

Bogotá D.C., 23 de agosto de 2024

Doctores  
**JAIME RAÚL SALAMANCA**  
Presidente  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República



Fecha: 2024-08-24 17:25:46  
Radicado: BORRADOR\_2453498024



Radicados Asociados:  
Adjuntos: 0 No. Folios: 0  
Destino: JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
Para Respuesta o Adicionales Cite No. de Radicado BORRADOR\_2453498024

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República

**Asunto:** Concepto acerca del Proyecto de Acto Legislativo “Por la cual se reforma el artículo 309 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de crear un nuevo departamento y se dictan otras disposiciones”.

Cordial saludo,

La Federación Nacional de Departamentos (FND) es una entidad que integra y articula los Departamentos con el Estado, el sector privado y organismos internacionales, potencializando su participación y contribución al desarrollo de la Nación, siendo su visión ser la principal entidad de impulso al desarrollo y descentralización regional. En ese sentido, y teniendo en cuenta el potencial impacto del Proyecto de Ley en las entidades territoriales, atentamente presentamos las observaciones al Proyecto de Acto Legislativo “*Por la cual se reforma el artículo 309 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de crear un nuevo departamento y se dictan otras disposiciones*” en los siguientes términos:

## I. NORMA POR REFORMAR

A través del Acto Legislativo promovido por el Congreso de la República, se pretende modificar el artículo 309 constitucional, la norma original establece:

**“ARTÍCULO 309.** *Erígense en departamento las Intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las Comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Los bienes y derechos que a cualquier título pertenecían a las intendencias y comisarías continuarán siendo de propiedad de los respectivos departamentos.”*

El acto legislativo modificaría el artículo 309 de la Constitución de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 1º.** *Adiciónese un inciso al artículo 309 de la Constitución Política de 1991: “Artículo 309. Erígense en departamento las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada. Los bienes y derechos que a cualquier*

título pertenecían a las intendencias y comisarías continuarán siendo de propiedad de los respectivos departamentos. **Créase el Departamento Surcaribe con capital el municipio de Aguachica.**”

Adicionalmente establecen los siguientes artículos transitorios:

**ARTÍCULO 2º. TRANSITORIO.** *Facúltase por tres (3) meses al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para la implementación y funcionamiento del nuevo departamento Surcaribe, formado por el territorio de los Municipios de Pailitas, Pelaya, Tamalameque, La Gloria, Aguachica, Gamarra, San Martín, San Alberto, González y Río de Oro, que hoy conforman parte del Departamento de Cesar; El Banco que hoy conforma parte del Departamento de Magdalena; El Carmen y La Esperanza, que hoy conforman parte del Departamento de Norte de Santander; Cantagallo, El Peñón, San Martín de Loba, Barranco de Loba, Hatillo de Loba, Altos del Rosario, Norosí, Regidor, Tiquisio, Morales, Arenal, Rio Viejo, Santa Rosa del Sur, Simití y San Pablo, que hoy conforman parte del Departamento de Bolívar; con los límites y territorios que tienen actualmente los mencionados Municipios.*

**ARTÍCULO 3º. TRANSITORIO.** *Facúltase al presidente de la República para designar un Gobernador encargado por el término de doce (12) meses, con las funciones previstas por la ley, así como de una Comisión de Gobierno integrada por funcionarios del gobierno nacional, encargada de diseñar e implementar la estructura administrativa del departamento de Surcaribe. Antes de expirar dicho plazo se convocarán elecciones para los cargos de gobernador y diputados de la asamblea departamental del departamento Surcaribe.*

## II. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA INTERVENCIÓN DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

### 2.1 Análisis Jurídico

#### 2.1.1 Marco Legal Vigente.

En primer lugar, es importante enunciar el marco constitucional vigente de la iniciativa objeto de estudio, el cual se encuentra en los artículos 1º., numeral 2 del artículo 40º, 103º., 104º., 105º., 106º, numeral 4 del artículo 150º., 151º., 286º., 287º., 288º., 297º., 302º., 306º., 307º., 309º., 319º., 320º. y 329º de la Constitución Política.

Es pertinente, hacer alusión a las leyes que han sido objeto de estudio y referencia para el análisis del presente proyecto de acto legislativo.

- Ley 2 de 1959 “Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables”.
- Ley 5 de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”. Artículos 18 numeral 8º (Declarado Inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-061/93), 119 literal “i)”, 206 numerales 9º y 11º (Asuntos de Ley Orgánica).

- Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”. Artículos 1, 8, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57.
- Ley 617 de 2000 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización”. Artículos 1, 3, 4, 5, 8, 25, 26.
- Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículos 1, 2 - Parágrafo Nuevo, 3, 4, 5, 6 numeral 1°, 21, 22 y 23 - Capítulo III “Política legislativa en materia de ordenamiento territorial”,
- Ley 1473 de 2011 “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 2200 de 2022 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”. Artículos 1, 2, 5 numeral 13°, 13 - Creación de nuevos departamentos y definición de límites dudosos para nuevos departamentos,

### 2.1.2 Observaciones Generales

- **Cumplimiento de Funciones y Requisitos (Estado - Nación - Congreso - Entidades Territoriales).**

La consulta popular en el marco de los artículos 103 al 106 de la Constitución, desarrollados por la Ley Estatutaria 134 de 1994, mediante la cual se regula dicho mecanismo de participación ciudadana.<sup>1</sup>

El artículo 150 de la Constitución establece en su numeral 4° que, el Congreso por intermedio de las leyes cumple funciones de definir la división general del territorio siempre y cuando se realice con arreglo a lo previsto en la Constitución.

El artículo 297 de la Constitución establece que, el Congreso de la República puede decretar la formación de nuevos departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por la Constitución. Tales exigencias son requisitos *sine qua non* para la proposición y presentación del proyecto de Acto Legislativo.

En relación con el Régimen Departamental, la Constitución consagra en su artículo 307 que la respectiva Ley Orgánica establece los requisitos para la formación de nuevos departamentos.

---

<sup>1</sup> Ver Sentencia C-061-93 de la Corte Constitucional.

Los artículos 1° y 2° de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) establecen el objetivo, concepto y finalidad del ordenamiento territorial; respectivamente, el cual se orienta al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para alcanzar los fines del Estado en búsqueda de una adecuada organización político-administrativa en el territorio. Requisitos que deben cumplirse para la segregación de Municipios de distintos departamentos para la creación de un nuevo Ente Territorial como el que se pretende crear.

La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) regulada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011 – Arts. 4, 5, 6, s.s.), es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. La comisión orientará la aplicación de los principios consagrados en la ley a los departamentos, distritos y municipios, de forma que promueva la integración entre estos, y se puedan coordinar con más facilidad los procesos de integración. Así las cosas y de acuerdo con el Proyecto de Acto Legislativo que se estudia, se evidencia que no existió “asesoramiento” (requisito) por parte de la mencionada Comisión.

El artículo 21 de la Ley 1454 de 2011 señala como objetivos generales de la legislación territorial, *“el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno”*. Una vez analizado el proyecto de Acto Legislativo consideramos que su contenido va en contravía de lo ordenado por la Norma Orgánica, pues, en lugar de promover una división de los Entes Territoriales (departamentos) debería enfocarse el Legislador en propender por el cumplimiento de los objetivos de fortalecimiento y no de división político-administrativa en el territorio.

El artículo 30 de la Ley 1454 de 2011, modificado por el artículo 4° de la Ley 1962 de 2019 *“Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.”* prevé la creación de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) con el objeto de promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional, con funciones específicas, las cuales suplirían la prestación de servicios gubernamentales. De igual manera es importante señalar que la Norma Orgánica de Ordenamiento Territorial contempla la figura Regiones como Entidad Territorial (RET). Así las cosas, la Región de Planificación o la Región como entidad territorial se constituye el mecanismo idóneo para atender las necesidades insatisfechas de los municipios del nuevo departamento que se propone, motivación contenida en la exposición de motivos como justificación para la creación de un nuevo departamento, sin que sea necesario crear una nueva entidad territorial.

El artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 en sus disposiciones finales establece que, el desarrollo y armonización de la legislación debía conducir a la presentación de iniciativas legislativas encaminadas a la expedición del régimen especial para los departamentos. Situación que en la actualidad se satisface con la Ley 2200 del 08 de febrero de 2022 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”*, donde señala los procedimientos, requisitos y condiciones para la creación de nuevos departamentos (Artículo 13 – Ley 2200 de 2020).

En efecto, la Ley 2200 de 2022 - Título I “DEL OBJETO, DEFINICIÓN, PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL Y COMPETENCIAS” - Capítulo III “CREACIÓN DE NUEVOS DEPARTAMENTOS Y DEFINICIÓN DE LÍMITES DUDOSOS”, establece en el artículo 13, de conformidad con las competencias constitucionales del Congreso, que es la ley la que podrá decretar la formación de nuevos departamentos y el deslinde de las entidades existentes.

Así mismo la norma señala que, para los nuevos departamentos, el Congreso de la República definirá los límites dudosos y solucionará los conflictos limítrofes, teniendo en cuenta los estudios normativos, los estudios técnicos y las características culturales de la comunidad. Estos estudios serán elaborados conjuntamente por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes con el apoyo del Ministerio del Interior y el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”.

Seguidamente la norma en cita establece que, la Entidad encargada de promover la creación de nuevos departamentos es el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial, así como de liderar los procesos de articulación y coordinación con las demás entidades del nivel central y territorial dentro del proceso de exámenes de límites, definición de límites dudosos y conflictos limítrofes. El Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” remitirá copia de la iniciación de los procesos al Congreso de la República y al Ministerio del Interior.

Por último, la citada norma ordenó al Gobierno Nacional - Ministerio del Interior que, en el plazo de 12 meses y con la participación de los departamentos representados a través de la Federación Nacional de Departamentos, presentaran al Congreso de la República, un proyecto de ley que establezca los requisitos para la creación de nuevos departamentos.

Es así, como se evidencia que, para la creación de nuevos departamentos, el Congreso debe cumplir con las normas (requisitos y procedimientos) constitucionales y legales vigentes. No obstante, es de advertir que la materia no se encuentra regulada, en razón a que, el artículo 13 de la Ley 2200 de 2022 no se encuentra desarrollado como lo ordena la misma norma, y por ende, existen vacíos normativos frente a lo que se pretende, de tal manera que, a la fecha el marco regulatorio para la creación de nuevos departamentos son las normas contenidas en la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el artículo 13 de la Ley 2200 de 2022.

### 2.1.3 CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES

El Título XI de la Constitución Política de Colombia establece que el territorio puede tener dos grandes tipos de organización. Por una parte, la división político-administrativa, cuya columna vertebral son las entidades territoriales con autonomía política, administrativa y financiera (Art. 286 y 287). Por otra parte, las divisiones administrativas creadas a partir del Art. 285 de la Constitución, algunas de las cuales tienen rango constitucional, tales como las áreas metropolitanas (Art. 319), las regiones administrativas y de planificación (Art. 306) y las provincias administrativas (321). Junto a este primer tipo de divisiones administrativas con rango constitucional encontramos otras de rango legal tales como las asociaciones de departamentos, las regiones de planeación y gestión, la región de planeación y gestión especial, y otro tipo de figuras reguladas en la Ley 1454 de 2011.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Paula Robledo Silva, “El municipio en Colombia y las Dificultades para su Creación”, en *El Derecho de las Entidades Territoriales*, Universidad Externado, Paula Robledo, Hector Santaella, Juan Carlos Covilla (edit.), Bogotá, 2018, p. 57.

Por entidades territoriales podemos entender, en un sentido amplio, las secciones en las que se divide el territorio y que constituyen niveles de gobierno y administración distintos al nacional. Según el artículo 286 de la Constitución,

“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.”

