el imperio de la ley, o para orientar de manera pedagógica a la opinión pública y ciudadana. Las actuaciones enmarcadas en la Magistratura de Opinión deben responder de manera exclusiva al desarrollo de las funciones misionales de las personerías, y por lo tanto, no pueden responder a propósitos políticos particulares.

Artículo 11. Dispóngase la creación de un Sistema de Información de las Personerías municipales administrado por la Federación Nacional de Personerías de Colombia, el cual su vez se articulará con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría de Pueblo.

Parágrafo 1°. Dicho sistema soportará las funciones misionales en los procesos preventivos, disciplinarios y de seguimiento a la violación de los derechos humanos, la participación ciudadana y la garantía efectiva de derechos.

Parágrafo 2°. En el cumplimiento de la función preventiva, el Personero deberá mostrar diligencia y efectividad, siendo para ello el Sistema de Información una herramienta, al cual la Procuraduría General de la Nación tendrá acceso

como mecanismo de monitoreo y seguimiento a la función disciplinaria y preventiva de los Personeros.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El devenir normativo apunta a cambiar el absolutismo centralista, por una ilustrada descentralización con muchas debilidades y fortalezas. De aquí la necesidad imperiosa de propugnar el fortalecimiento de las Personerías para consolidar los avances logrados en la implementación territorial de la estrategia de participación efectiva de las víctimas y en el establecimiento de espacios de coordinación con las entidades responsables de contribuir a la realización de sus derechos, todo ello sumado a los procesos de construcción de paz territorial que requieren garantías en términos de protección y garantías del goce efectivo de los Derechos Humanos.

El “Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición” y el “Sistema nacional de atención y reparación de las víctimas” que creó la Ley 1448 de 2011 se erigen, en la coyuntura actual, como los pilares alrededor de los cuales se estructura la protección y realización integral de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Las mesas de participación de víctimas, las organizaciones de víctimas y las organizaciones de derechos humanos que las apoyan y asesoran, tienen que desempeñar un papel protagónico de incidencia tanto en el proceso de definición de los “medios” y “momentos” de ampliación de la participación, como de reformulación de la política de atención a víctimas.

Las Personerías están llamadas a acompañar ese proceso de incidencia que tendrá lugar en un escenario de posconflicto y necesitan, por tanto, innovarse, redescubrirse y recrearse para actuar en dicho contexto.

Pese al rol de las 1.102 Personerías de Colombia, como parte fundamental del Ministerio Público y como eje articulador en la construcción de la paz territorial de cara a los Acuerdos de Paz, las Personerías, particularmente las de municipios de quinta y sexta categoría, no cuentan con los instrumentos que le permitan prestar una adecuada orientación y atención a las víctimas del conflicto armado, demandando con esto mayor capacitación y guías, así como cualificación en el ejercicio de otras de las funciones que se desprenden del referido marco jurídico. Asimismo, se advierte la necesidad de dar mayores herramientas a las instituciones que conforman el Ministerio Público para que, en el marco de sus funciones, realicen el debido seguimiento a las instituciones comprometidas en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, frente a la puesta en marcha de programas que desarrollen las medidas de asistencia, atención y reparación de las víctimas.

Para esto, se hace necesario que las Personerías Municipales fortalezcan sus capacidades y las condiciones de infraestructura, recursos técnicos y tecnológicos, logística y talento humano, así como también cuenten con los adecuados recursos presupuestales para dar cumplimiento a las disposiciones legales mencionadas, honrando su importante y desafiante papel de defensor de los Derechos Humanos en el marco de las competencias que le da la Constitución Política de 1991 y desarrollos posteriores de carácter legal y reglamentario.

Los escenarios del posacuerdo y el posconflicto se vislumbran entonces, como una oportunidad favorable para otorgar a las víctimas una reparación realmente transformadora; esto es, una reparación que les permita recuperar su condición plena de titulares de derechos y su ejercicio bajo condiciones de real igualdad.

Desde otro ángulo, el fortalecimiento de las Personerías en materia de realización de los derechos de las víctimas no solamente está relacionado con las actividades que les corresponde realizar, en estricto sentido, como secretarías técnicas de las mesas de participación de víctimas. También, y de manera privilegiada, está relacionado con el desarrollo de competencias conceptuales y técnicas que les permitan vigilar que las administraciones territoriales cumplan de manera idónea, conforme al ámbito funcional de sus competencias, los estándares internacionales aplicables a la garantía, respeto y realización de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones graves al derecho internacional humanitario, además de apoyar a las mesas de participación de víctimas en la planeación y realización de iniciativas de incidencia política como proceso de cambio.

Lo anterior es determinante en la aplicación de las normas emitidas para el posconflicto, escenario en el que las personerías deberán actuar en correspondencia con el enfoque de derechos humanos, de género y diferencial. Ello exigiendo de manera preventiva el cumplimiento de esta disposición a todos los ciudadanos y organizaciones sometidos a su control y potestad. En este contexto, todas las actuaciones de las personerías deberán salvaguardar y fortalecer los derechos de las mujeres y estarán encaminadas al reconocimiento de sus derechos y participación.

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer una de las instituciones más antiguas del ordenamiento jurídico territorial colombiano, como son las Personerías Municipales y Distritales, dotándoles con las capacidades necesarias para afrontar de manera adecuada sus tareas misionales, así como aquellos retos propios del escenario de posacuerdo.

Para su elaboración se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones e instrumentos:

Lo establecido en la introducción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera que instituye: “*El fin del conflicto supondrá la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia. Se trata de dar inicio a una fase de transición que contribuya a*

*una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social –en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto– y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política”.* (Pág. 6).

Lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera, que proclama: 3. Fin del Conflicto. 3.4.9. Instrumento de prevención y monitoreo de las organizaciones criminales objeto de este acuerdo... *“Activar canales de comunicación con las personerías municipales con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar potenciales situaciones de riesgo que puedan desembocar en hechos de violencia que afecten a la población civil incluyendo a organizaciones defensoras de derechos humanos, a los antiguos miembros de las Farc-EP y a los integrantes del partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal”.* (Pág. 94, 95).

Lo plasmado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Protocolo del capítulo de Monitoreo y Verificación: Observación y Registro del MM&V del Acuerdo de Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y Dejación de las Armas (DA) Observación y Registro del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V).

*“Las fuentes del Monitoreo*

*Las fuentes pueden ser:*

- *directas o primarias: que pueden ser conversación directa o reporte oficial de Fuerzas Militares, Policía, Farc-EP, autoridad local, personero, Defensoría, Iglesias, líderes y lideresas (SIC) sociales, población civil, organizaciones sociales y de mujeres, comités de derechos humanos locales, ONG, Juntas de Acción Comunal”.* (Pág. 233).

El documento: Diagnóstico Situación de Personerías Municipales para Cumplir Mandatos de Justicia Transicional. Necesidad de Fortalecer la Democracia Local para el Proceso de Paz, elaborado por Fenalper y PNUD.

El diagnóstico de la Federación Nacional de Personeros de Colombia –Fenalper *“Diagnóstico de las Personerías Municipales para el Cumplimiento del Mandato de la Justicia Transicional”*, realizado con el apoyo del Fondo de Justicia Transicional y Convivencia del Área de Desarrollo, Paz y Reconciliación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Informe *“Diagnóstico sobre las Personerías Municipales en el marco de su papel como defensores de derechos humanos y competencias asignadas por la Ley 1448 de 2011”* elaborado con el Programa de Derechos Humanos de Usaid.

Las recomendaciones y propuestas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia a través del

documento *“Las Personerías Municipales: una mirada del presente y propuestas para el futuro”*.

Los aportes realizados por las/os Personeras/os Municipales y Distritales acompañados por la Defensoría del Pueblo.

Las propuestas recogidas de funcionarios del orden nacional y Personeros asistentes a los encuentros regionales de Personeros “Retos y oportunidades en la implementación de la paz territorial”, efectuados por Fenalper en algunas regiones del país.

Las disposiciones legales desarrolladas por el Congreso de la República, en las que se asigna a las Personerías multiplicidad de funciones, de vista al posconflicto.

Sí bien parte de la necesidad de fortalecer las personerías deviene de su rol en el escenario de posacuerdo, es importante mencionar que estas cuentan con importantes limitaciones que ralentiza su trabajo. Es así como los Personeros de 950 municipios en Colombia atienden sus numerosas tareas con un equipo básico, integrado por el titular y su secretario, ejerciendo la función disciplinaria correspondiente a la vigilancia de la acción administrativa local, prestando el apoyo como Ministerio Público y desplegando acciones para garantizar la protección de los derechos fundamentales, los colectivos y del ambiente.

Así mismo, se observa cómo las competencias que se vienen determinando a las Personerías Municipales, como sucede con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se realizan sin la asignación adecuada de recursos técnicos y presupuestales, limitando el desarrollo en pleno ejercicio de sus tareas.

Al analizar el Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (Conpes 3712 de 2011), se determinan unos recursos destinados para el fortalecimiento institucional de las entidades vinculadas al proceso. Si bien en dicho documento se dieron indicaciones sobre el fortalecimiento de la capacidad administrativa de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, no se hace mención acerca de las Personerías Municipales, siendo justamente estas las entidades donde recae en primera instancia de todo el proceso de implementación de la ley, la cual otorga un sinnúmero de responsabilidades en cabeza de las Personerías Municipales en el proceso de su aplicación.

Este abanico de responsabilidades resulta hipotético cuando se revisa la baja capacidad institucional de las Personerías Municipales. En simultáneo con estas carencias en infraestructura que impiden a las Personerías cumplir con las funciones, se evidencia una limitada voluntad política e institucional de las Alcaldías Municipales, del Gobierno Departamental o central para brindarles apoyo.

[Lo anterior es una situación antecedida por un ineficiente proceso de descentralización y modernización de los entes territoriales, con los cuestionables manejos de los recursos públicos locales, el conflicto armado, el desplazamiento forzado y la crisis humanitaria.]

Además de las funciones constitucionales y las que respecto del proceso de reparación de víctimas y restitución de tierras vienen cumpliendo las Personerías, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, trae un compendio adicional de tareas por desarrollar en el acercamiento entre víctimas, victimarios, administración, así como del correspondiente acompañamiento a cargo del Ministerio Público Municipal.

La implementación de figuras territoriales como las Zonas Veredales Transitorias de Normalización, los Puntos Transitorios de Normalización, las Zonas de Reserva Campesina, la ejecución de los Programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial que fortalecerán la Reforma Rural Integral, exigirán de los personeros municipales un alto desempeño, para lograr la cobertura y la eficiencia en la prestación de sus servicios.