Aunque el artículo 311 de la Constitución definió al municipio como “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, la formación de nuevos municipios no quedó condicionada a la reserva de Ley Orgánica, como sí ocurrió en el caso de los departamentos, los territorios indígenas y las regiones, cuya creación, por mandato de la Constitución, debe regularse por una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

Sobre esta particularidad se refirió la Corte Constitucional del siguiente modo:

“El constituyente de 1991 elaboró una visión del municipio, y lo consagró como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, encargado de la función primordial de prestar servicios esenciales, de lo cual se desprende la importancia de facilitar la modificación de los requisitos necesarios para su creación, en la medida que el desarrollo del país exija la creación de nuevos centros de democracia local [...]. La creación de nuevos municipios es un proceso que debe adaptarse al desarrollo del país y se encuentra estrechamente ligado a las necesidades políticas y sociales cambiantes, razón por la cual el constituyente razonablemente consideró que no era conveniente darle un carácter especial a tal régimen jurídico, puesto que ello atentaría contra los postulados de descentralización y autonomía que la propia Carta proclama”. (Sentencia C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

En este sentido, el constituyente de 1991 no sólo quiso darle un carácter especial al régimen de creación de los departamentos cuando condicionó la creación de estas entidades territoriales a la expedición de una Ley orgánica de ordenamiento territorial, sino que estableció, en el Art. 297, que previamente al trámite de dicho tipo de Ley se debía realizar una consulta popular:

“Art. 297. El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución.”

La hipótesis contemplada en el Art. 297 de la Constitución para la creación de nuevos departamentos no se ha llevado a la práctica hasta el momento por varias razones. Una de ellas es que fue la propia Asamblea Nacional Constituyente, mas no el Congreso, la que en el artículo 309 Superior, creó los departamentos de Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, convirtiendo en entidades territoriales departamentales lo que hasta ese momento eran intendencias y comisarías.

En buena medida la explicación de que el Congreso no haya decidido crear nuevos departamentos a través del proceso prescrito en el Art. 297 superior es que la LOOT no definió los requisitos y el procedimiento que debe llevarse a cabo antes de que el Congreso cree nuevos departamentos a través de una Ley Orgánica.

En efecto, la ley 1454 de 2011, o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial-LOOT, se limitó a mencionar en su artículo 23 la necesidad de que se convocara a consulta popular de manera previa al trámite legislativo. Sin embargo, la LOOT no definió el procedimiento para que dicha consulta se lleve a cabo:

“ARTÍCULO 23. Creación de departamentos. La creación de departamentos cuyos territorios correspondan parcial o totalmente a una o varias regiones administrativas y de planificación deberá contar con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Congreso de la República, previa convocatoria a consulta popular, de acuerdo con los lineamientos legales establecidos por el legislador y la Constitución”.

Debido a los vacíos legales dejados por la LOOT, a la fecha subsiste un alto grado de incertidumbre sobre aspectos básicos de la consulta popular que debe preceder a cualquier Ley que busque crear un nuevo departamento.

Por ejemplo, si lo que se busca es la creación de un nuevo departamento a través de la unión de municipios pertenecientes a dos o más departamentos, ¿deberían celebrarse dos consultas populares distintas en la totalidad de los municipios pertenecientes a los dos departamentos, o solo en aquellos municipios que buscan unirse a través de una nueva entidad territorial departamental?

O, por el contrario, ¿deberían las consultas populares para la creación de nuevos departamentos ser de alcance nacional? Esto dado el impacto que tiene el surgimiento de una nueva entidad territorial departamental en el Sistema General de Participaciones (SGP), en el Sistema General de Regalías (SGR), o en el sistema de representación territorial en el Congreso de la República, todos estos asuntos de importancia nacional que ameritan una consulta popular que no esté limitada a los municipios o departamentos directamente involucrados.

Este vacío legal no ha podido cerrarse hasta la fecha ya que el Congreso de la República no ha tramitado una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que regule los procedimientos para crear nuevos departamentos. Como lo dice textualmente la exposición de motivos del PAL, la única guía con la que se cuenta actualmente es un concepto no vinculante de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En efecto, el Proyecto de Acto Legislativo menciona que este concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil es la fuente principal para crear nuevos departamentos por Acto Legislativo, en la medida en que hasta la fecha no se cuenta con una regulación específica que defina los requisitos para crear nuevas entidades territoriales departamentales. Dice al respecto la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo:

“(…) ante la falta de claridad en la LOOT sobre el trámite de la consulta popular planteada, ante la consulta del alcalde de Hatillo de Loba-Bolívar en el proceso de creación del nuevo departamento en la subregión de la Depresión Momposina, sobre requisitos y procedimientos para crear nuevos departamentos, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expidió el concepto 2117 de 2013 que concluye:

“(…) El artículo 23 de la ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, según se ha analizado en este concepto, es una norma incompleta, pues se abstuvo de regular, entre otros ineludibles

aspectos, la forma de realizar la consulta popular en los departamentos afectados por la iniciativa.

No obstante, el Congreso de la República bien podría crear un nuevo departamento mediante acto legislativo, como ha ocurrido en el pasado.” (subrayado fuera de texto).”

Continúa la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo relativo a la creación del nuevo departamento del Surcaribe del siguiente modo:

“Posteriormente la ley 2200 de 2022 en su artículo 13 ordena al Ministerio del Interior “(...) para que, con la participación de los departamentos representados a través de la Federación Nacional de Departamentos, presente el Congreso de la República, un proyecto de ley que establezca los requisitos para la creación de nuevos Departamentos”

(...) Lo anterior no ha sido desarrollado por el gobierno, por lo que hoy está vigente la competencia otorgada por el Consejo de Estado de crear departamentos por Acto Legislativo, en este caso por iniciativa de los Congresistas, acorde con el procedimiento constitucional establecido.” **(Negritas y subrayas fuera del texto)**

Sin embargo, lo anterior es una interpretación tentativa hecha por la Sala de Consulta y Servicio Civil según la cual es posible crear un departamento a través de un acto legislativo que no esté condicionado a la realización de una consulta popular. Esta no es más que una afirmación no vinculante hecha al paso por esta sala, la cual ni siquiera responde a una de las preguntas concretas formuladas por el Ministerio del Interior y que dieron pie a ese concepto.

Esta interpretación, la cual tiene un carácter especulativo, debe ser puesta en duda ya que la Sala de Consulta y Servicio Civil realiza una analogía problemática entre la creación de distritos especiales y la de nuevos departamentos. Gracias a dicha analogía la Sala de Consulta conjetura que, así como ha ocurrido con la creación por vía de acto legislativo de nuevos Distritos Especiales tales como Barranquilla o Buenaventura, también en el caso de los nuevos Departamentos puede resolverse el vacío legal dejado por la LOOT. Esta estrategia elusiva permitiría obviar el requisito, definido por el Art. 297 superior, de realizar una consulta popular previo al trámite de un acto legislativo que cree un departamento.

La Sala de Consulta procede a realizar su argumento analógico de la siguiente manera:

“Así mismo se pueden mencionar como ejemplos de la creación de entidades territoriales mediante actos legislativos expedidos por el Congreso, después de la Constitución de 1991, el acto legislativo No. 1 de 1993, mediante el cual se erigió a la ciudad de Barranquilla en Distrito Especial Industrial y Portuario, y el acto legislativo No 2 de 2007, que convirtió a la ciudad de Buenaventura en Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. En este punto es de interés señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, aun cuando la creación de los distritos es una función que compete al legislador, con base en las reglas que debería contener la ley orgánica de ordenamiento territorial, ante la falta de tales disposiciones resulta válido que el Congreso de la República erija distritos por acto legislativo. Una situación similar se presentaría actualmente respecto de la creación de nuevos departamentos, pues si bien la ley orgánica de ordenamiento territorial ya existe, e incluye una norma que se refiere a este asunto, tal regulación no resulta clara ni suficiente, como se ha explicado.”

La falacia que subyace a la analogía formulada por la Sala de Consulta puede resumirse del siguiente modo: debido a que, así como en el caso de la creación de distritos se ha resuelto el vacío legal recurriendo a la vía del acto legislativo, en el caso de los departamentos el vacío legal sobre la necesidad de realizar una consulta popular puede eludirse a través de esa misma estrategia.

Esta analogía está basada en el supuesto falso de que crear un nuevo departamento a través de acto legislativo es equiparable a convertir a un municipio en distrito especial a través de acto legislativo, tal como en efecto ocurrió con las ciudades de Barranquilla y Buenaventura a través el acto legislativo No. 1 de 1993 y No 2 de 2007, y más recientemente con Medellín, cuando el Acto Legislativo No. 01 de 2021 declaró a esa ciudad como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Sin embargo, como lo muestra la literatura de la argumentación jurídica, la analogía es la aplicación de una regla a un caso que no queda completamente comprendido en el antecedente fáctico de la regla, pero que tiene una o más similitudes relevantes con el antecedente fáctico.<sup>3</sup> En su formulación clásica, la analogía funciona del siguiente modo:

- *Si P1 entonces Q.*
- *P2 es equiparable a P1 en un sentido relevante.*
- *Por lo tanto, si P2 entonces Q.*

En una lectura superficial, P1, siendo un Distrito Especial, es equiparable en un sentido relevante a P2, siendo un Departamento, ya que ambos son entidades territoriales según el artículo 286 de la Constitución Política. Esta es precisamente la base para la interpretación analógica hecha por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Sin embargo, en una lectura más detenida, P1 no es equiparable en un sentido relevante a P2 por una razón: mientras la Constitución explícitamente exigió, en su Art. 297, que el Congreso Nacional sólo puede decretar la formación de nuevos departamentos cuando se cumplan los requisitos exigidos por la LOOT y “una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución”, en el caso de la creación de nuevos Distritos la Constitución Política no estableció ningún requisito relacionado con la celebración de consultas populares o de cualquier otro tipo de mecanismo de refrendación popular.

En el caso de la creación de departamentos, el constituyente de 1991 fue explícito en sostener que, pese a que delegaba en la LOOT la definición de procedimientos para decretar la formación de nuevos departamentos, dichos procedimientos debían incluir una consulta popular.

En la ponencia para segundo debate del articulado constitucional sobre la organización territorial del Estado, a cargo de Jaime Castro, se manifestó lo siguiente:

“La reforma elimina el conocido artículo quinto de la Constitución vigente, originario de 1886, aunque reformado con posterioridad, donde aparecían los requisitos para la creación de nuevos departamentos. El tema, sencillamente, se desconstitucionaliza y será un capítulo más de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. **La nueva norma constitucional sólo prescribe, como condición especial, que la formación del nuevo**

---

<sup>3</sup> Nicolás Parra Herrera, *Argumentar y Persuadir*, Legis, Bogotá, 2021.

**departamento será sometida al procedimiento de la consulta popular.** (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Así mismo, en un fallo temprano la Corte Constitucional entendió que, pese a que la creación de departamentos había sido delegada a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Asamblea Nacional Constituyente había querido explicitar, en el Art. 297 de la Carta, que en dicha regulación se debía incluir la condición especial de consultar al pueblo a través del procedimiento de consulta popular. Dijo la Corte en el fallo C- 091 de 1993:

“La formación de nuevos Departamentos corresponde a una materia expresamente atribuida al Congreso (CP arts. 150-4 y 297), cuyo ejercicio no puede realizarse sin que el órgano despliegue una típica actividad legislativa que, además de surtir todo el procedimiento consagrado en la Constitución para que un determinado proyecto pueda convertirse en ley, habrá de sujetarse a los dictados de la Ley Orgánica sobre Ordenamiento Territorial, **además de la verificación de los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por la Carta.**” (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Por las anteriores razones consideramos que se incurre en una falacia cuando se concluye, como lo hace la Sala de Consulta y la exposición de motivos del PAL que busca crear el nuevo departamento del Surcaribe, que al no existir en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica concreta que permita realizar consultas populares para la creación de nuevos departamentos, entonces se debe aplicar la subregla consagrada en fallos de la Corte Constitucional (C-313 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo) para la creación de nuevos distritos, a saber:

*“A diferencia del municipio, la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes - creación, modificación, fusión, eliminación - depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello. Así, el acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Correspondiendo a tal norma legal establecer las “bases y condiciones” de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales. **Actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales “bases y condiciones”, vacío normativo que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo.**” (Negrillas y subrayas fuera del texto)*

La falacia argumentativa en la que incurre el proyecto de acto legislativo que crea el nuevo departamento del Surcaribe podría llevar a una declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Corte. Lo anterior ya que, a diferencia de la creación de un nuevo Distrito Especial a través de un acto legislativo, la creación de un nuevo departamento a través de acto reformativo de la Constitución por parte del Congreso chocaría frontalmente con un mandato constitucional, en este caso el consagrado en el Art. 297 Superior.