La presencia en las jurisdicciones municipales del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y el desarrollo e implementación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, requerirán esfuerzos máximos por parte de los Personeros y las Autoridades Municipales, para ejercer el acompañamiento y ejercicio de funciones adicionales de primera necesidad.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, frente a las responsabilidades de las Personerías Municipales, dispone:

*“Activar canales de comunicación con las personerías municipales con el propósito de recolectar y procesar información que permita identificar potenciales situaciones de riesgo que puedan desembocar en hechos de violencia que afecten a la población civil incluyendo a organizaciones defensoras de derechos humanos, a los antiguos miembros de las Farc-EP y a los integrantes del partido o movimiento político que surja del tránsito de las Farc-EP a la actividad política legal”.* (Pág. 94, 95).

De la misma manera, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, frente a las responsabilidades de las Personerías Municipales, dispone: *“Las fuentes del Monitoreo. Las fuentes pueden ser:*

*“Fuentes directas o primarias: que pueden ser conversación directa o reporte oficial de Fuerzas Militares, Policía, Farc-EP, autoridad local, personero, Defensoría, Iglesias, líderes y lideresas (SIC) sociales, población civil, organizaciones sociales y de mujeres, comités de derechos humanos locales, ONG, Juntas de Acción Comunal.* (Pág. 233).

Así mismo, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera declara que: *“El Gobierno Nacional y las Farc-EP se comprometen a que la implementación de este acuerdo se realice sin ninguna limitación en el normal funcionamiento de las autoridades civiles no armadas, en el desenvolvimiento de la actividad económica, política y social de las regiones, en la vida de las comunidades, en el ejercicio de sus*

*derechos; así como en los de las organizaciones comunales, sociales y políticas que tengan presencia en los territorios.*

*Dentro de las ZVTN se garantiza la plena vigencia del Estado Social de Derecho para lo cual se mantiene el funcionamiento de las autoridades civiles sin limitaciones. Las autoridades civiles (no armadas) que tienen presencia en las Zonas permanecen y continúan ejerciendo sus funciones en las mismas, sin perjuicio de lo acordado en el CFHBD”.*

Todos los elementos asociados al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera serán desarrollados en los territorios y son determinadores para el fortalecimiento de las Personerías municipales; toda vez que son funciones que corresponden al Ministerio Público, del cual, en la periferia, los primeros respondientes son los Personeros Municipales.

Este panorama significa poner en acción la estrategia de Justicia Transicional, donde se requieren organismos fortalecidos para que cumplan a plenitud la tarea. Así mismo, la Ley de Víctimas ordena al ente responsable de la atención, contar con personal especializado, pero esta es una exigencia lejana de las posibilidades presupuestales de las Personerías Municipales.

Todo apunta a que es necesario emprender un fortalecimiento de las Personerías Municipales motivado en conseguir dos propósitos fundamentales:

Contribuir con el fortalecimiento del Estado local garante de los derechos, en un contexto donde se implementan garantías de no repetición, que son las bases de un proceso de reconciliación y de la construcción de una paz estable y duradera.

Cualificar la atención a las víctimas, con miras a facilitar el acceso de esta población a los derechos de verdad, justicia y reparación.

El fortalecimiento progresivo y paulatino de las Personerías, especialmente las de los municipios con Zonas Veredales de Normalización, Puntos de Normalización y sus circunvecinos, aunado al acompañamiento técnico en el proceso de modernización y adecuación de las instituciones para facilitar la vigencia de los acuerdos de Paz, es de urgencia extrema.

Esta perspectiva es viable a través de Fenalper cuyos objetivos fundamentales se centran en apoyar a las Personerías, construir criterios comunes de actuación, presentar ante las autoridades las reformas necesarias para su eficaz funcionamiento, servir de órgano de consulta y de divulgación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en el quehacer de las Personerías Municipales y representar a las Personerías ante las instancias nacionales.

Todo lo expuesto justifica dar trámite a una iniciativa de orden legislativo, que se ocupe de las personerías en pro de lograr el fortalecimiento e independencia necesarios para hacer sostenible el cumplimiento de sus funciones, además de los compromisos adquiridos para lograr un adecuado proceso de reconciliación, reparación y no repetición. Así mismo, dicha iniciativa aporta al mejoramiento de los niveles de articulación institucional entre

la Nación y los territorios, aprovechando la representatividad que tiene el Ministerio Público en todos y cada uno de los municipios.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de julio del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 34, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Roy Barreras M.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 34 de 2016 Senado, *por medio del cual se fortalece el ejercicio funcional de las Personerías Municipales*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Roy Barreras Montealegre. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA – julio 26 de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 46 DE 2017**  
**SENADO**

*por medio de la cual se introduce la publicidad abusiva al estatuto del consumidor y se modifican algunas disposiciones de la Ley 1480 de 2011.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 1.4, del artículo 3°, de la Ley 1480 de 2011, el cual quedara así:

- 1.4. Derecho a recibir protección contra la publicidad engañosa y abusiva.

Artículo 2°. Adiciónese el numeral 13-A, al artículo 5°, de la Ley 1480 de 2011, el cual quedará así:

13-A. Publicidad abusiva: Aquella que contenga mensajes discriminatorios de cualquier naturaleza, que incite a la violencia, altere la paz o el orden público, que explote el miedo o superstición, se aproveche de la falta de experiencia e inmadurez en el razonamiento debido a cualquier circunstancia, infrinja valores ambientales, o pueda inducir al consumidor a comportarse de manera perjudicial o peligrosa para su seguridad personal y su salud o la salud pública.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 1480 de 2011, el cual quedara así:

**Artículo 30. Prohibiciones y responsabilidad.** Está prohibida la publicidad engañosa y abusiva.

El anunciante será responsable de los perjuicios que causen la publicidad engañosa y la publicidad abusiva. El medio de comunicación será responsable solidariamente solo si se comprueba dolo o culpa grave. En los casos en que el anunciante no cumpla con las condiciones objetivas anunciadas en la publicidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, deberá responder frente al consumidor por los daños y perjuicios causados. De igual manera, responderá por los perjuicios que pudieran derivarse de un ejercicio abusivo de la actividad publicitaria en los términos de la presente ley.

Artículo 4°. Modifíquese el numeral 3, del artículo 56, de la Ley 1480 de 2011, el cual quedara así:

3. La acción de protección al consumidor, mediante la cual se decidirán los asuntos contenciosos que tengan como fundamento la vulneración de los derechos del consumidor por la violación directa de las normas sobre protección a consumidores y usuarios, los originados en la aplicación de las normas de protección contractual contenidas en esta ley y en normas especiales de protección a consumidores y usuarios; los orientados a lograr que se haga efectiva una garantía; los encaminados a obtener la reparación de los daños causados a los bienes en la prestación de servicios contemplados en el artículo 18 de esta ley o por información, publicidad engañosa o abusiva, independientemente del sector de la economía en que se hayan vulnerado los derechos del consumidor.

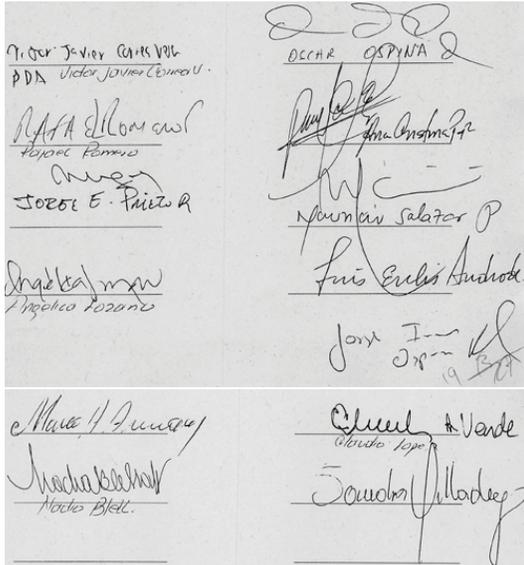
Artículo 5°. Modifíquese el literal a), del numeral 5, del artículo 58, de la Ley 1480 de 2011, el cual quedara así:

- a) Cuando la pretensión principal sea que se cumpla con la garantía, se repare el bien o servicio, se cambie por uno nuevo de similares características, se devuelva el dinero pagado o en los casos de prestación de servicios que suponen la entrega de un bien, cuando el bien sufra deterioro o pérdida, la reposición del mismo por uno de similares características o su equivalente en dinero, se deberá identificar el producto, la fecha de adquisición o prestación del servicio y las

pruebas del defecto. Cuando la reclamación sea por protección contractual o por información, publicidad engañosa o abusiva, deberá anexarse la prueba documental e indicarse las razones de inconformidad.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley regirá seis (6) meses después de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El actual estatuto del consumidor (Ley 1480/11) constituye, sin duda, un avance significativo en materia de protección del consumidor. Realidad que es innegable si tomamos como punto de referencia el Decreto 3466 de 1982, que se instituyó como una normativa obsoleta en un nuevo escenario de consumo, propiciado por la Asamblea Constituyente de 1991 que significó una reestructuración importante y mucho más nutrida de la relaciones entre consumidores e industriales, máxime, cuando se introdujo una disposición constitucional especial<sup>1</sup> que contiene la obligación de reglamentar todo lo concerniente a las relaciones de consumo.

De este nuevo panorama, en el que las relaciones de consumo tenían una raigambre constitucional, a diferencia de la constitución de 1886, se derivó la Ley 1480 del año 2011, que como sostuvimos en líneas anteriores se erige como una normativa mucho más consciente de la nueva realidad en la que se ubican las relaciones de consumo. No obstante,

<sup>1</sup> Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos. Constitución Política de Colombia (1991).

hay que decir, que varios aspectos que atañen a las dinámicas propias de aquellas relaciones quedarán excluidos de dicha regulación, por ejemplo, en lo que concierne al presente proyecto de ley, nada se dijo con relación a la publicidad abusiva.

En el Decreto 3466, la publicidad no había alcanzado la connotación que hoy ostenta en la Ley 1480, incluso se había abordado como “propaganda comercial”<sup>2</sup>, y no como “publicidad” propiamente dicha. Lo cierto es que aun cuando distintos sectores de la doctrina en materia de derecho al consumidor han realizado una distinción entre *publicidad* y *propaganda comercial*, el legislador colombiano ha sido reticente en realizar tal diferenciación, línea que ha seguido la Corte Constitucional<sup>3</sup> y que permite un uso indistinto de dichos conceptos, aun cuando el actual estatuto del consumidor ya no contiene disposiciones que incluyan el término de “propaganda comercial”.

Dicho esto, la percepción de la publicidad en el antiguo estatuto del consumidor, orientada por el carente sustento constitucional en materia de relaciones de consumo, era demasiado escueta, junto con la mayor parte su contenido. La regulación existente en materia de publicidad en el Decreto 3466, era únicamente lo contenido en el artículo 14, que sostenía:

“Toda información que se dé al consumidor acerca de los componentes y propiedades de los bienes y servicios que se ofrezcan al público deberá ser veraz y suficiente. Están prohibidas, por lo tanto, las marcas, las leyendas y la propaganda comercial que no corresponda a la realidad, así como las que induzcan o puedan inducir a error respecto de la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las características, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad de los bienes o servicios ofrecidos”.

La prohibición era clara, y si bien no se reconocía de manera expresa, aquella disposición constituía una restricción aparente a la publicidad engañosa. Sin embargo, la Superintendencia de industria y

<sup>2</sup> Artículo 3°. Decreto 3466 de 1982: “Propaganda comercial: Todo anuncio que se haga al público para promover o inducir a la adquisición, utilización o disfrute de un bien o servicio, con o sin indicación de sus calidades, características o usos, a través de cualquier medio de divulgación, tales como radio, televisión, prensa, afiches, pancartas, volantes, vallas y, en general, todo sistema de publicidad”.

<sup>3</sup> Es preciso aclarar, que la Corte Constitucional no se ha encargado de realizar la distinción entre publicidad y propaganda comercial e incluso los aborda de manera indistinta en alguna de su jurisprudencia. No obstante, en algunos pronunciamientos se refiere a estos conceptos como realidades distintas, lo que genera una inquietud teoría con relación al contenido teórico de estos conceptos: “En este orden, la publicidad es desarrollo del derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa y a la libertad económica, antes que aplicación de la libertad de expresión, razón suficiente para que la publicidad y la propaganda comercial estén sometidas a la regulación de la “Constitución económica”, lo que supone, como se ha dicho, un mayor control.”. C-592 de 2012.

comercio a través de su circular única definió lo que habría de entenderse como publicidad engañosa, a pesar que la definió bajo el título de “*información engañosa*”:

“Se considera información engañosa, la propaganda comercial, marca o leyenda que de cualquier manera, incluida su presentación, induzca a error o pueda inducir a error a los consumidores o personas a las que se dirige o afecta y que, debido a su carácter engañoso, puede afectar su comportamiento económico”.

La falta de claridad en los conceptos era evidente, términos como: propaganda, publicidad e información, comportaban problemas elementales en su definición, que hay que decir, reportaban contratiempos de orden práctico y teórico. Por lo anterior, un nuevo estatuto del consumidor no iba a ser una empresa sencilla, la introducción de conceptos distintos, la regulación de realidades en materia de consumo diametralmente diferentes debido a la revolución de las tecnologías de la información y el nuevo panorama dispuesto en la Constitución de 1991, constituía un reto enorme para el Congreso de la República. En efecto, los debates fueron álgidos pero tuvieron como resultado la introducción de figuras y definiciones renovadas en materia del derecho de consumo, mucho más consecuentes con las realidades contemporáneas sobre la materia.

Algunas de ellas como: la regulación de operaciones de consumo a través de medios no convencionales; la estructuración de un esquema de responsabilidad que incluyera a varios partícipes de las relaciones de consumo; regulación de cláusulas abusivas; la consagración del “derecho de retracto”; la distinción entre información y publicidad, establecían nuevos parámetros definitorios de las relaciones de consumo. Otro aspecto esencial era la regulación más estricta de la publicidad y la prohibición expresa de cualquier tipo de publicidad engañosa.

En definitiva, era evidente que las anteriores normativas carecían de lo esencial para estructurar un estatuto integral capaz de regular los nuevos escenarios de consumo. La introducción de una manifiesta cantidad de innovaciones nos hacía ver la debilidad que tenía nuestra legislación sobre una materia que exigía la mayor atención posible, pues se encuentra en todas y cada una de las facetas de nuestra cotidianidad. No queriendo significar, que el actual estatuto del consumidor comprende todas las realidades que demandan ser reguladas, puesto que aun cuando nunca se había hecho tanto por los derechos del consumidor, el camino es todavía muy largo en esta temática.

En lo atinente al tema publicitario, el actual estatuto del consumidor le dedica su Título VI, abarcando por demás lo concerniente a la publicidad engañosa, la responsabilidad del anunciante, la publicidad en lo relacionado con promociones y ofertas y las obligaciones que surgen para el anunciante derivadas de las condiciones y especificaciones objetivas que contenga la propaganda. Junto con ello determina los procedimientos por medio de los cuales se harán efectivas las sanciones y reclamaciones a consecuencia del desconocimiento de estas regulaciones.

Antes que nada, en el artículo 5°, define qué es *publicidad* y a su vez determina cuándo esta será engañosa, definición que fija el alcance de las demás disposiciones contenidas en el título VI sobre la materia. La definición de publicidad es la siguiente: “*Toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo*”, y la de publicidad engañosa “*Aquella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión*”. Estas definiciones advierten sobre el contenido de las disposiciones que se encuentran en el estatuto sobre el tema, evidenciando que va a ser el único fenómeno publicitario por regular en la Ley 1480 de 2011 y que, *contrario sensu*, las demás clases de publicidades, como la subliminal, comparativa, ilícita, desleal y abusiva, no generaron tal inquietud en aquel entonces, como para ser parte integrante del actual estatuto del consumidor.

En este sentido, la pretensión de este proyecto es la introducción de la publicidad abusiva a la actual Ley 1480 de 2011, pues se hace necesario que además de regular la práctica fraudulenta o engañosa del ejercicio publicitario se incluya el despliegue abusivo del mismo. Se podría afirmar que América Latina es un pionero en la materia; los estatutos del consumidor de varios países de la región ya disponen restricciones importantes a la publicidad abusiva. Por ejemplo, Brasil en su código de defensa del consumidor<sup>4</sup>, artículo 37.2, establece:

“Artículo 37. Se prohíbe cualquier tipo de publicidad engañosa o abusiva.

(...)

§ 2. Es abusiva, entre otros la publicidad discriminatoria de cualquier naturaleza, que incita a la violencia, explota el miedo o la superstición, se aprovecha de la falta de juzgamiento y de la inexperiencia de los niños, vulnera valores ambientales, o que sea capaz de inducir al consumidor a comportarse de una manera perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad”.

Por su parte el estatuto del consumidor en Paraguay<sup>5</sup>, en relación a la publicidad abusiva, dispone en su artículo 37, lo siguiente:

“Artículo 37. Queda prohibida la publicidad abusiva, entendida como aquella de carácter discriminatorio de cualquier naturaleza, o que incite a la violencia, explote el miedo, se aproveche de la falta de madurez de los niños, infrinja valores medioambientales o sea capaz de inducir al consumidor a comportarse en forma perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad”.

De igual manera, el estatuto del consumidor del Perú<sup>6</sup>, quizá uno de los más completos en América Latina, y mucho más recientes que los anteriormente citados, si bien no consagra de manera expresa la publicidad abusiva a lo largo de su articulado se pueden extraer los elementos definitorios del concepto. De este modo en su artículo 13, dice lo siguiente:

<sup>4</sup> Ley 8078, de 11 de septiembre de 1990. República Federal del Brasil.

<sup>5</sup> Ley 1334 de 1998. República del Paraguay.

<sup>6</sup> Ley 29571 de 2010. República del Perú.

“Asimismo, atendiendo al impacto que la publicidad puede generar en las conductas sociales, la protección del consumidor frente a la publicidad persigue que los anuncios no afecten el principio de adecuación social, evitando que induzcan a cometer actos ilegales o antisociales o de discriminación u otros de similar índole”.

Y en su artículo 16, con relación a la publicidad dirigida a los menores de edad, sostiene:

“La publicidad dirigida a los menores de edad no debe inducirlos a conclusiones equívocas sobre las características reales de los productos anunciados o sobre las posibilidades de los mismos, debiendo respetar la ingenuidad, la credulidad, la inexperiencia y el sentimiento de lealtad de los menores. Asimismo, dicha publicidad no debe generar sentimientos de inferioridad al menor que no consume el producto ofrecido”.

Se puede observar que la publicidad abusiva no es una clase de publicidad aislada en Latinoamérica. Lo que no quiere decir tampoco que no existan dudas con relación a su definición, por ejemplo, en la ley federal de protección al consumidor de México, aun cuando es nombrada de manera expresa<sup>7</sup>, no es fácil deslindarla de lo que preceptúa la norma en materia de publicidad engañosa. Su artículo 32 dice lo siguiente:

“(S)e entiende por información o publicidad engañosa o abusiva aquella que refiere características o información relacionadas con algún bien, producto o servicio que pudiendo o no ser verdaderas, inducen a error o confusión al consumidor por la forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presenta”.

De lo anterior sobresalen elementos comunes que conforman el eje trasversal del concepto de publicidad abusiva. Aquellos son (i) La discriminación, (ii) la promoción de la violencia, (iii) la explotación del miedo, (iv) la afrenta contra los valores medio ambientales, (v) el aprovechamiento de situaciones de inmadurez en razón de la edad o cualquier otra circunstancia (vi) instigar conductas que atenten contra la integridad o salud del consumidor.

Es incuestionable que cada uno de los aspectos mencionados anteriormente constituye límites elementales al ejercicio de la actividad publicitaria, y hay que hacer énfasis en que el actual estatuto del consumidor no prevé regulación alguna que permita hacerle frente a este tipo de publicidad agresiva contra determinados valores elementales de nuestros constructos democráticos, como: la defensa de los derechos de los menores de edad, la obligación de conjurar cualquier comportamiento discriminatorio, la protección jurídica de los consumidores, entre otros. Es así que la batalla contra este tipo de prácticas publicitarias es desproporcionada, en razón de que el Estado no cuenta con el sustento legal suficiente para frenarla o conjurarla, entendiendo

<sup>7</sup> La ley federal de protección al consumidor, en su artículo primero, establece como principio de las relaciones de consumo: “La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios”.

que el principal afectado por esta omisión legislativa es directamente el consumidor.

A pesar de que en el actual estatuto nada se dice expresamente con relación a la prohibición de la publicidad abusiva, el Estado colombiano es consciente de la necesidad de tomar medidas estructurales para promover la defensa de aquellos valores que se encuentran vulnerados por una práctica abusiva de la actividad publicitaria. De ahí que en el código de infancia y adolescencia, con ocasión de la defensa de los derechos de los niños, se introdujera un artículo referente a la regulación de la información que recibían los menores, toda vez que la protección de la niñez se erige como una finalidad esencial del Estado social de derecho.

En definitiva, el artículo 34 de aquel código de infancia que data del año 2006 dispuso lo siguiente:

“**Artículo 34. Derecho a la información.** Sujeto a las restricciones necesarias para asegurar el respeto de sus derechos y el de los demás y para proteger la seguridad, la salud y la moral, los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas a través de los distintos medios de comunicación de que dispongan”.

Si bien por aquel entonces no existía ni un leve atisbo conceptual en materia de publicidad abusiva, el rumbo estaba más que claro: Era necesario imponer restricciones a la información para salvaguardar principios elementales de nuestra estructura democrática, en ese entonces, con el objetivo de garantizar los derechos de los menores de edad. Aunque es preciso señalar que, desde la asamblea constituyente de 1991<sup>8</sup>, el rumbo ya estaba determinado, no dirigido expresamente en lo tocante a la publicidad abusiva, pero sí en lo que se refiere a la protección del consumidor como un partícipe esencial en las dinámicas económicas del Estado.