En otras palabras, mientras en el caso de la creación de nuevos departamentos el constituyente quiso explicitar una condición necesaria que debía incorporarse en el procedimiento definido por la ley orgánica de ordenamiento territorial, a saber, la realización de una consulta popular consagrada en el Art. 297, en el caso de la creación de nuevos distritos la Constitución no incluyó ningún tipo de requisito comparable.

De este modo, mientras la creación de un nuevo Distrito Especial a través de acto legislativo no enfrentaría ningún tipo de objeción por parte de la Corte Constitucional en la medida en que la reforma a la Constitución hecha por el legislador no riñe con un artículo constitucional que haya establecido algún tipo de condición específica para la creación de distritos, en el caso de la creación de departamentos el acto legislativo que crea una nueva entidad territorial departamental, eludiendo la realización de una consulta popular, sí chocaría frontalmente con el Art. 297 de la Carta, lo que podría llevar a que la Corte considerara que dicho acto legislativo es inexecutable.

## **2.2 Consideraciones sobre la sostenibilidad financiera, presupuestal, administrativa y social del departamento “SURCARIBE”**

En el proyecto de acto legislativo se establece que el escenario financiero del nuevo departamento Surcaribe de acuerdo con los ingresos disponibles y los indicadores de gasto, es de ahorro primario positivo. Esta afirmación se sustenta bajo el argumento de que, a pesar de la existente deuda financiera de los departamentos segregados, los municipios que conforman el nuevo departamento podrían generar los recursos tributarios y los derechos a participaciones nacionales suficientes para compensar esas deudas con las obras que se realizarían en este, en caso de existir.

Adicionalmente, se argumenta que el departamento iniciaría con un saldo de deuda bancaria en ceros y que su creación no impactaría negativamente las finanzas de la nación. Según el proyecto, el impacto estaría únicamente en las transferencias departamentales, no como un nuevo gasto, sino por la redistribución de la bolsa existente. De acuerdo con estos argumentos, no habría una pérdida de recursos para unos territorios, o una ganancia para otros, sino un ajuste al sistema de asignación de transferencias a los departamentos.

La propuesta legislativa parte de un efecto fiscal importante para los departamentos afectados (Bolívar, Cesar, Magdalena, Norte de Santander) al plantear una disminución de los ingresos asignados a los departamentos al desprenderse estos de contribuyentes (afectación a ingresos propios) y de población factor determinante de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Si bien los supuestos utilizados en la exposición de motivos aplican una regla de tres simple en afectación por el número de población, el real impacto debe ser analizado por cada departamento con relación a sus ingresos propios ya que en el análisis de la data de contribución y declaraciones de impuestos es que puede verificarse el aporte en ingresos tributarios y no tributarios que efectivamente generan estas poblaciones en los ingresos departamentales. En términos del Sistema General de Participaciones y demás transferencias del nivel nacional (ingresos que en promedio representan el 49,95% del total de ingresos de los departamentos afectados) debe pedirse una aproximación a la nueva liquidación al Departamento Nacional de Planeación y a los demás Ministerios que generan las transferencias a diferentes planes y proyectos de las respectivas gobernaciones.

Los departamentos afectados además de sus gastos de funcionamiento e inversión han adquirido compromisos en favor de terceros con cargo a sus rentas, que se verían afectados con el acto legislativo, en la medida que parte del supuesto de distribuir ingresos con la nueva entidad que se crea y que nace sin deudas ni obligaciones, lo que implica que el departamento afectado disminuye su base de ingresos, pero debe hacer frente a la totalidad de compromisos adquiridos que hoy presenta.

De igual manera el fondeo de las cuentas individuales en el Fondo de Pensiones Territoriales - FONPET- para la cobertura del pasivo pensional de cada departamento se vería afectado, y no se lograría en tiempo la generación de las reservas para la atención de mesadas, cuotas partes, bonos y demás obligaciones inherentes a la atención del pasivo pensional.

La aplicación de esta hipótesis de la propuesta legislativa puede conllevar a una incapacidad de pago de las entidades afectadas y a una afectación económica de terceros por la imposibilidad de la entidad afectada de dar cumplimiento a sus compromisos con terceros, generando problemas fiscales y financieros que terminarán afectando la viabilidad de los departamentos involucrados.

### **2.2.1 Consideraciones particulares sobre la sostenibilidad presupuestal y la estructura administrativa de los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena y Norte de Santander**

#### **❖ Viabilidad fiscal; Departamento de Bolívar:**

Para el año 2022, de los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías, el 28% de los ingresos corresponden a los ingresos tributarios y no tributarios, el 50% a las transferencias corrientes y el 22% ingresos de capital. Por su parte, los impuestos con mayor recaudo fueron el de registro (92,7%), el impuesto al consumo de vinos y licores y el monopolio sobre los mismos (82,5%), y la sobretasa a la gasolina (36,9%).

Frente al sector descentralizado, el departamento cuenta con 12 entidades descentralizadas, así: 5 empresas sociales del estado, 2 empresas industriales y comerciales del estado, 3 establecimientos públicos y 1 institución de educación superior autónoma. Las empresas con mayor participación son la E.S.E. Hospital La Divina Misericordia De Magangué con un 22% y la E.S.E. Hospital Universitario Del Caribe con un 19%, con respecto a los establecimientos públicos y otros la mayor participación es la Universidad de Cartagena con un 44%<sup>4</sup>.

#### **❖ Viabilidad fiscal; Departamento de Magdalena:**

Para el año 2022, se observa que el 47% de los ingresos correspondió a transferencias, fundamentalmente del Sistema General de Participaciones, 30% tributarios y no tributarios y 23% a ingresos de capital. El impuesto al consumo fue el de mayor crecimiento y recaudo, creciendo un 14% en relación con la vigencia anterior. En relación con el impuesto al registro y anotación tuvo un crecimiento del 62%, impulsado principalmente por el sector de construcción en Santa Marta, al igual que el recaudo por vehículos automotores aumentó como consecuencia de un crecimiento en las ventas del sector del 32%. Por su parte, las estampillas se contraen por una menor dinámica contractual dentro del departamento.

El sector descentralizado (EDS) está conformado por 18 entidades, de las cuales 17 corresponden al sector salud, y una es prestadora del servicio público de agua. En el agregado las empresas y Establecimientos Públicos obtuvieron ingresos distintos al SGR en 2022 equivalentes al 53% de los ingresos del departamento<sup>5</sup>.

#### **❖ Viabilidad fiscal; Departamento de Norte de Santander:**

<sup>4</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Bolívar, 2022

<sup>5</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Magdalena, 2022.

En la vigencia del 2022, los mayores ingresos se dieron por transferencias corrientes, que representaron el 57% de los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías, por su parte los ingresos tributarios y no tributarios representaron el 24% y el 19% fue de ingresos de capital. Dentro de los ingresos tributarios, el mayor porcentaje de recaudo estuvo en el impuesto al consumo, que representó el 38%, seguido por las estampillas, con la creación de la tasa pro-deporte y recreación, que representan el 29%, seguido del impuesto sobre vehículos automotores con el 13% del recaudo de ingresos tributarios.

El sector descentralizado está compuesto por 18 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial, entre ellas 1 empresa industrial y comercial del estado, 4 establecimientos públicos, 3 instituciones de educación superior y 10 empresas sociales del estado. Los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) ascendieron a \$1.2 billones y representaron el 99% de los ingresos corrientes de la administración central<sup>6</sup>.

#### ❖ **Viabilidad fiscal; Departamento de César:**

En relación con los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías, el 64% correspondió a las transferencias corrientes, el 22% ingresos tributarios y no tributarios, el 14% ingresos de capital, el 12% a recursos del balance y el 1% desembolsos de créditos. Los ingresos tributarios aumentaron un 8% como producto del recaudo por estampillas, que representaron el 23% de los ingresos tributarios y los impuestos al consumo de cerveza y licores, que representaron el 45%.

El sector descentralizado (EDS) que reporta la Contraloría General de la República CGR está conformado por cuatro E.S.E. y un establecimiento público. Al cierre de la vigencia 2022 las entidades descentralizadas (EDS)<sup>22</sup> registraron ingresos distintos al SGR por \$150.589 millones, monto superior al obtenido en la vigencia anterior y equivalente al 16% de los ingresos totales contabilizados por la Administración Central Departamental<sup>7</sup>.

Se presenta a continuación la relación de obligaciones y compromisos adquiridos que las entidades ostentan al cierre de la vigencia 2023 pero que serán atendidos con las rentas futuras que esperan recaudar los departamentos y que se verían disminuidos de prosperar esta iniciativa.

#### **2.2.2 Estado de la deuda Pública, Vigencias futuras y Pasivo pensional**

A continuación, se detallan los valores mencionados previamente:

- **Departamento de Bolívar:**
  - Deuda Pública:
    - Saldo adeudado: \$394.678 millones
    - Rentas pignoradas: Impuesto al consumo de cerveza, SGP Agua potable, Estampilla prodesarrollo, ingresos corrientes de libre destinación.
    - Vencimiento de la pignoración: Vigencia 2031.
  - Vigencias Futuras:
    - Saldo de compromisos: \$34.094 millones

<sup>6</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Norte de Santander, 2022.

<sup>7</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de César, 2022.

- Rentas comprometidas: Aportes de Alimentación Escolar e Ingresos Corrientes de Libre Destinación.
- Vencimiento del compromiso: Vigencia 2024.

o Pasivos pensionales:

- Saldo pasivo pensional: \$1 billón
- Rentas para provisión: Impuesto de registro, ingresos corrientes de libre destinación, SGP y SGR.
- Vencimiento del compromiso: Depende del modelo matemático del departamento.

Fuente: [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

• **Departamento de Cesar:**

o Deuda Pública:

- Saldo adeudado: \$90.902 millones
- Rentas pignoradas: Participación sobre la sobretasa al ACPM, Participación y derechos de explotación del ejercicio del monopolio de licores destilados y alcoholes potables.
- Vencimiento de la pignoración: Vigencia 2033.

o Vigencias Futuras:

- Saldo de compromisos: \$65.801 millones
- Rentas comprometidas: SGP Educación.
- Vencimiento del compromiso: Vigencia 2024.

o Pasivos pensionales:

- Saldo pasivo pensional: \$1.452 millones
- Rentas para provisión: Impuesto de registro, ingresos corrientes de libre destinación, SGP y SGR.
- Vencimiento del compromiso: Depende del modelo matemático del departamento.

Fuente: [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

• **Departamento de Magdalena:**

o Deuda Pública:

- Saldo adeudado: \$102.398 millones
- Rentas pignoradas: Participación sobre la sobretasa al ACPM, Estampillas e Ingresos corrientes de libre destinación.
- Vencimiento de la pignoración: Vigencia 2033.

o Vigencias Futuras:

- Saldo de compromisos: \$185.103 millones
- Rentas comprometidas: SGP Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Vencimiento del compromiso: Vigencia 2032.

o Pasivos pensionales:

- Saldo pasivo pensional: \$627.638 millones
- Rentas para provisión: Impuesto de registro, ingresos corrientes de libre destinación, SGP y SGR.
- Vencimiento del compromiso: Depende del modelo matemático del departamento.

Fuente: [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

- **Departamento de Norte de Santander:**

- o Deuda Pública:

- Saldo adeudado: \$233.133 millones
- Rentas pignoradas: Impuesto al consumo de cerveza, SGP Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Vencimiento de la pignoración: Vigencia 2035.

- o Vigencias Futuras:

- Saldo de compromisos: \$77.054 millones
- Rentas comprometidas: Aportes alimentación escolar y SGP Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Vencimiento del compromiso: Vigencia 2032.

- o Pasivos pensionales:

- Saldo pasivo pensional: \$1.2 billones
- Rentas para provisión: Impuesto de registro, ingresos corrientes de libre destinación, SGP y SGR.
- Vencimiento del compromiso: Depende del modelo matemático del departamento.