Más tarde, con el advenimiento del nuevo estatuto del consumidor, las inquietudes relativas a la protección de los menores de edad continuaban. Por esta razón y con fundamento en aquella disposición del Código de Infancia y Adolescencia, se introdujo una obligación en cabeza del Gobierno nacional a través del artículo 28 de la Ley 1480 de 2011, que dispone lo siguiente:

“El Gobierno nacional reglamentará, en el término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los casos, el contenido y la forma en que deba ser presentada la información que se suministre a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores, en desarrollo del derecho de información consagrado en el artículo 34 de la Ley 1098 de 2006”.

Aunque el término estipulado en dicho artículo no resultó en cosa distinta que un “saludo a la bandera”<sup>9</sup>, el Decreto 975 de 2014 (reglamentario

<sup>8</sup> Esto, a través de la constitucionalización de las relaciones de consumo, por medio del artículo 78 de la Carta Política.

<sup>9</sup> Por cuanto solo hasta el año 2014 el Gobierno nacional a través de su Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, emitió el decreto reglamentario correspondiente, conforme lo demandaba el artículo 28 de la Ley 1480. Aquel decreto es el 975 de 2014.

de aquel artículo del Código de Infancia y Adolescencia y del precitado artículo de la Ley 1480) es lo más cercano al concepto de publicidad abusiva en nuestro ordenamiento jurídico; claro está que esta normativa tiene como objetivo esencial la defensa de los derechos de los niños y únicamente a ese sector poblacional es al cual se dirige.

El mencionado decreto dispone en su artículo 3° lo siguiente:

“La información dirigida a los niños, niñas y adolescentes deberá ser clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea. Toda forma y contenido de comunicación que tenga por finalidad influir en las decisiones de consumo de los niños, niñas y adolescentes no podrá inducir a error, engaño o confusión. Los anuncios publicitarios dirigidos a niños, niñas y adolescentes no contendrán ninguna forma de violencia, discriminación, acoso y en general, cualquier conducta que pueda afectar la vida o integridad física de una persona”.

En el mismo sentido, en el artículo siguiente impone la obligación a los anunciantes de respetar las condiciones intelectuales y de desarrollo cognitivo propios de esa etapa del desarrollo humano. En su artículo 4°, el cual me permito transcribir en su totalidad, dispone lo siguiente:

“Toda información y publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes deberá ser respetuosa de sus condiciones de desarrollo mental, madurez intelectual y comprensión media propias de personas de su edad. Por lo tanto, frente a dicha publicidad e información, el anunciante deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Evitar el uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que no correspondan a la realidad del producto en lo relacionado con su funcionamiento o características.
2. En toda información o publicidad en la que se exponga el funcionamiento o uso de un producto, se encuentra prohibido:
  - a) Indicar o representar una edad diferente de la requerida para que el niño, niña y/o adolescente ensamble las piezas u opere el producto;
  - b) Exagerar el verdadero tamaño, naturaleza, durabilidad y usos del producto;
  - c) No informar que las baterías o accesorios que se muestran en el anuncio no están incluidos en el empaque del producto o que se venden por separado;
  - d) No informar que para el funcionamiento de un producto se requieren baterías o algún elemento complementario.
3. En todos los eventos en los que se informe o anuncie un bien o servicio para cuya adquisición se deban realizar llamadas o enviar mensajes de texto o multimedia que supongan un costo para el consumidor, deberá informarse expresamente su valor y advertir al niño, niña y/o adolescente, que previo a realizar la llamada o enviar el mensaje, debe solicitar autorización de sus padres.
4. No deberá contener imágenes o información de contenido sexual, violento, discriminato-

rio o que promueva conductas contrarias a la moral y a las buenas costumbres.

5. No deberá contener imágenes o información relacionadas con el consumo de estupefacientes y/o bebidas alcohólicas, salvo que se trate de campañas de prevención.
6. No deberá usar imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que sugieran al niño, niña y/o adolescente, que no adquirir o usar un producto, puede generar efectos tales como rechazo social o falta de aceptación por parte de un grupo.
7. No deberá afirmar ni insinuar que el consumo de un alimento o bebida sustituye alguna de las tres comidas principales del día (desayuno, almuerzo y cena).
8. No podrá utilizar expresiones cualitativas, diminutivos o adjetivos respecto del precio del producto.

Parágrafo. En los términos del artículo 30 de la Ley 1480 de 2011, el medio de comunicación será responsable solidariamente de los perjuicios que cause la publicidad engañosa, solo si se comprueba dolo o culpa grave”.

Como vemos, en la transcripción del artículo se evidencian algunos elementos estructurales del concepto de publicidad abusiva y es quizá lo más cercano a esta noción que existe en nuestro ordenamiento, y aun cuando sea una normativa específicamente ideada para regular lo concerniente a los derechos de los menores en lo relativo a la información que se les suministra por los anunciantes, constituye un paso importante en el reconcomiendo de realidades complejas al interior de las relaciones de consumo, que también exigen ser reguladas. Pues no existe argumento constitucional alguno, para impedir que a través de este proyecto de ley otros sectores poblacionales e incluso aquellos que son de especial protección por parte del Estado como: las personas con discapacidad, las personas de la tercera edad, entre otros, cuenten con elementos normativos que les permita denunciar los abusos por parte de los anunciantes.

La intención primera del presente proyecto a través de la introducción de la publicidad abusiva en el estatuto del consumidor, es dotar de herramientas jurídicas a aquellos consumidores que hoy por hoy, carecen de ellas. Pues si bien el decreto mencionado anteriormente constituye un paso importante para una regulación concienzuda de la publicidad abusiva, este va dirigido exclusivamente a aquella propaganda orientada hacia menores de edad. Por tanto, es necesario que todos los consumidores colombianos en especial aquellos que se encuentran en especiales circunstancias, como la discapacidad física o cognitiva, la inmadurez mental, etc., que pudieran ser aprovechados por anunciantes inescrupulosos en un ejercicio abusivo de la actividad publicitaria, cuenten con los mecanismos jurídicos necesarios para que sean garantizados sus derechos.

Es preciso aclarar en este punto el amplio margen de configuración legislativa con el que cuenta el Congreso de la República en estas materias. Libertad de configuración sobre la cual se ha referido la Corte en varios de sus pronunciamientos, en este sentido:

“Se ha señalado que la publicidad es, ante todo, un mecanismo de transmisión de mensajes persuasivos que buscan dirigir las preferencias de los ciudadanos hacia la adquisición de determinado bien o servicio. Esto implica que el mensaje publicitario, por definición, carezca de condiciones de imparcialidad o plena transparencia en la presentación de los datos sobre las propiedades del producto o servicio, puesto que toda actividad en este sentido estará enfocada en destacar las virtudes del bien ofrecido. **Ante esta realidad de la práctica económica y habida consideración de los profundos cambios que involucra el paso de una concepción jurídica liberal del mercado, de reducida intervención estatal, al grado de injerencia propia del modelo de economía social de mercado, la Constitución prevé en su artículo 78 la potestad legal de regular tanto la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, como la información que debe suministrarse al público**”. (Negrilla fuera del texto) (Sentencia C-830 de 2010).

Ahora, aclarado este punto, es necesario hacer énfasis en otro aspecto esencial que tiende a confundir a la ciudadanía y que fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional en un pronunciamiento que referiremos más adelante. Este otro aspecto está relacionado con la libertad de expresión y la propaganda comercial. Partiendo de una amplia libertad de configuración legislativa en lo concerniente a las relaciones de consumo, particularmente en lo relativo a la publicidad o propaganda comercial, pudiera concluirse que la imposición de algunas restricciones se tradujera en una vulneración al derecho a la libertad de expresión, pues al fin y al cabo, la publicidad constituye una forma de proyectar determinados postulados íntimamente relacionados con el ejercicio de ciertos derechos, como la libertad de empresa y la propiedad privada.

No obstante, el análisis tiene que ser mucho más profundo, ya que lo anterior no es óbice para pretender que la propaganda comercial tenga el mismo grado de protección constitucional que la libertad de expresión<sup>10</sup>, pues esta última comporta límites sustanciales y mucho más precisos a la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República. Puesto que de manera opuesta a los contenidos de la propaganda comercial o publicidad, la libertad de expresión no implica la proyección de intereses netamente económicos, sino más bien de carácter personal como la libertad de pensamiento, la libertad religiosa, entre otras. En este orden de ideas, no hay lugar a debate alguno con relación a la vulneración de un derecho como la libertad de expresión, por la voluntad de regular aspectos esenciales del ejercicio publicitario. Y para zanjar cualquier discusión en este sentido, traemos a colación la sentencia, *in extenso*, C-592/12, que se ocupa de este debate:

“Entre la libertad de expresión, considerada como garantía constitucional, y la publicidad comercial existe una diferencia ontológica en virtud de la cual esta última no goza del mismo grado de protección jurídica y respecto de ella el Estado puede ejercer un control más intenso.

- 4.1. Según el artículo 78 superior, la ley regula la información que debe suministrarse al público para la comercialización de los distintos bienes y servicios; así, la Constitución permite y ordena una regulación en esta materia atendiendo a su naturaleza mercantil y al ánimo de lucro que le es inherente, sin que el constituyente dedique textos similares en cuanto a la difusión de ideas políticas, religiosas o de índole similar. Es decir, desde la Carta Política hay una marcada diferencia entre la libertad de expresión como postulado que identificó al Estado liberal y la difusión de mensajes comerciales o publicitarios, respecto de los cuales el control es ontológicamente diferente y, por ende, más estricto.

La regulación de la propaganda comercial hace parte de la “Constitución económica”, entendida esta como el conjunto de normas constitucionales que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad productiva. La publicidad está vinculada con la actividad productiva y de mercadeo de bienes y servicios, constituyendo al mismo tiempo un incentivo para el desarrollo de los actos comerciales. En este orden, la publicidad es desarrollo del derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa y a la libertad económica, antes que aplicación de la libertad de expresión, razón suficiente para que la publicidad y la propaganda comercial estén sometidas a la regulación de la “Constitución económica”, lo que supone, como se ha dicho, un mayor control.

- 4.2. La libertad de expresión en su genuina naturaleza no proyecta efectos patrimoniales, ella es una proyección orgánica de las libertades de la persona, particularmente de la libertad de pensamiento, como también de la libertad de reunión y de asociación. El vínculo entre estos derechos es evidente: Pensar libremente; expresar lo que se piensa y hacerlo grupalmente para compartir ideas políticas, religiosas o similares, las cuales en sus orígenes filosóficos no estuvieron relacionadas con actividades económicas ni con el ánimo de lucro.