Fuente: [www.chip.gov.co](http://www.chip.gov.co)

Adicional a la deuda pública, a los pasivos pensionales y a las vigencias futuras respaldadas en los ingresos que hoy perciben las entidades puede haber otro tipo de inflexibilidades como cesiones de rentas a entidades descentralizadas o adscritas para el cumplimiento de tareas misionales, transferencias de recursos a entidades descentralizadas para funcionamiento, inversión o servicio de la deuda pública, o cesiones o transferencias de rentas en contratos de concesión para bienes o servicios que estén siendo provistos por terceros, los cuales podrían verse afectados por esta medida. De igual manera pueden estar los departamentos en ejecución de programas de saneamiento fiscal autónomo a través de los cuales estén dando solución a problemas estructurales o coyunturales de su situación fiscal en los cuales tengan compromisos con relación a sus ingresos, que se verían desfinanciados con la afectación de ingresos.

La disminución tanto de ingresos propios como de transferencias además de afectar las fuentes disponibles para la atención del gasto de funcionamiento e inversión afecta a terceros cuyos compromisos u obligaciones están respaldados en rentas de los departamentos afectados.

### **2.2.3 Consideraciones sobre la descentralización en el sector educativo**

Por otro lado, es importante resaltar que en el sector educación, el departamento de Magdalena tiene 2 Universidades públicas y 7 universidades privadas, de las cuales sólo el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional Humberto Velásquez García se encuentra ubicado en el

municipio de Ciénaga, a diferencia de las demás instituciones que se encuentran en la capital, Santa Marta.

El departamento de Bolívar cuenta con 3 instituciones públicas, todas ubicadas en Cartagena y 16 instituciones de educación superior privadas, en donde solo una, la Universidad Tecnológica de Bolívar está por fuera de Cartagena, en la vía Turbaco.

#### **2.2.4 Consideraciones sobre la descentralización en el sector salud**

En el sector salud, por ejemplo, la Red Hospitalaria del departamento de Bolívar está compuesta por un total de 43 IPS públicas de las cuales 3 están ubicadas en Cartagena, y 506 IPS privadas, dentro de las cuales 384 están en la capital, con una oferta de camas hospitalarias de 2 por cada 1.000 habitantes, incumpliendo los requerimientos de la OMS de 4 a 4.75 camas por cada 1.000 habitantes<sup>8</sup>. Por otro lado, en el Departamento de César, de las 9 IPS que hacen parte de la Red Pública de Prestadores de Servicios de Salud, solo una, el ESE Hospital Rosario Pumarejo de López, es de alta complejidad, y se encuentra en su capital, Valledupar. Mientras que las IPS, se encuentran 5 de mediana y alta complejidad, todas ubicadas en la capital.

Como se puede observar de los datos arrojados, la estructura del sector descentralizado de los departamentos actuales se encuentra focalizada en sus capitales y en unos cuantos municipios diferentes a los que harían parte del nuevo departamento Surcaribe. Esto demuestra en primer lugar, que la afirmación hecha en el proyecto, según la cual, el re direccionamiento de las transferencias no genera gasto público adicional no es correcta, puesto que la creación de un nuevo departamento, compuesto por municipios que no cuentan con infraestructura sólida cuya estructura administrativa se encuentra tan centralizada, genera la necesidad de que se desplieguen una serie de gastos adicionales que no están previstos en proyecto de reforma constitucional, para lograr una estructura administrativa que soporte el funcionamiento de un nuevo departamento.

El departamento de Surcaribe se encontraría compuesto por una serie de municipios en donde no hay presencia de entidades descentralizadas como empresas sociales de estado, empresas industriales y comerciales del estado, establecimientos públicos e instituciones de educación superior públicas, lo que generaría la necesidad de crear un nuevo sector descentralizado, que pueda prestar estos servicios públicos y la creación de una planta de personal que permita atender las necesidades. Por lo tanto, no se observa que en el proyecto de acto legislativo exista un análisis sólido en relación con la necesidad de crear infraestructura física y administrativa que necesitaría el nuevo departamento para poder atender las necesidades básicas insatisfechas (NBI) que presentan estos municipios.

### **III. ANÁLISIS DE LOS INDICADORES POBLACIONALES E ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO SURCARIBE**

Para la creación de un nuevo departamento en Colombia uno de los principales factores a tener en cuenta es la identificación de las posibles fuentes que permitan definir el presupuesto de inversión, donde es claro que la asignación de recursos estará en función de factores tales como población, necesidades de orden regional y la priorización de proyectos.

---

<sup>8</sup> Resolución 1331 de 2022, Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, 29 de agosto de 2022.

Es así como resulta imperante ante la creación de un nuevo departamento, adelantar un análisis sobre los aspectos específicos que gobernarían la definición del presupuesto del nuevo departamento. Para desarrollar este fin, se deben identificar el tamaño poblacional, la superficie de cada municipio y algún indicador que permita concretar la verdadera viabilidad presupuestal en la creación de este.

El peso específico de la decisión de la conformación del Surcaribe está altamente correlacionado con la disminución territorial de los departamentos ya existentes; es así como el Acto Legislativo pretende restar al departamento de Bolívar el total de quince (15) municipios, del departamento del Cesar el total de diez (10) municipios, del departamento del Norte de Santander el total de dos (2) municipios y finalmente, del departamento del Magdalena un (1) municipio. Por lo tanto, se concentra este análisis en el impacto que recibirán los departamentos mayormente afectados, es decir, Cesar y Bolívar.

**Tabla No. 1: Datos departamento del Cesar sin municipios del SURCARIBE**

MUNICIPIO	CABECERA		RESTO MUNICIPAL		TOTAL POBLACIÓN	SUPERFICIE (km2)	DENSIDAD (Hab/Km2)	Promedio ponderado NBI
	Población	NBI	Población	NBI				
Valledupar	468.165	13,83	64.791	45,35	532.956	4.493,00	118,6	17,66
Agustin Codazzi	50642	27,27	14034	33,62	64.676	1.733,51	37,3	28,65
Astrea	11243	36,65	9819	36,22	21.062	563,14	37,4	36,45
Becerril	17382	25,98	5926	66,99	23.308	1.144,00	20,4	36,41
Bosconia	40562	30,72	2764	44,52	43.326	609,00	71,1	31,60
Chimichagua	14530	30,1	21699	29,06	36.229	1.569,00	23,1	29,48
Chiriguaná	17628	28,52	12004	20,55	29.632	1.131,59	26,2	25,29
Curumani	27954	26,97	11713	31,74	39.667	931,00	42,6	28,38
El Copey	23767	24,65	7883	35,07	31.650	968,10	32,7	27,25
El Paso	7422	30,83	33436	20,65	40.858	823,00	49,6	22,50
La Jagua de Ibirico	39219	16,89	11727	34,73	50.946	728,93	69,9	21,00
Manauare	8991	23,98	1844	51,06	10.835	126,40	85,7	28,59
Pueblo Bello	9414	26,48	20023	86,42	29.437	686,00	42,9	67,25
La Paz	20900	24,71	8703	37,73	29.603	1.081,00	27,4	28,54
San Diego	11166	16,75	9304	28,46	20.470	670,00	30,6	22,07
<b>Total Cesar resultante</b>	<b>768.985</b>		<b>235.670</b>		<b>1.004.655</b>	<b>17.258</b>	<b>58,2</b>	<b>23,52</b>

Fuente: DANE, proyección poblacional 2018 y DANE, indicadores de necesidades básicas insatisfechas

**Tabla No. 2: Datos municipales del actual Cesar que sería SURCARIBE**

MUNICIPIO	CABECERA		RESTO MUNICIPAL		TOTAL POBLACIÓN	SUPERFICIE (km2)	DENSIDAD (Hab/Km2)	Promedio ponderado NBI
	Población	NBI	Población	NBI				
Aguachica	103.209	15,80	15.443	38,51	118.652	976,26	121,5	18,76
Gamarra	10.389	24,26	5.475	20,33	15.864	16.856,00	0,9	22,90
González	1.388	13,16	3.180	24,55	4.568	75,20	60,7	21,09
La Gloria	6.502	20,42	11.946	26,16	18.448	736,00	25,1	24,14
Pailitas	14.734	22,03	4.971	36,69	19.705	512,50	38,4	25,73
Pelaya	15.450	24,77	6.841	31,30	22.291	371,30	60,0	26,77
Rio de Oro	8.322	13,78	9.471	28,13	17.793	613,30	29,0	21,42
Tamalameque	6.524	30,00	9.665	22,45	16.189	511,31	31,7	25,49
San Alberto	22.725	10,43	5.728	25,30	28.453	676,10	42,1	13,42
San Martín	15.730	19,86	13.039	28,60	28.769	789,00	36,5	23,82
<b>Total municipios del Cesar que conformarían el SURCARIBE</b>	<b>204.973</b>		<b>85.759</b>		<b>290.732</b>	<b>22.117</b>	<b>13,1</b>	<b>20,97</b>

Fuente: DANE, proyección poblacional 2018 y DANE, indicadores de necesidades básicas insatisfechas

En las tablas No. 1 y 2 se identifican los datos poblacionales y de superficie de cada municipio del departamento del Cesar, así como el índice de NBI, como uno de los principales indicadores que permiten definir el presupuesto del departamento. Del análisis de las estadísticas que anteceden se puede evidenciar que la población de los municipios del actual departamento que pretenden conformar el Surcaribe es igual al 22% del total de la población actual del departamento del Cesar,

lo que condiciona considerablemente la asignación de recursos por indicadores de necesidades regionales para el resto de los municipios, en detrimento del nuevo departamento.

La densidad poblacional de los municipios del actual departamento del Cesar propuestos para el Surcaribe estaría cerca de 13.1 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que se resume de otra manera en una mayor superficie a atender, y una menor población. Esto implica que el nuevo departamento tendrá una mayor superficie a cubrir con recursos limitados, lo que se puede decir en otras palabras como mayores costos para la prestación de servicios públicos, seguridad e infraestructura.

Adicionalmente, es posible afirmar sobre los valores del NBI de los municipios que conforman el departamento de Bolívar que conformarían el Surcaribe, las implicaciones significativas para la asignación de recursos y, sobre todo, para el desarrollo regional a través de las siguientes estadísticas:

**Tabla No. 3: Datos departamento de Bolívar sin municipios del SURCARIBE**

MUNICIPIO	TOTAL POBLACIÓN	SUPERFICIE (km2)	DENSIDAD (Hab/Km2)	NBI
Cartagena de Indias	1.036.134	559	1.854	12,49
Achí	24.259	1.025	24	55,92
Arjona	76.676	566	135	26,98
Arroyohondo	10.305	162	64	41,87
Calamar	24246	246	99	40,8
Cicuco	11.138	132	84	33,94
Clemencia	12.857	84	153	84,94
Córdoba	12.317	573	21	29,95
El Carmen de Bolívar	77.840	900	86	41,55
El Guamo	7.769	371	21	29,4
Magangué	123.955	1.102	112	26,45
Mahates	26.802	430	62	28,64
Margarita	10.151	263	39	36,7
María la Baja	49.138	517	95	46,6
Montecristo	22.780	2.089	11	63,11
Pinillos	25.705	741	35	62,37
San Cristóbal	6.722	43	156	25,6
San Estanislao	16.573	208	80	32,86
San Fernando	14.037	288	49	40,73
San Jacinto	21.635	434	50	93,44
San Jacinto del Cauca	14.349	428	34	65,05
San Juan Nepomuceno	33.885	637	53	38,39
Santa Catalina	13.553	139	98	57,78
Santa Cruz de Mompox	45.104	630	72	29,2
Santa Rosa	24.158	151	160	70,91
Soplaviento	8.498	88	97	28,29
Talaima Nuevo	11.445	261	44	26,34
Turbaco	23.385	196	119	17,19
Turbaná	15.353	148	104	48,57
Villanueva	20.393	134	152	39,93
Zambrano	11.844	287	41	41,91
<b>Total Bolívar resultante</b>	<b>1.833.006</b>	<b>13.832</b>	<b>132,5</b>	<b>24,66</b>