Para la Sala, la publicidad y la propaganda comercial no gozan del mismo grado de protección constitucional que la libertad de expresión y los contenidos que a esta le son propios, toda vez que la libertad de expresión cuenta con un lugar prevalente en nuestro sistema democrático, siendo una garantía para la vigencia de una opinión pública libre y adecuadamente informada; la opinión pública libre es presupuesto estructural del Estado de derecho, de la democracia

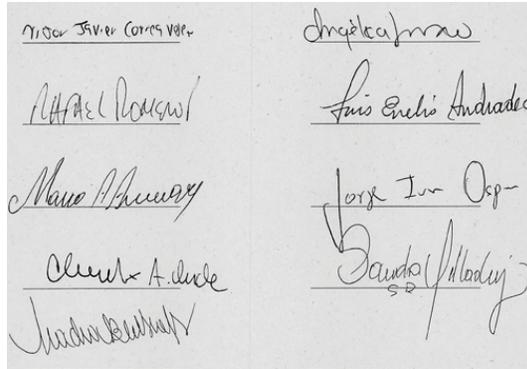
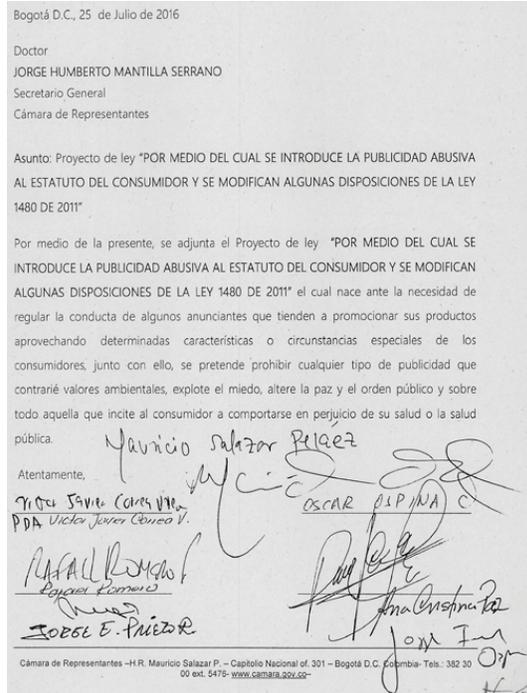
<sup>10</sup> Ver sobre contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión, Sentencia C-091-17.

participativa y del pluralismo; la libertad de expresión en su esencia es mecanismo para controlar el ejercicio del poder y hacer posible la deliberación ciudadana sobre asuntos de interés general.

4.3. De su parte, la publicidad comercial está orientada a estimular ciertas transacciones económicas, sin que esté inescindiblemente vinculada con la transmisión de ideas políticas, ni con el control al ejercicio del poder, ni tampoco con la formación de una opinión pública libre consustancial a la democracia. Por esta razón, la ley puede regular y controlar de manera más intensa tanto el contenido como el alcance de los actos relacionados con la divulgación de la propaganda comercial.

Con todo, la regulación sobre la publicidad y la propaganda comercial son conformes con la Constitución, si constituyen un medio adecuado para alcanzar un objetivo estatal legítimo; es decir, la norma que regule la difusión de propaganda comercial será inanequible solo si vulnera derechos fundamentales, recurre a categorías discriminatorias, viola mandatos constitucionales o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas”.

En conclusión, el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en lo relativo a las relaciones de consumo y por ende en lo atinente al tema de publicidad o propaganda comercial. Por esta razón someto a consideración del honorable Congreso esta iniciativa que pretende introducir la publicidad abusiva en el actual estatuto del consumidor, con el objetivo de otorgar mayor protección los consumidores y salvaguardar, a través de la prohibición de la práctica abusiva de la actividad publicitaria, valores esenciales de nuestra democracia. Reconociendo que hay mucho camino por recorrer y mucho por hacer en materia del derecho del consumidor, pero que de igual manera nunca se había hecho tanto por construir una legislación integral en esta materia.



SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de julio del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 46, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores Sandra Villadiego Villadiego, Claudia López, Jorge E. Prieto, Luis Évelis Andrade, Jorge Iván Ospina, Marco Aníbal Avirama, Nadia Blel, Mauricio Salazar P.; honorables Representantes Óscar Ospina, Víctor Javier Correa Vélez, Rafael Romero, Ana Cristina Paz, Angélica Lozano.

El Secretario General,

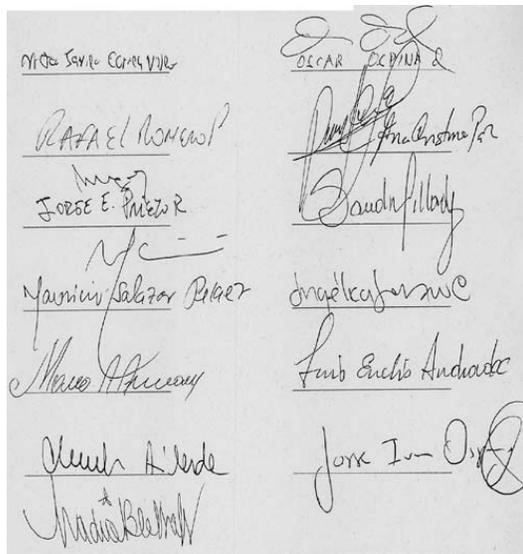
Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECCIÓN DE LEYES  
SECRETARÍA GENERAL –  
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 46 de 2017 Senado, por medio del cual



se introduce la publicidad abusiva al Estatuto del Consumidor y se modifican algunas disposiciones de la Ley 1480 de 2011”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jorge Eliéser Prieto, Luis Évelis Andrade, Jorge Iván Ospina, Marco Aníbal Avirama, Nadia Blel S., Claudia López, Sandra Villadiego* y los Representantes a la Cámara *Víctor Javier Correa, Rafael Romero, Angélica Lozano, Óscar Ospina, Ana Cristina Paz, Mauricio Salazar*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 26 de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2017  
SENADO

*por medio de la cual se otorga la categoría de distrito petroquímico, portuario y turístico a Barrancabermeja, Santander.*

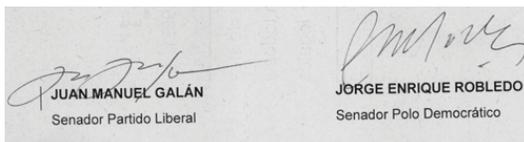
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Otorgamiento.* Otórguesele a Barrancabermeja, Santander, la categoría de distrito petroquímico, portuario y turístico.

Artículo 2°. *Régimen aplicable.* El Distrito Petroquímico, Portuario y Turístico de Barrancabermeja, Santander, se regirá por la Ley 1617 de 2013, por la cual se expide el régimen para los distritos especiales, y demás normas concordantes.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



JUAN MANUEL GALÁN  
Senador Partido Liberal

JORGE ENRIQUE ROBLEDO  
Senador Polo Democrático

Honorable Senador

Efraín Cepeda

Presidente del Senado de la República

E. S. D.

**Asunto:** Proyecto de ley, *por medio del cual se otorga la categoría de distrito petroquímico, portuario y turístico al municipio de Barrancabermeja, Santander.*

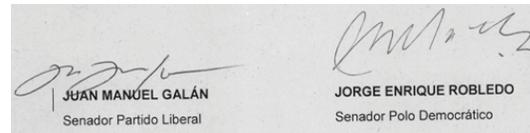
Apreciado Presidente, honorables Senadores y Representantes:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de ley, *por medio del cual se otorga la categoría de distrito petroquímico, portuario y turístico al municipio de Barrancabermeja, Santander.*

La exposición de motivos que acompaña el proyecto, se estructura de la siguiente manera:

- I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
- II. MARCO CONSTITUCIONAL
- III. MARCO NORMATIVO VIGENTE
- IV. FUNDAMENTOS PARA LA DECLARATORIA
- V. CONCLUSIÓN
- VI. TEXTO PROPUESTO

Cordialmente,



JUAN MANUEL GALÁN  
Senador Partido Liberal

JORGE ENRIQUE ROBLEDO  
Senador Polo Democrático

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta iniciativa legislativa pretende la conversión del municipio de Barrancabermeja en distrito petroquímico, portuario y turístico. La iniciativa surge como una respuesta a la comunidad barrameja que el pasado mes de febrero del año en curso, en el marco de la sesión especial de la Asamblea de Santander, manifestó la urgencia del reconocimiento de sus características particulares a través de la declaración de distrito, para darle impulso a proyectos de desarrollo territorial y enfrentar la crisis económica por la que atraviesa la región. Barrancabermeja posee una extensión de 1.154 kilómetros cuadrados, se encuentra situado en una planicie sobre la margen derecha del río Magdalena a una altura sobre el nivel del mar de 75.94 metros, y su temperatura promedio es de 27.6 °C. Según los datos del censo del DANE de 2005, en 2014 su población proyectada, fue de 300.000 habitantes de los cuales el 49,2% eran hombres y el 50,8 % eran mujeres. La ciudad limita al norte con el municipio de Puerto Wilches, al sur con los municipios de Puerto Parra, Simacota y San Vicente de Chucurí, al oriente con el municipio de San Vicente de Chucurí y Girón, y al occidente con el río Magdalena<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Dinámica demográfica de la ciudad de Barrancabermeja. Disponible en <https://www.barrancabermeja.gov.co/institucional/Indicadores%20Barrancabermeja/>

Al hacer un diagnóstico del municipio, nos encontramos con que Barrancabermeja presenta una problemática social significativa. Los datos, obtenidos en su mayoría del censo de 2005, indican por ejemplo que:

- El 22,3% de la población presenta *Necesidades Básicas Insatisfechas*. Es decir, que más de 40.000 personas padecen carencias críticas en necesidades básicas como vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo. El 20,69% de la población presenta déficit cualitativo de vivienda, es decir, existe carencia en la población barrameja en áreas de infraestructura, espacio o disponibilidad de servicios públicos.
- El 16,68% de la población no está cubierta por el Sistema General de Seguridad Social y el 38,02% está afiliada a través del régimen subsidiado<sup>2</sup>.
- Según los informes de Seguridad Urbana de la *Fundación Seguridad y Democracia*<sup>3</sup> en materia de extorsión y secuestros, Barrancabermeja presentó un deterioro importante, pasando del puesto 16 al 3 en el Índice de la Seguridad Urbana, durante el año 2009. Lo anterior, se explica por la presencia y el accionar de bandas emergentes o grupos guerrilleros en la región. Así, la Cámara de Comercio de Barrancabermeja registró durante el año 2009 un incremento en un 30,33% de homicidios en comparación con el 2008 pues el municipio pasó de tener 89 casos a 116 casos, en el 2009.
- Barrancabermeja, por su geografía se ha convertido en zona de influencia de cuatro departamentos y en el principal receptor de víctimas de desplazamiento forzoso del Magdalena Medio (cerca de 53.687 para el año 2015)<sup>4</sup>.

La grave problemática social del municipio se suma a la actual crisis petrolera de la región. Recordemos que los precios del petróleo se han ido desplomando a nivel mundial desde junio de 2014 y esto ha impactado la producción nacional, pasando de \$112 dólares el barril de petróleo a un mínimo de \$27 en febrero de 2016. Dado el peso de las exportaciones petroleras en las ventas externas de Colombia, y de los déficit gemelos (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 la situación de Barrancabermeja.

Para esta época, y con el ánimo de aliviar la crisis que se avecinaba, el Gobierno nacional prometió 7.000.000 millones de dólares para la ampliación de la refinería de Barrancabermeja, situación que generó una razonable expectativa entre los sectores de restauranteros, constructores, hoteleros, establecimientos de comercio y los llevó a asumir obligaciones crediticias para prepararse frente a los impactos de la ampliación prometida. Hoy día, todos ellos están en el aire, porque el Gobierno se negó a declarar la emergencia económica e incumplió las promesas hechas.

Por esta razón, el senador Juan Manuel Galán elevó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público una solicitud para declarar el estado de emergencia económica en el municipio en Barrancabermeja. Frente esta solicitud, el doctor Mauricio Cárdenas, Ministro de esa cartera, negó la declaratoria, afirmando que existe una falta de sobrevivencia, puesto que la caída del precio del petróleo fue primero un choque imprevisto, y ahora, una realidad a la que Colombia debe ajustarse. Adicionalmente, el ministro considera que las consecuencias negativas de esta situación pueden ser atendidas con medidas ordinarias diferentes a la declaratoria de un estado de emergencia.

En ese contexto, podemos decir que declarar a Barrancabermeja como distrito petroquímico, portuario y turístico le permitirá acceder a significativos beneficios en el marco de la Ley 1617 de 2013, para superar su crisis actual, como, por ejemplo:

- El nuevo distrito podrá suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes; y contará con la facultad de suscribir convenios con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para efectos de desarrollar observatorios de mercado inmobiliario.
- 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.
- Adicionalmente, con el propósito de incentivar y fortalecer la actividad turística, podrán ampliar las zonas francas industriales de servicios turísticos.
- Por último, los distritos tienen facultad para solicitar a sus respectivos departamentos que los dineros recaudados en su circunscripción sean invertidos preferencialmente en ellos.

Sin embargo, es necesario aclarar que la declaratoria de distrito especial, aunque es un instrumento que puede contribuir a resolver los retos de Barrancabermeja, no puede considerarse como la única vía de solución de todos sus problemas. Esto dependerá de una combinación de medidas de las autoridades municipales y regionales, pero también de las nacionales. En cabeza de estas últimas recae la gestión general de las variables macroeconómicas, que, en el caso del precio del petróleo, la tasa de cambio y el gasto público, entre otras, son en extremo importantes para el desempeño del puerto santandereano. Dejar solas a las autoridades regionales y descargar sobre ellas la responsabilidad de la gestión económica y política de la difícil

Estudio sobre la Dinámica Demográfica de Barrancabermeja.pdf

<sup>2</sup> Elaboración UTL-SJMP. A partir de datos del censo de 2005.

<sup>3</sup> Informe de Seguridad Urbana en Colombia, de la Fundación Seguridad y Democracia (2008 y 2009).

<sup>4</sup> Barrancabermeja vanguardia.com. En 30 años, el desplazamiento forzado dejó 145.000 víctimas. Disponible en <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/320966-en-30-anos-el-desplazamiento-forzado-dejo-145-mil-victimas>.

situación por la que atraviesa el municipio, no sería fuente de progreso, sino al contrario, la agravaría. Por eso, la declaratoria de distrito especial debe entenderse como una herramienta entre otras más, que deberán conjugarse para allanar el camino que permita resolver los difíciles problemas por los que atraviesa el municipio.

Este proyecto de ley es, en términos sencillos, un reconocimiento al potencial petroquímico, portuario y turístico que tiene una región que hasta ahora solo ha sido identificada por el refinamiento del crudo, pero que cuenta con los insumos necesarios para desarrollar nuevos nichos de crecimiento económico, de la mano del empuje de su gente, de la capacidad de su industria petroquímica y de la diversidad medioambiental que la rodea.

Así, es necesario reconocer que declarar finalmente a Barrancabermeja como un distrito petroquímico, es explorar la historia de su refinería que aunque en sus inicios solo producía cuatro productos<sup>5</sup> “ahora produce cerca del 85% del mercado interno de combustibles del país, entre otros, gasolina motor extra y corriente, bencina, cocinol, diésel, queroseno, jet A, avigás, gas propano, combustóleo, azufre, ceras parafínicas, bases, lubricantes, polietileno de baja densidad, aromáticos, asfálticos, alquibenceno ciclohexano, disolventes alifáticos, entre otros refinados”.

Como lo afirma *Barrancabermeja Virtual*, la primera emisora por internet del Magdalena Medio “De la refinería de Ecopetrol en Barrancabermeja salen 15 subproductos con los cuales se elaboran más de 100.000 productos elaborados por la industria petroquímica para un sinnúmero de usos. Del petróleo surge una cantidad inmensa de derivados, que a su vez son utilizados para la producción de miles de productos importantes dentro del desarrollo y las costumbres de la humanidad”<sup>6</sup>. Y concluye informando que “el poliéster con el que se producen prendas de vestir, los disolventes para las pinturas, los químicos para abonos y herbicidas utilizados en la agricultura forman parte de los subproductos generados a partir de los derivados del petróleo”.

Como vemos entonces, los subproductos generados a partir del petróleo, suman un sinnúmero de posibilidades que pueden potenciarse para consolidar una alternativa al refinamiento del crudo. En este sentido, es necesario conocer a fondo las posibilidades que ofrece la industria petroquímica que como lo afirma el periódico *Petroenergético*, en su edición agosto-septiembre 2011 Ecopetrol 60 años, es aquella que<sup>7</sup> “combina la ciencia y la tecnología para la obtención de productos químicos industriales que requiere el país para su desarrollo económico.

*Los técnicos denominan este proceso como la “petroquímica”. La petroquímica básicamente utiliza el petróleo y el gas como materias primas para la consecución de productos químicos. En palabras más sencillas, es la extracción de cualquier sustancia química a partir de combustibles fósiles, como el propano, el butano, el metano, la gasolina, queroseno, combustibles de aviación, pesticidas herbicidas, fertilizantes, plásticos, asfaltos y fibras sintéticas. El proceso se basa en la refinación del petróleo y la fabricación de polipropilenos, o sea los derivados del petróleo como los metanos, etanos y propano. Es decir, que los productos petroquímicos se fabrican a partir de los hidrocarburos. Pétroleo quiere decir aceite de piedra y es una mezcla de hidrógeno y carbón. Su valor en la actual coyuntura económica adquiere una importancia de primer orden. Tanto que ha sido el factor de muchas de las guerras que se han generado en los últimos dos siglos. La petroquímica es una industria dedicada a la obtención de derivados químicos de gas natural o petróleo, que se conoce desde la prehistoria”.*

Con el interés de generar constante innovación en la industria petroquímica, fue fundado el Instituto Colombiano del Petróleo en 1981, bajo la idea de que su principal objetivo fuera brindar a Ecopetrol “soluciones tecnológicas innovadoras y de calidad”<sup>8</sup>. Su sede es en Piedecuesta (Santander) y cuenta con una infraestructura moderna: 20 laboratorios altamente especializados y 33 plantas piloto. Ha registrado cerca de 23 patentes, 115 productos tecnológicos, 96 registros de derechos de autor y 20 registros de investigaciones petroleras para apoyo de la industria petroquímica, mejoramiento de la productividad en laboratorios y, nuevos y novedosos diseños en seguridad industrial y salud ocupacional<sup>9</sup>. De hecho, en el país contamos con dos grandes refinerías: el Complejo Industrial de Barrancabermeja y la Refinería de Cartagena, pero solo a la primera se le llama complejo, porque también posee procesos petroquímicos<sup>10</sup>.

Gracias a estos procesos petroquímicos es posible extraer buena parte de la gran variedad de componentes que contiene el crudo. Así, vemos que el petróleo tiene una gran variedad de compuestos, al punto que de él se pueden obtener por encima de 2.000 productos que se sacan del proceso de refinación y que se llaman derivados-combustibles, como la gasolina, el diésel, turbosina, etcétera; y derivados-petroquímicos, tales como polietileno, benceno, entre otros<sup>11</sup>.

Por otro lado, además del protagonismo de la industria petroquímica en el país, Barrancabermeja tienen un potencial portuario y turístico, por descubrir. A nivel portuario encontramos la prolífica historia de este ente territorial como un punto de

<sup>5</sup> Ecopetrol S. A. 60 años. Documento petroenergético. Disponible en [http://www.documentopetroenergético.com.co/pdf/sep\\_ecopetrol2.pdf](http://www.documentopetroenergético.com.co/pdf/sep_ecopetrol2.pdf).

<sup>6</sup> La refinería de Ecopetrol en Barrancabermeja es el más moderno complejo industrial petroquímico del país. Disponible [http://www.barrancabermejavirtual.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=433:ecp60&catid=36&Itemid=44](http://www.barrancabermejavirtual.net/index.php?option=com_content&view=article&id=433:ecp60&catid=36&Itemid=44).

<sup>7</sup> Nuevo eje de poder y riqueza de Colombia. Ecopetrol S. A. Disponible en [http://www.documentopetroenergético.com.co/pdf/sep\\_ecopetrol2.pdf](http://www.documentopetroenergético.com.co/pdf/sep_ecopetrol2.pdf).

<sup>8</sup> Disponible en <http://www.ecopetrol.com.co/especiales/Portafolio%20ICP/portafolio/centro/index.htm>.

<sup>9</sup> Instituto Colombiano de Petróleo, valiosa herramienta de investigación. Ecopetrol 60 años. Disponible en [http://www.documentopetroenergético.com.co/pdf/sep\\_ecopetrol2.pdf](http://www.documentopetroenergético.com.co/pdf/sep_ecopetrol2.pdf).

<sup>10</sup> Refinación de petróleo. Disponible en: <https://prezi.com/i5isz2p3we-n/refinacion-de-petroleo/>.

<sup>11</sup> Industria petrolera. Disponible en <http://www.industria-petroleramexicana.com/tag/refineria/>.

intercambio nacional e internacional de mercancías, expresión de ello, es el Puerto Internacional de Barrancabermeja de uso público. Sumado a esto, podemos decir que Barrancabermeja cuenta con el puerto fluvial más grande del país, un puerto de comercio exterior y depósito de apoyo logístico internacional que está autorizado para mover toda clase de carga por el río Magdalena<sup>12</sup>. Por esta razón, se espera que Barrancabermeja sea una ciudad competitiva, que, gracias a este puerto, genere empleo de manera directa e indirecta y que su potencial de crecimiento siga en ascenso.

Por su parte, a nivel turístico, el municipio de Barrancabermeja cuenta con cuerpos de agua como ciénagas y quebradas que favorecen el turismo ecológico, entre otras atracciones. En el capítulo de *Fundamentos para la declaratoria de distrito* nos detendremos en detalle en el potencial económico de estas nuevas áreas de desarrollo y en el impacto positivo que recibirían con la declaración de distrito portuario y turístico.