Fuente: DANE, proyección poblacional 2018 y DANE, indicadores de necesidades

**Tabla No. 4: Datos municipales del actual Bolívar que sería SURCARIBE**

MUNICIPIO	TOTAL POBLACIÓN	SUPERFICIE (km2)	DENSIDAD (Hab/Km2)	NBI
Altos del Rosario	14.485	304	48	58,5
Arenal	20.177	459	44	35,3
Barranco de Loba	18.757	416	45	47,0
Cantagallo	9.718	870	11	39,4
El Peñón	10112	327	31	47,9
Hatillo de Loba	12.200	196	62	50,5
Morales	22.160	1.306	17	58,7
Norosí	5.119	405	13	66,3
Regidor	11.090	180	62	27,0
Río Viejo	18.976	829	23	43,5
San Martín de la Loba	18.483	414	45	45,6
San Pablo	35.559	1.977	18	39,1
Santa Rosa del Sur	44.980	2.360	19	28,1
Simití	21.250	1.345	16	34,6
Tiquisio	23.385	758	31	60,3
<b>Total municipios de Bolivar que conformarían el Surcaribe</b>	<b>286.451</b>	<b>12.146</b>	<b>23,6</b>	<b>43,03</b>

Fuente: DANE, proyección poblacional 2018 y DANE, indicadores de necesidades

Como se observa al disponer de un NBI tan alto en los municipios de Bolívar que conforman el Surcaribe, se evidencia la necesidad de disponer de un mayor número de recursos para su atención, dónde la población sólo representa el 14% del total del departamento de Bolívar, esto podría afectar la asignación de recursos para el resto de la población que seguirá integrando el departamento de Bolívar que representa el 86% de la población actual del departamento de Bolívar

En conclusión, es de vital importancia mencionar que la creación de un nuevo departamento integrado por municipios que actualmente reportan altos índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como lo son los 28 que formarán parte del departamento Surcaribe demandaría una mayor cantidad de recursos para atender necesidades asociadas con pobreza monetaria y multidimensional que no han sido corregidas durante años, esto implica la creación de una infraestructura administrativa y financiera que permita recomponer el territorio a partir de la inversión para generar fuentes de ingresos en una zona del territorio nacional en donde no existe un potencial económico.

Se suma a lo anterior el hecho de que la creación de una nueva entidad territorial representaría una afectación en la asignación actual de recursos que reciben los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena y Norte de Santander.

#### **IV. Consideraciones de orden tributario e impacto fiscal del proyecto de acto legislativo**

##### **4.1. Comentarios frente al análisis fiscal y tributario que soporta el proyecto de acto legislativo**

El numeral 7 del proyecto de acto legislativo analiza la viabilidad y sostenibilidad fiscal de la creación del departamento del Surcaribe, al interior de este apartado se señala en un gráfico el porcentaje de los ingresos que actualmente perciben los departamentos, dentro de los cuales se

puede apreciar que los ingresos tributarios representan el 28% sobre el total de los ingresos que perciben las entidades departamentales.

Llama la atención que, a partir del gráfico referido, la argumentación del proyecto se centra en indicar que del 100% de los ingresos tributarios departamentales, la mayor partida corresponde al impuesto al consumo de cervezas, licores y tabaco laborado, cuyos porcentajes corresponden al 31%, 27% y 14% respectivamente; dentro del mismo gráfico se observa que el porcentaje correspondiente al impuesto de vehículos automotores equivale al 8%, tributo respecto del cual es necesario establecer las siguientes observaciones en cuanto a la creación del nuevo departamento.

#### **4.1.1. Comentarios frente al Impuesto de Vehículos Automotores**

El impuesto de vehículos automotores fue creado mediante la Ley 488 de 1998, y regulado en normas posteriores, cuyo hecho generador consiste en la propiedad o posesión de vehículos automotores, constituye una renta nacional cedida a los departamentos, su administración y recaudo se encuentra en cabeza de los departamentos en cuya jurisdicción se encuentra matriculado el vehículo y su destinación se encuentra distribuida en los siguientes porcentajes, un 80% para el departamento y un 20% de participación para los municipios a los cuales pertenece la dirección que figure en la declaración del impuesto tal y como lo menciona el artículo 150 de la norma en cita y la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>9</sup>. que se pronunció frente al particular en los siguientes términos:

*“El impuesto sobre vehículos automotores fue creado por la Ley 488 de 1998 y sustituyó los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital. Este tributo grava la propiedad de “los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional”, excepto aquellos expresamente indicados en el artículo 141 ib., como bicicletas, tractores para trabajo agrícola, etc. **La administración del tributo corresponde al Distrito Capital y a los Departamentos en cuya jurisdicción se encuentre matriculado el vehículo.** Estos últimos reciben el 80% de los recursos recaudados y el 20% restante está dirigido a los Municipios a los cuales pertenezca la dirección que figure en la declaración.”*

Teniendo en cuenta el marco regulatorio del tributo sobre vehículos, es necesario precisar que el departamento beneficiario de esta renta es aquel en el cual se encuentran matriculados los vehículos automotores sobre los cuales recae el impuesto, bajo este entendido, al observar el proyecto de acto legislativo se evidencia que los municipios que conformarán el departamento Surcaribe en su gran mayoría no cuentan con un organismo de tránsito debidamente constituido tal y como lo señala el artículo 6 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito y Transporte), exigencia que establece la norma para que un vehículo sea matriculado en determinada jurisdicción municipal.

Esta afirmación encuentra sustento en el documento denominado “*listado de rangos de placas asignadas a vehículos*” expedido por la Subdirección Operativa de Tránsito y Seguridad Vial del Ministerio de Transporte que agrupa placas de vehículos tanto particulares como oficiales, en el cual se puede constatar que de los 28 municipios que formarán parte del nuevo departamento Surcaribe el único que cuenta con placa vehicular municipal, es decir, con matrícula vehicular es el Municipio de Aguachica como se detalla a continuación:

---

<sup>9</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Bolívar, 2022

**Tabla 5. Rangos de placas asignadas a vehículos - Municipios que pertenecerían al Surcaribe.**

<b>MINISTERIO DE TRANSPORTE</b>		
<b>DIRECCION GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO AUTOMOTOR</b>		
<b>SUBDIRECCIÓN OPERATIVA DE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL</b>		
<b>LISTADO DE RANGOS DE PLACAS ASIGNADOS VEHICULOS</b>		
RANGO	LOCALIZACION	SERVICIO

Fuente: Subdirección Operativa de Tránsito y Seguridad Vial del Ministerio de Transporte.

**Tabla 6. Placas de vehículos matriculados en municipios del departamento de Bolívar.**

BPK001	BPZ999	BOLIVAR	TURBACO	PARTICULAR
BVO000	BVZ999	BOLIVAR	TURBACO	PARTICULAR
CMW000	CMX999	BOLIVAR	CLEMENCIA	PARTICULAR
CRM000	CRN999	BOLIVAR	CARMEN DEBO	PARTICULAR
CSX000	CSY999	BOLIVAR	ARJONA	PARTICULAR
CTA000	CTT999	BOLIVAR	CARTAGENA	PARTICULAR
GMN000	GMN999	BOLIVAR	CARTAGENA	PARTICULAR
GMO000	GMQ999	BOLIVAR	CARTAGENA	PARTICULAR
GNA000	GNZ999	BOLIVAR	CARTAGENA	PARTICULAR
MGU000	MGU499	BOLIVAR	MAGANGUE	PARTICULAR
MOJ000	MOJ999	BOLIVAR	MOMPOX	PARTICULAR
OUL000	OUR999	BOLIVAR	TURBACO	OFICIAL
OVA500	OVA529	BOLIVAR	MOMPOX	OFICIAL
OVA530	OVA679	BOLIVAR	MOMPOX	OFICIAL
PAA000	PAJ999	BOLIVAR	CARTAGENA	PARTICULAR
PBA000	PBG950	BOLIVAR	CARTAGENA	PARTICULAR
PBJ000	PBJ999	BOLIVAR	CARTAGENA	PARTICULAR
SSA000	SSD999	BOLIVAR	CLEMENCIA	PUBLICO
BQA000	BQZ999	BOLIVAR	SAN JUANNEP	PARTICULAR

Fuente: Subdirección Operativa de Tránsito y Seguridad Vial del Ministerio de Transporte.

**Tabla 7. Placas de vehículos matriculados en municipios departamento del Cesar**

CLK000	CLN999	CESAR	AGUSTIN CODA	PARTICULAR
DVA000	DVE999	CESAR	VALLEDUPAR	PARTICULAR
DWR000	DWV999	CESAR	ROBLES (LA P	PARTICULAR
DWX000	DWZ999	CESAR	BOSCONIA	PARTICULAR
IYA000	IYJ999	CESAR	VALLEDUPAR	PARTICULAR
IZE000	IZF800	CESAR	AGUACHICA	PARTICULAR
IZJ000	IZJ500	CESAR	VALLEDUPAR	PARTICULAR
LDK000	LDU999	CESAR	VALLEDUPAR	PARTICULAR
OIR000	OIS999	CESAR	ROBLES (LA P	OFICIAL
OIT000	OIU999	CESAR	BOSCONIA	OFICIAL
AKK000	AKL999	CESAR	AGUACHICA	PARTICULAR

Fuente: Subdirección Operativa de Tránsito y Seguridad Vial del Ministerio de Transporte.

**Tabla 8. Placas de vehículos matriculados en municipios departamento del Magdalena**

DAK000	DAO999	MAGDALENA	CIENAGA	PARTICULAR
ODV000	ODX999	MAGDALENA	CIENAGA	OFICIAL
OQE600	OQE999	MAGDALENA	SANTA MARTA	OFICIAL
OTS000	OTU999	MAGDALENA	PLATO	OFICIAL
OWJ001	OWJ520	MAGDALENA	SANTA MARTA	OFICIAL
OWJ521	OWJ999	MAGDALENA	SANTA MARTA	OFICIAL
PKA000	PKJ999	MAGDALENA	SANTA MARTA	PARTICULAR
PLJ000	PLJ500	MAGDALENA	SANTA MARTA	PARTICULAR
AWK000	AWP999	MAGDALENA	ARACATACA	PARTICULAR

Fuente: Subdirección Operativa de Tránsito y Seguridad Vial del Ministerio de Transporte.

**Tabla 9. Placas de vehículos matriculados en municipios departamento de Norte de Santander**

CUA000	CUJ999	NORTESANTAN	CUCUTA	PARTICULAR
CUU000	CUV511	NORTESANTAN	CUCUTA	PARTICULAR
FDP000	FDT999	NORTESANTAN	VILLA ROSARI	PARTICULAR
IWE000	IWF600	NORTESANTAN	OCANA	PARTICULAR
IWJ001	IWJ700	NORTESANTAN	CONVENCION	PARTICULAR
IXA000	IXA874	NORTESANTAN	PAMPLONA	PARTICULAR
CON000	CON999	NORTESANTAN	CONVENCION	PARTICULAR

Fuente: Subdirección Operativa de Tránsito y Seguridad Vial del Ministerio de Transporte.

De acuerdo con lo expuesto y teniendo la naturaleza jurídica del impuesto sobre vehículos automotores, es claro que en la gran mayoría de los municipios que conformarán el departamento del Surcaribe no existen vehículos matriculados dada la falta de un organismo de tránsito debidamente constituido en el cual se pueda realizar una matrícula vehicular, lo que permite concluir que ante la creación del nuevo ente departamental no existiría un recaudo significativo por concepto de impuesto de vehículos, pues como se observa en la información que antecede los únicos propietarios o poseedores obligados a pagar el impuesto vehicular serían aquellos cuyo vehículo se encuentre matriculado en el municipio de Aguachica (capital del nuevo departamento), lo que significaría un bajo recaudo por parte de la nueva entidad territorial y una disminución en el recaudo del impuesto en los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena y Norte de Santander.

A lo anterior se suma el hecho de que el recaudo del impuesto se distribuye en un 80% para el departamento y un 20% restante para los municipios a que corresponda la dirección informada en la respectiva declaración tributaria según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, en este orden de ideas, con la creación de la nueva entidad territorial dado el bajo recaudo del tributo producto de la nula matrícula de vehículos en municipios que formarán parte del nuevo departamento, se verá afectado el monto correspondiente al 20% restante que será distribuido a los municipios y prácticamente el impuesto de vehículos automotores no sería cuantioso.

Finalmente, es necesario señalar que en el proyecto de acto legislativo no se realiza una argumentación que permita identificar el impacto fiscal negativo que tendría la creación de un nuevo departamento en relación con el impuesto de vehículos, mucho menos existen argumentos que tengan en cuenta aspectos y variables como los que en el presente pronunciamiento se analizan que resultan ser de alta incidencia en términos fiscales.

#### 4.1.2. Observaciones frente a las estampillas departamentales

Las estampillas como tributos han sido definidas por la jurisprudencia como tasas parafiscales y no como contribuciones parafiscales, así lo señaló el Consejo de Estado mediante la sentencia de radicado No. (14527). C.P. Ligia López Díaz que indicó:

*Ahora bien, debe precisarse que las estampillas a que se viene haciendo referencia, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto.*

Por su parte, la Corte Constitucional citando al Consejo de Estado, mediante la Sentencia C-768 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez en la que se indicó lo siguiente:

*“Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado.”*

Por su parte, en jurisprudencia más reciente, la Corte Constitucional reiteró la naturaleza de tasa parafiscal y los criterios definidos en la sentencia precitada, consolidándose de dicha firma una suerte de línea jurisprudencial que define a las estampillas como una tasa parafiscal.

Bajo este marco normativo, resulta necesario analizar el impacto fiscal que tiene para departamentos como Bolívar<sup>10</sup>. Cesar<sup>11</sup>. Magdalena<sup>12</sup>. y Norte de Santander<sup>13</sup>. el hecho de que se cree un nuevo departamento que se compondrá por municipios que actualmente hacen parte de su jurisdicción y que, en términos tributarios, más concretamente en cuanto a las estampillas, dejarán de reportar un ingreso para estos departamentos y en específico a la destinación que por medio de los estatutos tributarios departamentales posee cada una de estas.

Al examinar los estatutos tributarios actuales de los departamentos a los que pertenecen los municipios que serán parte del departamento del Surcaribe se observa como rasgo común que uno de los supuestos que configuran el hecho generador de las estampillas departamentales según las respectivas constituye la celebración de contratos, sus prórrogas y adiciones.

Adicionalmente las estampillas adoptadas en las ordenanzas departamentales de los departamentos en referencia las son las siguientes: (i) Estampillas pro Universidad, cuya finalidad consiste en fortalecer la infraestructura física y el desarrollo científico de los centros universitarios departamentales; (ii) Estampillas pro-hospitales públicos que tiene como finalidad la inversión y

<sup>10</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Bolívar, 2022

<sup>11</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento del Cesar, 2022

<sup>12</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento del Magdalena, 2022

<sup>13</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Norte de Santander, 2022

mantenimiento de la planta física, de equipos y personal de la salud que allí labora; (iii) Estampilla pro cultura, cuya destinación se dirige a estimular la creación de espacios culturales públicos y programas para la estimulación de actividades culturales, recreativas y artísticas; (iv) Estampilla pro desarrollo, destinada a la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva; (v) Estampilla para el bienestar del adulto mayor, que se destina para fortalecer infraestructura que presta servicios de cuidado a adultos mayores.

De acuerdo con lo señalado, es necesario indicar que la salida de los 28 municipios que harán parte del nuevo departamento generará una repercusión negativa en cuanto a los ingresos que actualmente perciben los departamentos como procederá a observarse a continuación.

De acuerdo con la Dirección de Apoyo Fiscal<sup>14</sup>, el valor de los ingresos tributarios y no tributarios para junio de 2021 en el departamento de Bolívar representó un total de 197 millones de pesos como se puede observar (gráfico No. 1):

**Gráfico 1. Ingresos 2020 - 2021 diferentes al Sistema General de Regalías**

(Cifras en millones de \$)

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Tributarios y no tributarios	148.484	197.062	28%	27%	34%
Transferencias	401.536	379.922	-9%	73%	65%
Ingresos de capital	3.314	4.628	35%	1%	1%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	2.595	4.288	59%	0%	1%
Otros <sup>1</sup>	719	339	-54%	0%	0%
<b>RECAUDOS DEL AÑO</b>	<b>553.334</b>	<b>581.612</b>	<b>1%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De este valor el monto de los ingresos tributarios correspondió a \$164.818.000 de pesos de los cuales por concepto de estampillas se recibió un valor correspondiente a \$19.449.000 (gráfico No. 2):

**Gráfico 2. Ingresos Tributarios 2020 - 2021**

(Cifras en millones de \$)

INGRESOS TRIBUTARIOS 2020 - 2021					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Impuestos al consumo	75.486	94.527	21%	63%	57%
Cerveza	57.236	78.959	33%	47%	48%
Licores	6.781	4.182	-40%	6%	3%
Cigarrillos y tabaco	11.470	11.387	-4%	10%	7%
Registro y anotación	10.561	20.059	83%	9%	12%
Vehículos automotores	7.403	13.634	78%	6%	8%
Estampillas	17.720	19.449	6%	15%	12%
Sobretasa a la gasolina	8.491	10.836	23%	7%	7%
Otros impuestos	944	6.313	545%	1%	4%
<b>TOTAL</b>	<b>120.605</b>	<b>164.818</b>	<b>32%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

<sup>14</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Bolívar, 2022

Como se observa el recaudo por concepto de estampillas departamentales para el año 2021 fue significativamente bajo en comparación con impuestos al consumo que representó un porcentaje cercano al 57% del recaudo de este último tributo, se suma a lo anterior que la variación real entre el año 2020 y año 2021 fue del 6%, lo que incidió en la disminución del porcentaje de recaudo de estampillas frente a la composición del recaudo total en el año 2021, suma que resulta ser considerablemente baja si se tiene en cuenta la población del departamento de Bolívar.

Por su parte, la misma Dirección de Apoyo Fiscal<sup>15</sup> en el año 2022 efectuó un análisis de los ingresos obtenidos por el departamento del Cesar durante el periodo 2021-2022 en el cual se puede apreciar que a junio del año 2022 la entidad territorial registró ingresos por un valor de \$581.222.000, de los cuales \$121.581.000 que corresponden al 20% de total del ingreso equivalen a ingresos tributarios y no tributarios (gráfico No.3). Dentro de los ingresos tributarios (gráfico No. 4) se puede apreciar que el recaudo por estampillas percibido por el departamento del Cesar a junio de 2022 se situó en la suma de \$21.592, representando una variación real porcentual del 74% en relación con el año 2021.

### **Gráfico 3. Ingresos del presupuesto ordinario 2021 - 2022 - departamento de Bolívar**

(Cifras en millones de \$)

Concepto	jun-21	jun-22	Variación real % 2022 / 2021
Tributarios y no tributarios	90.613	121.581	22%
Transferencias	279.609	340.936	11%
Ingresos de capital	99.652	118.705	9%
Desembolsos	-	-	N/A
Recursos del balance	88.688	118.322	22%
Otros	10.963	383	-97%
<b>TOTAL RECAUDO</b>	<b>469.874</b>	<b>581.222</b>	<b>13%</b>

Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

### **Gráfico 4. Ingresos Tributarios 2021 - 2022 - departamento de Bolívar.**

(Cifras en millones de \$)

Concepto	jun-21	jun-22	Variación real % 2022 / 2021
Impuestos al consumo	34.198	46.862	25%
Cerveza	29.390	38.778	20%
Licores	1.052	5.080	340%
Cigarrillos y tabaco	3.756	3.004	-27%
Registro y anotación	6.610	6.982	-4%
Vehículos automotores	8.992	10.096	2%
Estampillas	11.342	21.592	74%
Sobretasa a la gasolina	8.238	6.619	-27%
Otros impuestos	4.664	7.476	46%
<b>TOTAL</b>	<b>74.045</b>	<b>99.626</b>	<b>23%</b>

Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

<sup>15</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Bolívar, 2022

En la misma dirección, la autoridad de apoyo fiscal mediante informe de seguimiento a junio de 2022<sup>16</sup>, al departamento de Magdalena indicó que para junio de 2022 el departamento había percibido ingresos por valor de \$703.411.000 (gráfico No. 5) de los cuales \$140.679 (gráfico No. 6), es decir aproximadamente el 15% correspondían a ingresos tributarios y no tributarios, de los cuales las estampillas representaban una suma equivalente a \$32.164.000, suma considerablemente baja teniendo en cuenta la población del departamento del Magdalena.

**Gráfico 5. Ingresos del presupuesto ordinario 2021 - 2022 - departamento de Magdalena.**

(Cifras en millones de \$)

Concepto	jun-21	jun-22	Variación real % 2022 / 2021
Tributarios y no tributarios	104.335	140.679	23%
Transferencias	244.650	268.175	0%
Ingresos de capital	4.625	294.556	5707%
Desembolsos	-	-	N/A
Recursos del balance	-	281.476	N/A
Otros	4.625	13.081	158%
<b>TOTAL RECAUDO</b>	<b>353.610</b>	<b>703.411</b>	<b>81%</b>

Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

**Gráfico 6. Ingresos Tributarios 2021 - 2022 - departamento de Magdalena.**

(Cifras en millones de \$)

Concepto	jun-21	jun-22	Variación real % 2022 / 2021
Impuestos al consumo	52.896	80.661	39%
Cerveza	35.543	49.781	28%
Licores	13.053	24.864	74%
Cigarrillos y tabaco	4.301	6.017	28%
Registro y anotación	5.811	10.026	57%
Vehículos automotores	4.386	5.700	18%
Estampillas	31.146	32.164	-6%
Sobretasa a la gasolina	4.850	6.666	25%
Otros impuestos	2.130	1.606	-31%
<b>TOTAL</b>	<b>101.220</b>	<b>136.824</b>	<b>23%</b>

Fuente: DAF con información FUT y CUIPO

Respecto del departamento de Norte de Santander la misma autoridad<sup>17</sup>, indicó que para el año 2022 la entidad territorial obtuvo por concepto de ingresos tributarios y no tributarios una suma equivalente a \$356.423.000 (gráfico No. 7), de los cuales el ingreso por estampillas correspondió a \$87.733.000 (gráfico No.8), que representó en el total de la composición por ingresos tributarios un 29%, situándose por encima de impuestos como el de registro y de vehículos.

**Gráfico 7. Ingresos diferentes al Sistema General de Regalías 2021 - 2022 - departamento de Norte de Santander.**

(Cifras en millones de \$)

<sup>16</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento del Magdalena, 2022

<sup>17</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Norte de Santander, 2022



Concepto	Vigencia		Variación Real 2022/2021	Composiciones	
	2021	2022		2021	2022
Tributarios y no tributarios	316.848	356.432	-1%	25%	24%
Transferencias corrientes	771.387	829.028	-5%	62%	57%
Ingresos de capital	163.386	280.554	52%	13%	19%
Transferencias de capital <sup>1</sup>	0	0	NA	0%	0%
Desembolsos del crédito	0	99.333	NA	0%	7%
Recursos del Balance	130.986	146.828	-1%	10%	10%
Otros <sup>2</sup>	32.400	34.393	-6%	3%	2%
<b>RECAUDOS DEL AÑO</b>	<b>1.251.621</b>	<b>1.466.013</b>	<b>4%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup>A partir de la expedición del Catálogo de Cuentas Presupuestal para Entidades Territoriales - CCPET

<sup>2</sup>Rendimientos financieros, excedentes financieros, dividendos y utilidades de empresas públicas, retiros del FONPET, disposición de activos, reintegros, otros recursos no apropiados, recuperación de cartera-prestamos

Fuente: Información CUIPO y Secretaría de Hacienda Departamental.