A continuación, presentamos el marco constitucional y normativo vigente.

## II. MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política en su artículo 1° 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*”.

Y 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*”.

## III. MARCO NORMATIVO VIGENTE

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, afirmando en su artículo 29 que una entidad territorial al convertirse en distrito especial será competente para: “*a) Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas*” y 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, en su artículo 8° consagra los requisitos para la conformación de los mismos, 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.*
3. *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”.*

## IV. FUNDAMENTOS PARA DECLARAR A BARRANCABERMEJA DISTRITO PETROQUÍMICO, PORTUARIO Y TURÍSTICO

A continuación, describimos brevemente el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley 1617 de 2013 para la declaratoria de distrito especial:

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. En relación con el primer requisito, se observan distintas opciones para acreditar la categoría de distrito. Estas condiciones son alternativas, en la medida en que basta cumplir con alguna de ellas, para entender acreditado el requisito. En el presente caso, se observa que el municipio de Barrancabermeja puede optar por acreditar una de las cinco condiciones descritas pues, por su situación geográfica privilegiada a orillas del río Magdalena, ha desarrollado una estructura portuaria de nivel internacional que se encuentra en operación y que aspira mover más de 1.5 millones de toneladas de carga seca y aproximadamente 3 millones de toneladas de carga líquida, durante su primera fase, es decir, en el primer semestre de 2015.
2. Concepto previo y favorable del concejo del municipio respectivo.

En relación con este requisito, el alcalde del municipio de Barrancabermeja presentará solicitud de conversión del municipio en distrito petroquímico, portuario y turístico ante el concejo municipal y posteriormente enviará el concepto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Se-

<sup>12</sup> El tiempo.com. Primer megapuerto fluvial del país, listo para operar en marzo. Disponible en <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/primer-megapuerto-fluvial-de-colombia-queda-en-barrancabermeja-39858>.

nado y Cámara de Representantes, para su visto bueno.

- 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. Este requisito será cumplido durante el trámite legislativo del presente proyecto.

#### • Barrancabermeja como distrito petroquímico

Como es de conocimiento general, 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<sup>13</sup>. 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. Esta coyuntura golpea fuertemente al municipio, cuya economía depende en su mayoría de la industria petrolera y, por lo tanto, deja en incertidumbre alrededor de 20.000 puestos de trabajo que sufrirán el impacto de la crisis<sup>14</sup>.

Además, la suspensión del proyecto de modernización de la refinería<sup>15</sup> ha afectado otros sectores que habían realizado inversiones con base en esta expectativa económica. Cabe resaltar que solo este proyecto de modernización implicaba aproximadamente 6.000 trabajos nuevos directos y 10.000 fuera de la refinería, que jamás llegaron a materializarse debido a las directrices del Estado<sup>16</sup>. Dada esta situación, los expertos consideran que la población activa de Barrancabermeja debe enfocarse no solo en el petróleo, sino explorar alternativas en áreas agroindustriales, de construcción<sup>17</sup> y turismo.

Vale la pena profundizar en que las áreas agroindustriales pueden ser un campo de acción para el crecimiento económico de la región. La FAO en

su documento *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Título III: La agroindustria y el desarrollo económico*<sup>18</sup> explica que la agricultura ha llegado a ser una forma de industria gracias a la intervención de la tecnología, la comercialización y las preferencias de los consumidores que han evolucionado. En la agricultura cada vez es más importante la fuerza del mercado y se busca una interdependencia industrial. Se entiende como agroindustrial la “industria de elaboración de productos agrícolas”. En la actualidad los alimentos que se consumen son prácticamente todos elaborados, pues aunque sean elementos primarios como hortalizas o frutas, son sometidos a procesos industriales como el lavado y envasado. Así, el desarrollo de las agroindustrias se identifica cada vez más con el desarrollo de la agricultura industrial. También se puede entender la agroindustria como las *actividades de manufacturación mediante las cuales se elaboran materias primas y productos intermedios derivados del sector agrícola*<sup>19</sup>. La agroindustria significa así la transformación de productos procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca.

Volviendo a la situación actual de la crisis del municipio de Barrancabermeja recordemos que las inversiones que se realizaron allí y que hoy se encuentran suspendidas partieron de una expectativa válida generada por el Gobierno nacional. 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, socializando el proyecto entre varios sectores de la ciudad. Fue así como contratistas, restauranteros, hoteleros y demás empresarios, hicieron grandes inversiones preparándose para el flujo de dineros y recurso humano que llegaría a la región. Sin embargo, hace poco más de un año, Ecopetrol confirmó que el proyecto no se realizaría, generando una crisis económica de grandes dimensiones, que ha provocado un aumento del desempleo del 23%. Una profunda crisis local y el descontento social por no poder cubrir inversiones que ascienden a la suma de \$46.223 millones de pesos<sup>20</sup>.

Así, vemos, por ejemplo, que las empresas en el año 2015 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 la 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,

<sup>13</sup> Agencia nacional de Hidrocarburos. Producción Fiscalizada de petróleo por campo en superficie (Barriles promedio por día calendario). Disponible en <http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Sistema-Integrado-de-Operaciones/ layouts/15/osssearchresults.aspx?u=http%3A%2F%2Fwww%2Eanh%2Egov%2Ec o%2FOperaciones-Regalias-y-Participaciones%2FSistema-Integrado-de-Operaciones&k=Barrancabermeja>.

<sup>14</sup> Crisis petrolera ha generado 2.535 despidos en la región. Disponible en <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/348830-crisis-petrolera-ha-generado-2535-despidos-en-la-region>.

<sup>15</sup> Ecopetrol suspende la modernización de la refinería de Barrancabermeja. Disponible en <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/ecopetrol-suspende-modernizacion-refineria-barrancabermeja-492045>.

<sup>16</sup> Barranca, el petróleo y otros malestares. Disponible en <http://www.elspectador.com/noticias/nacional/barranca-el-petroleo-y-otros-malestares-articulo-613731>

<sup>17</sup> La crisis del petróleo nos cogió por sorpresa. <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/298107-la-crisis-del-petroleo-nos-cogio-por-sorpresa>.

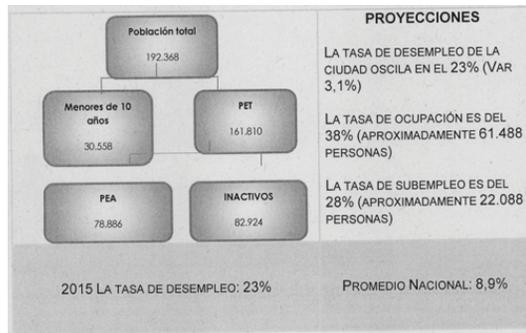
<sup>18</sup> La FAO en su documento *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Título III: La agroindustria y el desarrollo económico*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/w5800s/w5800s12.htm>.

<sup>19</sup> La FAO en su documento *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Título III: La agroindustria y el desarrollo económico*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/w5800s/w5800s12.htm>.

<sup>20</sup> Firmas de servicios petroleros tratan de buscar nuevos clientes. <http://www.vanguardia.com/economia/nacional/348164-firmas-de-servicios-petroleros-tratan-de-buscar-nuevos-clientes>.

inseguridad y pobreza de la ciudad<sup>21</sup>. En concreto, la estructura del mercado laboral pasó de una tasa de desempleo del 19,9%, en el 2013, a un ascenso en el año 2015 al 23%.

En cuanto a la tasa de ocupación, en el 2015 se ubicó sobre el 38%, representando aproximadamente 61.488 personas empleadas y la tasa de subempleo para este mismo año llegó al 28%, que corresponde a unas 22.088 personas, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico. Adicionalmente, se evidencia que la tasa de desempleo en Barrancabermeja es superior en más de 14 puntos al promedio nacional.



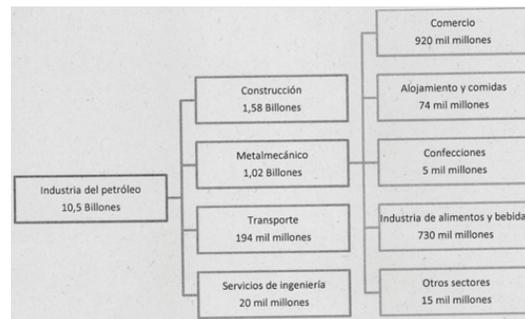
**GRÁFICO 4. ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL EN BARRANCABERMEJA<sup>22</sup>**

El siguiente gráfico muestra de manera clara la dependencia de la economía barrameja a la industria petrolera y, a la vez, la debilidad del municipio en la promoción de otros renglones económicos diferentes al petrolero. Por eso, el reto que tiene el Gobierno actual, es el de promover acciones que permitan fortalecer actividades económicas como el turismo, los servicios y la agroindustria, entendida como la industria que se encarga desde la producción, industrialización y comercialización de productos agropecuarios, permitiendo “llevar al campo a la modernidad”<sup>23</sup> a través de iniciativas público privadas que dinamicen la economía local.

**TABLA 1. APORTE DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO A LA ECONOMÍA LOCAL<sup>24</sup>**

EL VALOR DE LA ECONOMÍA DE BARRANCABERMEJA	15 BILLONES
APORTE DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO A LA ECONOMÍA	10,5 BILLONES
VALOR DE LA ECONOMÍA SIN INDUSTRIA PETROLERA	4,5 BILLONES
EL APORTE DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO A LA ECONOMÍA LOCAL ES DEL	70%

**GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN LA ECONOMÍA LOCAL<sup>25</sup>**



**• Barrancabermeja como distrito portuario**

Barrancabermeja tiene un alto potencial de desarrollo en el sector portuario. Al revisar la historia del municipio, encontramos su importancia como sitio de encuentro e intercambio de comerciantes y mercancías. Hasta 1916, por ejemplo, aunque la industria petrolera no había despegado en el país, allí se ubicaba un punto de tránsito y de abastecimiento de leñas para los barcos a vapor que iban y venían por el río Magdalena.