### Gráfico 8. Ingresos Tributarios 2021 – 2022 – departamento de Norte de Santander.

(Cifras en millones de \$)

Concepto	Vigencia		Variación Real 2022/2021	Composiciones	
	2021	2022		2021	2022
Impuestos al Consumo	128.194	112.382	-23%	48%	38%
Cerveza	92.216	93.290	-11%	34%	31%
Licores	12.486	803	-94%	5%	0%
Cigarrillos y Tabaco	23.492	18.289	-31%	9%	6%
Registro y Anotación	24.660	30.083	8%	9%	10%
Impuesto sobre Vehículos Automotores	28.128	39.796	25%	11%	13%
Estampillas	66.756	87.733	16%	25%	29%
Sobretasa a la Gasolina	15.827	16.093	-10%	6%	5%
Otros Impuestos	4.160	12.930	175%	2%	4%
<b>TOTAL</b>	<b>267.725</b>	<b>299.017</b>	<b>-1%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Información CUIPO y Secretaría de Hacienda Departamental.

Como se desprende de la información que antecede, es claro identificar que los recursos por estampillas que obtienen los departamentos a los cuales pertenecen los municipios que formarán parte de la nueva entidad territorial Surcaribe son considerables, más en departamentos como Bolívar y Norte de Santander, superando incluso al recaudo de impuestos como el de vehículos y de registro, en tal sentido es necesario tener en cuenta que con la conformación del nuevo departamento 15 municipios saldrán del departamento de Bolívar, 10 del departamento del Cesar, 2 del departamento de Norte de Santander y 1 del departamento del Magdalena los cuales en términos poblacionales representan alrededor de 700 mil habitantes en los cuales día tras día se configura uno de los supuestos previstos como hecho generador de las estampillas departamentales como lo es la celebración de contratos entre entidades del orden municipal con personas naturales y jurídicas, el cual es de carácter recurrente.

Bajo este contexto la salida de los 28 municipios para la conformación de una nueva entidad territorial representaría un déficit fiscal en el recaudo de estampillas departamentales que repercute directamente en la destinación específica que debe asignarse a infraestructura hospitalaria, deportiva, cultural, académica, científica, de bienestar del adulto mayor, entre otras, obligando de cierto modo a las administraciones departamentales de Bolívar, Cesar, Magdalena y Norte de Santander a efectuar un recorte en la inyección de recursos destinados para dichas

finalidades y a la vez buscar otro tipo de alternativas tributarias y no tributarias para sanear el déficit que generaría la no percepción de recursos por estampillas cuyo hecho generador se configura en los municipios que serán parte del nuevo departamento.

Lo anterior sin tener en cuenta los demás presupuestos que configuran el hecho generador de las estampillas, que podrían representar una significativa disminución en la percepción de recursos por parte de los departamentos en mención y por tanto la afectación a las dependencias beneficiarias de la destinación específica del tributo, por lo que se advierte que el proyecto de acto legislativo a través del cual se propone la creación del departamento Surcaribe genera consecuencias negativas en términos fiscales para los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena y Norte de Santander, aspecto que no fue analizado por parte de los autores del proyecto de reforma constitucional.

#### **4.1.3. Comentarios frente a la dificultad para decretar tasas y contribuciones**

Las tasas se encuentran consagradas en el artículo 338 Constitucional cuya redacción indica que en tiempos de paz el Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales y distritales serán competentes para establecer contribuciones fiscales y parafiscales en sus respectivas jurisdicciones con arreglo a lo dispuesto en la Ley y en la Constitución. Dentro de la categoría denominada contribuciones fiscales se encuentran los tributos que comprenden los conceptos de impuestos, tasas y contribuciones.

A su turno las tasas se encuentran clasificadas por vía jurisprudencial en tasas administrativas y tasas parafiscales, respecto de las primeras el Consejo de Estado mediante sentencia del (06) de mayo de 2010, radicado interno No. 2021-02369-01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta se pronunció de la siguiente manera:

*“Justamente, la tasa es un pago que se hace por un servicio estatal que se recibe de manera individual y directa, de modo que hay una relación directa y biunívoca entre el pago y el servicio, que usualmente es de carácter administrativo, y cuyo monto responde al cálculo del costo en que se incurre para su prestación y el pago constituye una contraprestación al beneficio personal que se recibe y busca permitirle al Estado cubrir o recuperar tales costos.”*

Por su parte, las tasas parafiscales, que hacen parte de las denominadas contribuciones parafiscales, se distinguen de las tasas administrativas en que estas se encuentran dirigidas a la imposición de un gravamen a determinados sujetos por el desarrollo de determinadas actividades cuyos ingresos se invierten en beneficio de un determinado sector dispuesto por las normas nacionales y locales.

Uno de los mayores ejemplos de las contribuciones está asociado con la actividad turística y hotelera, pues en diversas jurisdicciones del país<sup>18</sup>. Existen contribuciones que permiten financiar la infraestructura de los atractivos turísticos de determinada jurisdicción cuyo propósito consiste en incentivar las actividades de esta naturaleza.

---

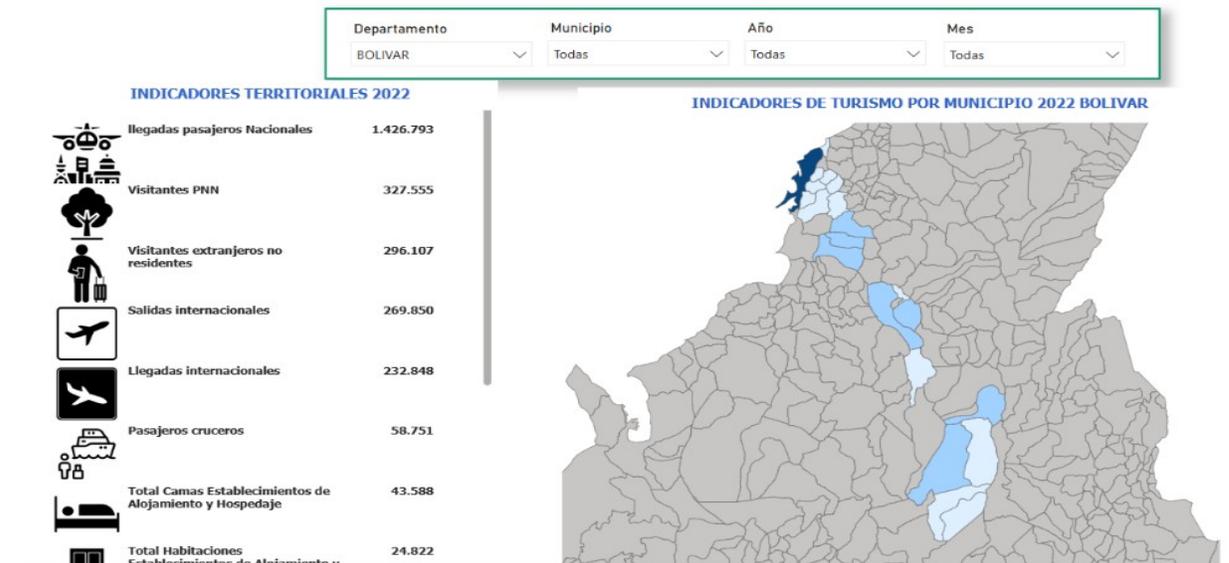
<sup>18</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Bolívar, 2022

Al observar la infraestructura turística de los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena y Norte de Santander, se observa que la jurisdicción de los municipios que formarán parte del nuevo departamento Surcaribe no existe infraestructura turística que permita desarrollar actividades que permitan darles nacimiento a contribuciones en pro del turismo, como tampoco se observan en términos estadísticos cifras que permitan establecer que los municipios que conformarán la nueva entidad territorial tienen un gran potencial turístico, lo que dificulta la creación de contribuciones en pro del turismo como a continuación se observa.

❖ **Departamento de Bolívar**

Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) <sup>19</sup>, para el año 2022 el departamento de Bolívar registró las siguientes estadísticas de turismo:

**Mapa 1. Estadísticas de turismo – departamento de Bolívar.**



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Como se puede apreciar las estadísticas turísticas se determinan por los siguientes factores: (i) Llegadas de pasajeros nacionales; (ii) Visitantes a parques naturales; (iii) Visitantes extranjeros no residentes; (iv) salidas internacionales; (v) llegadas internacionales; (vi) Alojamiento y hoteles, entre otras. En cuanto al ítem denominado llegadas de pasajeros nacionales se registró una cifra equivalente al millón cuatrocientos mil visitantes de origen nacional, por su parte en cuanto a visitas de extranjeros no residentes se registró una cifra equivalente a 296 mil visitantes, respecto de llegadas internacionales se registró una cifra de 232 mil turistas y finalmente en relación con el ítem denominado alojamiento y hospedaje se registró una ocupación de 43 mil camas.

<sup>19</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Bolívar, 2022

Ahora bien, las estadísticas para el mismo periodo en relación con el Municipio de Simití, de mayor población de los municipios del departamento de Bolívar que harán parte del nuevo departamento se registran las siguientes cifras<sup>20</sup>

**Mapa 2. Estadísticas de turismo - Municipio de Simití.**



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

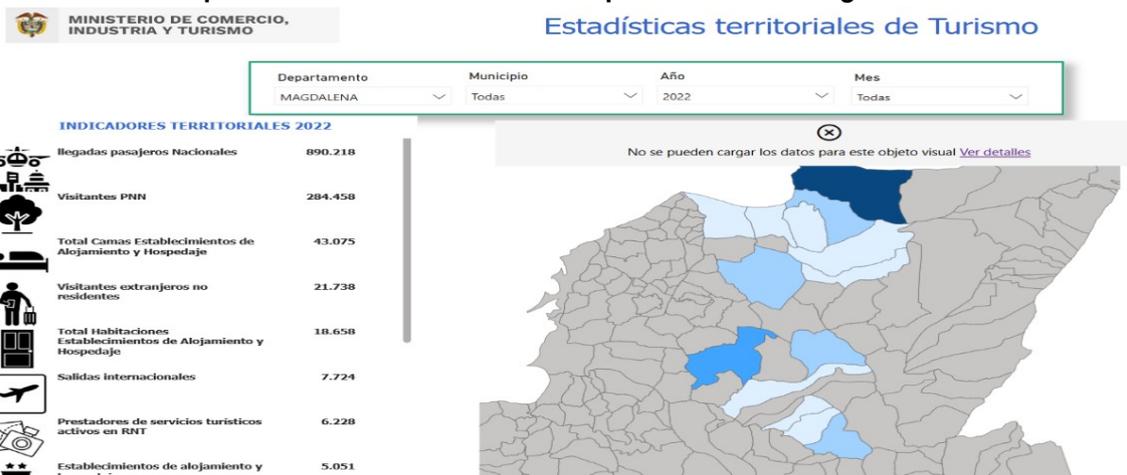
De la gráfica anterior se puede observar que al municipio de Simití no se registró llegada de pasajeros internacionales ni de origen nacional, un primer dato que permite concluir que este municipio no cuenta con un potencial turístico y menos con infraestructura que permita desarrollar una inversión y crear un tributo destinado al fortalecimiento de esta área, por su parte, el indicador de hospedaje y alojamiento en términos de camas ocupadas en el Municipio registró una cifra de 21 que representa un 0,0% en relación con la estadística del departamento, lo que reafirma que el municipio no tiene potencial turístico que le permita obtener ingresos.

Lo anterior sin tener en cuenta los demás municipios del departamento en los cuales se evidencia que el potencial turístico resulta ser casi nulo.

❖ **Departamento del Magdalena**

En cuanto a los indicadores de turismo en el departamento del Magdalena el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<sup>21</sup>. para el año 2022 estableció las siguientes cifras que permiten evidenciar las estadísticas de turismo en el departamento durante el periodo de tiempo referido como se observa a continuación:

**Mapa 3. Estadísticas de turismo - departamento del Magdalena.**



Como se puede detallar, el mayor foco de concentración de turismo para ese periodo anual se concentra principalmente en la capital del departamento, Santa Marta y municipios como Plato, generando un total de 890 mil llegadas de pasajeros nacionales, 284 mil visitas a parques naturales 43 mil personas visitantes de hoteles y alojamientos y un registro de visitas de 21 mil visitantes extranjeros no residentes.