La *Gaceta de Santander*, del primero de octubre de 1863<sup>26</sup>, es expresión del papel portuario de esta localidad, que a lo largo de toda su historia sobresale. En ella afirma lo siguiente:

*“Afortunadamente el sitio de Barrancabermeja reúne por su buen clima y brillante situación muchas condiciones para ser el puerto de Santander en el Magdalena: tal vez no muy tarde nos veamos en el caso de establecer una aduana, y si la Asamblea adoptara el proyecto que tuvo el honor de presentarle sobre la fundación de la Casa de Penitencia, haríamos de Barrancabermeja un lugar notabilísimo y de gran porvenir para el Estado”.*

Por su parte, la *Gaceta de Santander*, del 28 de septiembre de 1867<sup>27</sup>, reseña el informe del director de Caminos de Santander del 8 de agosto de 1867, quien recomienda erigir allí el puerto de Santander para comunicar al departamento con la costa Atlántica:

*“El informe del director de Caminos de Santander del 8 de agosto de 1867 habla de Barrancabermeja ...como de un bello punto, elevado sobre el Magdalena, completamente seco y sano, de una extensión considerable, con agua potable en abundancia y con todas las condiciones necesarias para el asiento de una población importante, que sin duda alguna se fundará dentro de pocos años. Ya empieza a haber algunas casas; existe una bodega cubierta de teja, de veintiocho metros de larga y once de ancha, con corredores laterales espaciosos; y hay también otra bodega pajiza de menores dimensiones, fuera del acopio de materiales que se*

<sup>21</sup> Concejo municipal de Barrancabermeja; acuerdo 005 de 2016. Disponible <https://www.barrancabermeja.gov.co/institucional/pdm20162919/PLAN%20DE%20DESARROLLO%202016%20-%202019%20DEFINITIVO.pdf>.

<sup>22</sup> Cámara de Comercio de Barrancabermeja. Coyuntura económica y social 2015. Disponible en <http://www.santanderinnova.ora.co/media/3496520c9548113d8bb2b768b1e4c20b.pdf>.

<sup>23</sup> ¿Qué es la agroindustria? El Campesino. Disponible en <http://www.elcampesino.co/aue-es-la-agroindustria/>.

<sup>24</sup> Cámara de Comercio de Barrancabermeja. Coyuntura económica y social 2015. Disponible en <http://www.santanderinnova.ora.co/media/3496520c9548113d8bb2b768b1e4c20b.pdf>.

<sup>25</sup> Cámara de Comercio de Barrancabermeja. Coyuntura económica y social 2015. Disponible en <http://www.santanderinnova.ora.co/media/3496520c9548113d8bb2b768b1e4c20b.pdf>.

<sup>26</sup> Otero, Diego. 2015. *Historia de la Fundación de Barrancabermeja y el papel del petróleo*. Uniciencia, <http://bit.ly/2cqXoer>.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

*está haciendo para construir otra bodega semejante (Gaceta de Santander, septiembre 28 de 1867)*".

A partir de la asignación de la Concesión de Mares, por su ubicación geográfica y por la consecuente expansión petrolera en Barrancabermeja que la convirtió en referencia de la industria petrolífera nacional, desde allí y hacia los puertos de exportación del norte del país, se ha creado una infraestructura portuaria, con alto potencial, para sacar los hidrocarburos allí explotados. También es evidente, que, de expandirse el comercio fluvial por el río Magdalena, Barranca cuenta con la vocación para ser un punto de intercambio de mercancías y de desarrollo para todos los servicios conexos.

Es claro entonces que la declaración de distrito portuario representa no solo para Barrancabermeja sino para Colombia, la oportunidad de insertarse efectivamente en los mercados globales, de diversificar su capacidad exportadora<sup>28</sup> y de responder a la crisis económica de la región. Por esa razón, es urgente 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. En palabras de su alcalde Darío Echeverri: "Lo que tiene que ver con las obras hidráulicas en el río Magdalena a cargo del consorcio Navelena que están pendientes, atrasa proyectos como el de Impala, con una inversión de \$500 millones de dólares para la construcción del puerto multimodal de Barrancabermeja, punto estratégico de transferencia del modo fluvial al modo carretera y viceversa, porque se requiere la navegabilidad del río"<sup>29</sup>. Este puerto está ubicado en la margen derecha del río Magdalena y cuenta con una extensión de 50 hectáreas y con un muelle de atraque de 1.200 metros. 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.

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 Termináis Barrancabermeja y continuó su viaje hacia el puerto de Cartagena donde un buque internacional la transportó a su destino final en Estados Unidos<sup>30</sup>.

Por su parte, el pasado 15 de abril se movilizaron barriles importados cargados de hidrocarburos a través del río Magdalena y se proyecta<sup>31</sup> que el río

transporte por lo menos 2.3 millones de toneladas para finales de este año<sup>32</sup>. Este tipo de operaciones conecta a Barrancabermeja con socios y puertos internacionales, impulsando el transporte fluvial de carga, reduciendo costos de transporte y generando bajas emisiones de CO<sub>2</sub> que impactan positivamente el medio ambiente. Se espera que en poco tiempo se realicen operaciones de distribución nacional desde el puerto de Impala en Barrancabermeja a las diferentes ciudades de Colombia, lo que impulsará definitivamente la actividad portuaria en el país<sup>33</sup>.

#### • Barrancabermeja como distrito turístico

El impulso al sector turístico y a su transformación puede resultar no solo en la ampliación de mercados para pequeñas y medianas empresas, sino en 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 actividades y campeonatos nacionales como el esquí náutico, la pesca deportiva y el *skate boarding*. Adicionalmente, la ciudad está rodeada de ciénagas, caños y quebradas, entre ellas las ciénagas San Silvestre, Zapatero, El Llanito, Opón y Juan Esteban; los caños San Silvestre, El Tigre y El Llanito; y las quebradas Zarzal, El Llanito, Cremosa, Vizcaíña San Silvestre y el Tigre, entre otros<sup>34</sup>.

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<sup>35</sup>.

Por otra parte, el municipio cuenta con el Museo Nacional del Petróleo<sup>36</sup> único en su género a nivel

<sup>28</sup> Santander competitivo. Comisión regional de competitividad. Proyecto en ejecución. Disponible en <http://www.santandercompetitivo.ora/proyectos-11-m/58-Puerto-internacional-de-barrancabermeja.htm>.

<sup>29</sup> Local vanguardia.com. Suspensión de macroproyectos impacta a Barrancabermeja. Disponible en <http://www.vanguardia.com/economia/local/389720-suspension-de-macro-proyectos-impacta-a-barrancabermeja>.

<sup>30</sup> Wradio. Corona e Impala Termináis realizan su primera exportación por el río Magdalena. Disponible en <http://www.wradio.com.co/noticias/economia/corona-e-impala-terminais-realizan-su-primer-exportacion-por-el-rio-magdalena/20160602/nota/3149950.aspx>.

<sup>31</sup> Vanguardia. Ya se importa por el Magdalena por el Puerto de Impala. Disponible en <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/355575-va-se-importa-por-el-magdalena-al-puerto-de-impala>.

<sup>32</sup> Colombia: Puerto Impala mejorará el transporte de carga por el Magdalena. Disponible en <http://www.paisminero.co/de-mineria/de-interes-minero/14490-colombia-puerto-impala-meiorara-el-transporte-de-caraa-por-el-magdalena>.

<sup>33</sup> Vanguardia. Ya se importa por el Magdalena por el Puerto de Impala. Disponible en <http://www.vanguardia.com/santander/barrancabermeja/355575-va-se-importa-por-el-magdalena-al-puerto-de-impala>.

<sup>34</sup> Plan de Desarrollo 2016-2019 Barrancabermeja Incluyente, Humana y Productiva. Disponible en <https://www.barrancabermeja.aov.co/institucional/pdm20162919/Plan%20de%20Desarrollo%202016%20-%202019%20Versi%C3%B3n%20Preliminar%20Documento%20de%20Trabajo%2029-02-2016.pdf>.

<sup>35</sup> Plan de Desarrollo 2016-2019 Barrancabermeja Incluyente, Humana y Productiva. Disponible en <https://www.barrancabermeja.aov.co/institucional/pdm20162919/Plan%20de%20Desarrollo202016%20-%202019%20Versi%C3%B3n%20Prelim;nar%20Documento%20de%20Trabajo%2029-02-2016.pdf>.

<sup>36</sup> Plan de Desarrollo 2016 - 2019 Barrancabermeja Incluyente, Humana y Productiva. Disponible en <https://www.barrancabermeja.aov.co/institucional/pdm20162919/>

nacional. Fue creado en 1984 y pertenece a la Red Nacional de Museos, allí se encuentra el primer pozo en producción en Colombia denominado “El Infantas 2”, donde se materializó la explotación de petróleo en el país.

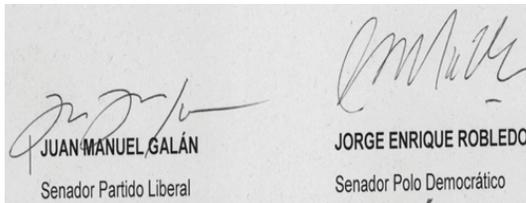
Finalmente, Barrancabermeja se encuentra a una distancia de Bogotá de 403 km, de Medellín 373 km, Santa Marta 498 km, Cúcuta 220 km, Manizales 408 km y Barranquilla 587 km y se localiza a la orilla del río Magdalena. Esto la circunscribe en un lugar que potencialmente puede gozar de un alto flujo de viajeros interesados en explorar áreas naturales desconocidas, en planes de bajo costo, disfrutando del cálido clima de la región y apoyando iniciativas económicas locales que permitan no solo la conservación de la biodiversidad, sino el bienestar de su población.

**V. CONCLUSIÓN**

La categorización de Barrancabermeja como distrito petroquímico, portuario y turístico le permitirá al municipio acceder a los beneficios consagrados en la Ley 1617 de 2013, consolidar su proceso de descentralización, incrementar su autonomía como ente territorial, y afianzar los procesos de participación democrática de los ciudadanos, en los asuntos que les conciernen. Esto podría generar una mejoría integral de las condiciones de vida de sus habitantes y una oportunidad para superar las condiciones de pobreza de un amplio sector de la población.

Declarar a Barrancabermeja distrito petroquímico, portuario y turístico representa un adecuado instrumento, que, combinado con otros establecidos desde el Gobierno nacional, contribuirá al desarrollo urbano y territorial de este municipio, mejorará sus relaciones comerciales tanto nacionales como internacionales y promocionará el desarrollo de nuevas industrias como la del turismo en la región.

Cordialmente,



SENADO DE LA REPUBLICA  
Secretaría General  
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de ... del año ... se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 54, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por ...

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECCIÓN DE LEYES  
SECRETARÍA GENERAL  
TRAMITACIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 31 de julio de 2017.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 54 de 2017 Senado, *por medio de la cual se otorga la categoría de distrito petroquímico, portuario y turístico a Barrancabermeja, Santander*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores: *Juan Manuel Galán Pachón* y *Jorge Enrique Robledo Castillo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 31 de 2017.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Efraín José Cepeda Sarabia.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 667 - Martes 8 de agosto de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA  
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 34 de 2017 Senado, por medio del cual se fortalece el ejercicio funcional de las Personerías Municipales.....	1
Proyecto de ley número 46 de 2017 Senado, por medio del cual se introduce la publicidad abusiva al estatuto del consumidor y se modifican algunas disposiciones de la Ley 1480 de 2011.....	6
Proyecto de ley número 54 de 2017 Senado, por medio de la cual se otorga la categoría de distrito petroquímico, portuario y turístico a Barrancabermeja, Santander.....	13