Por su parte, respecto del municipio de El Banco, uno de los municipios que formará parte de la nueva entidad territorial que se pretende crear a través del acto legislativo objeto del presente pronunciamiento la cartera de turismo<sup>22</sup>. destacó las siguientes cifras:

**Mapa 4. Estadísticas de turismo - Municipio el Banco.**



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

La estadística que antecede permite evidenciar que el Municipio de El Banco representa en términos de indicadores turísticos un porcentaje significativamente bajo en relación con los ítems que el Ministerio de Comercio utilizó para determinar el índice de información turística, así las cosas, en ítems como llegadas de pasajeros internacionales la estadística del Municipio de El Banco representa menos del 1% del total del departamento, en cuanto al ítem denominado “alojamiento y hospedaje” las estadísticas del Municipio representan el 0,8% del total del departamento, lo que permite concluir que este municipio aun cuando es uno de los municipios con mayor población del departamento del Magdalena<sup>23</sup>.

#### ❖ Departamento del Cesar

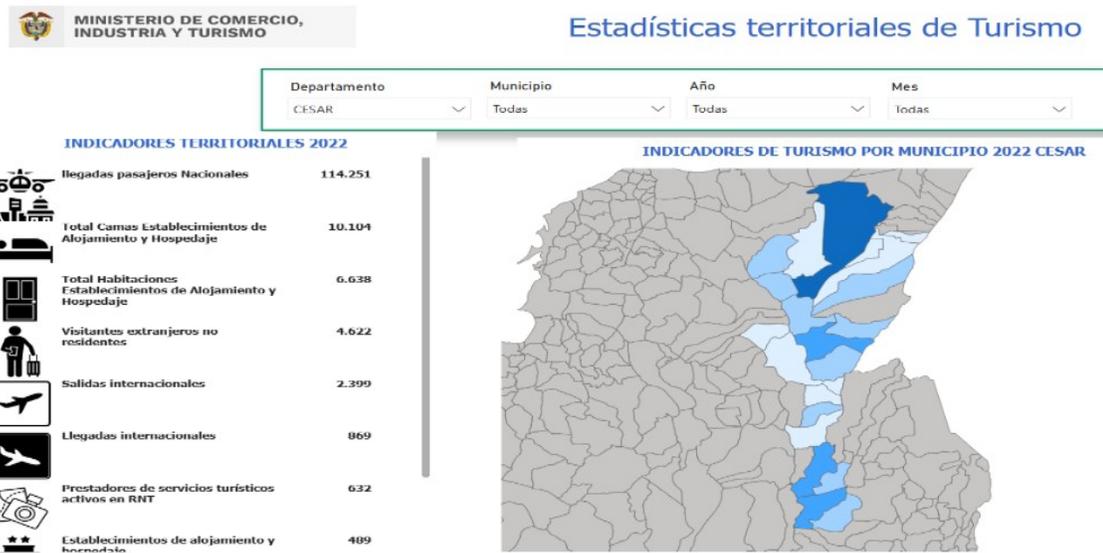
En cuanto al departamento del Cesar se observan las siguientes cifras<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento del Magdalena, 2022

<sup>23</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento del Magdalena, 2022

<sup>24</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento del Cesar, 2022

### Mapa 5. Estadísticas de turismo - departamento del Cesar.



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Como se puede evidenciar, el mayor foco de concentración de turismo para ese periodo anual se concentra principalmente en la capital del departamento, Valledupar, generando un total de 114 mil llegadas de pasajeros nacionales, 6.600 mil personas visitantes de hoteles y alojamientos medidos en ocupación de camas y un registro de visitas de 4.622 mil visitantes extranjeros no residentes.

Teniendo en cuenta esta estadística se pueden apreciar las siguientes cifras que corresponden al Municipio de Aguachica<sup>25</sup>, que será la capital del nuevo departamento:

### Mapa 6. Estadísticas de turismo - Municipio de Aguachica.



25 Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento del Cesar, 2022

La anterior gráfica permite concluir que el porcentaje de llegadas de pasajeros nacionales de Aguachica representa el 2% del total del departamento, mientras que en cuanto al ítem de alojamiento y hospedaje el indicador del Municipio representa el 20%, finalmente respecto del ítem denominado visitantes extranjeros no residentes el porcentaje del Municipio representa el 1% del total de la estadística departamental.

### ❖ Departamento de Norte de Santander

Las estadísticas en cuanto a este departamento según el MINCIT son desalentadoras, pues en el gráfico que a continuación se presenta se puede observar que el mayor foco de turismo se concentra en los Municipios de Cúcuta y Villa del Rosario:

**Mapa 7. Estadísticas de turismo - departamento de Santander.**



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Se suma a lo anterior el hecho de que respecto de los Municipios de La Esperanza y El Carmen, el Ministerio no cuenta con datos estadísticos que permitan identificar el potencial turístico de estas entidades, razón por la cual válidamente se puede concluir que estos municipios no cuentan con infraestructura ni potencial turístico.

Como conclusión de lo expuesto, se advierte la complejidad que representaría para el nuevo departamento Surcaribe la creación de tasas o contribuciones destinadas a fortalecer y promover el turismo, pues las estadísticas que anteceden muestran que salvo el municipio de Aguachica, ningún otro municipio de los integrantes de la nueva entidad territorial cuenta con un potencial turístico que le permita atraer inversión al territorio y mucho menos establecer tributos que permitan construir infraestructura turística, más si se tiene en cuenta que estos municipios cuentan con altos índices de NBI<sup>26</sup>. que agravan la posibilidad de contar con ingresos para el sector del turismo, circunstancia que no ocurre si se continúan perteneciendo a sus departamentos actuales en donde existen ingresos tributarios y no tributarios para la inversión en el sector turístico.

<sup>26</sup> Ministerio de Hacienda, Dirección General de Apoyo Fiscal, Viabilidad fiscal territorial, Departamento de Norte de Santander, 2022

## V. CONCLUSIONES GENERALES

Las consideraciones que anteceden permiten establecer las siguientes conclusiones:

1. Las opciones que se abren ante la situación descrita en este documento serían las siguientes: (i) A riesgo de resultar inexecutable el Congreso impulsa un acto legislativo que crea el nuevo departamento del Surcaribe eludiendo el requisito de realizar una consulta popular, pese a lo establecido el Art. 297 Superior; (ii) a riesgo de tocar uno de los ejes axiales de la carta, el legislador procede a reformar la constitución con el fin de eliminar del Art. 297 el requisito de que se realice una consulta popular para crear, por vía de acto legislativo o de ley, un nuevo departamento sin necesidad de consultarlo previamente con el pueblo; (iii) saldando una deuda histórica el legislador procede a tramitar una norma que desarrolle el LOOT con objeto de regular los requisitos para crear departamentos, entre ellos la realización de consultas populares.

Consideramos que la opción constitucionalmente viable es la (iii), por lo que recomendamos que los esfuerzos del legislador, del gobierno nacional y de agremiaciones como la Federación Nacional de Departamentos, se orienten a presentar y tramitar proyectos de Ley Orgánica por los cuales se establezcan los requisitos y procedimientos para la creación de nuevos departamentos.

Dicho proyecto de Ley de requisitos de creación de nuevo departamento debe contener como mínimo los siguientes elementos:

- Un análisis de las implicaciones fiscales sobre el recaudo tributario y las transferencias del SGP que generaría la creación de nuevos departamentos sobre los departamentos existentes.
- Un marco normativo y de procesos que determine los pasos a seguir luego de la creación de un departamento. La incorporación de un régimen de transición es indispensable.
- La definición de capital de un nuevo departamento debe ajustarse a criterios rigurosos. Por ejemplo, en el PAL analizado la elevación de Aguachica a ciudad capital no cumple con los lineamientos sobre lo que debe ser una entidad territorial de este tipo, definidos en normas como la Ley de Ciudades Capitales (Ley 2082 de 2021).
- El proyecto de Ley debe incluir reglas claras para la celebración de las consultas populares, estableciendo el alcance de estas y contemplando diferentes escenarios en casos en donde los municipios sean de departamentos distintos o de un solo departamento. También se debe establecer en qué casos las consultas se deben extender a todos los municipios de un departamento o solo a los directamente involucrados.
- El Proyecto de Ley debe incluir reglas y procedimientos claros para el deslinde, entendido como las actividades técnicas y científicas a través de las cuales se limita el territorio y se representa cartográficamente, todo esto en articulación con el IGAC y con las autoridades ambientales regionales y departamentales.

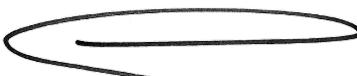
2. En materia tributaria, habrá un bajo y recaudo del impuesto sobre vehículos automotores, pues la única jurisdicción que permite actualmente matricular automotores es Aguachica, los demás municipios del nuevo departamento no cuentan con un organismo de tránsito debidamente constituido que permita matricular en sus jurisdicciones automotores razón por la cual la mayor parte de los vehículos que transiten en el departamento Surcaribe presentarán su declaración y pagarán el tributo en los departamentos de Bolívar, Cesar Magdalena y Norte de Santander, afectando el recaudo de la nueva entidad territorial y disminuyendo el porcentaje de asignación que en virtud del artículo 150 de la Ley 488 de 1998 se otorga a los municipios.
3. En cuanto al recaudo por concepto de estampillas departamentales las estadísticas permiten identificar que la creación del departamento Surcaribe; afectaría en gran manera los ingresos de los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena y Norte de Santander puesto que impactaría de forma negativa la destinación específica que poseen las diferentes estampillas consagradas en las ordenanzas de cada departamento, y a la par obligaría a las autoridades departamentales a recortar la inversión a dependencias y programas que penden de este tributo.
4. Finalmente, en cuanto al sector turismo, se observa que el nuevo departamento no cuenta con fuentes potenciales e infraestructura que permita desarrollar actividades turísticas en cada uno de los municipios, lo que implicaría un esfuerzo gigantesco por parte de la administración departamental para crear nuevas vías de acceso e infraestructura turística y hotelera atractiva para atraer a los nacionales y extranjeros. Ello dificultaría además la posibilidad de crear contribuciones en pro de la actividad turística.
5. Finalmente, este proyecto de Acto Legislativo no contempla los siguientes puntos:
  - Agotamiento de la consulta previa.
  - Censo oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil de la población del nuevo departamento y cómo quedaría la población de los departamentos de los cuales se segregan los 28 municipios.
  - Falta del pronunciamiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) de conformidad a sus funciones establecidas en las normas.
  - Deber de coordinación con el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” sobre nuevos límites de los departamentos segregados y del nuevo departamento.
  - Gasto administrativo de funcionamiento que afrontarían los nuevos territorios y su impacto fiscal.
  - Número de diputados del nuevo departamento y de los departamentos segregados en los términos de la Ley 2298 de julio 04 2023 “Por la cual se modifica el artículo 16 de la Ley 2200 de 2022, estableciendo las reglas para determinar el número de diputados de las asambleas departamentales”.

Agradecemos la atención prestada, cualquier inquietud/solicitud queda a su disposición Natalia Figueroa- Jefe de Finanzas Territoriales, a quien puede contactar al correo electrónico [fortalecimiento.territorial@fnd.org.co](mailto:fortalecimiento.territorial@fnd.org.co); [Natalia.figueroa@fnd.org.co](mailto:Natalia.figueroa@fnd.org.co) o al teléfono celular 3015705973.

Atentamente,



**CARLOS ANDRÉS-AMAYA**  
GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ  
PRESIDENTE  
FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS



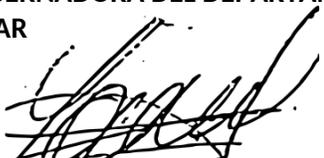
**DIDIER TAVERA AMADO**  
DIRECTOR EJECUTIVO  
FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS



**ELVIA MILENA SANJUAN DÁVILA**  
GOBERNADORA DEL DEPARTAMENTO DE CESAR



**WILLIAM VILLAMIZAR LAGUADO**  
GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER



**YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI**  
GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



**RAFAEL ALEJANDRO MARTÍNEZ**  
GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE MAGDALENA

Elaboró: Luis E. Montealegre Lynett – Asesor Constitucionalista  
Elaboró: John Bustos – Asesor Tributarista  
Revisó: Andrea Páez- Jefe de Descentralización y Autonomía  
Revisó: Natalia Figueroa - Jefe de Finanzas Territoriales  
Aprobó Raúl Castellanos - Subdirector de Fortalecimiento Territorial