OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación Konrad Adenauer Stiftung

La Suma de Todos
Consejería de Inmigración
Comunidad de Madrid

Diferendos limítrofes

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

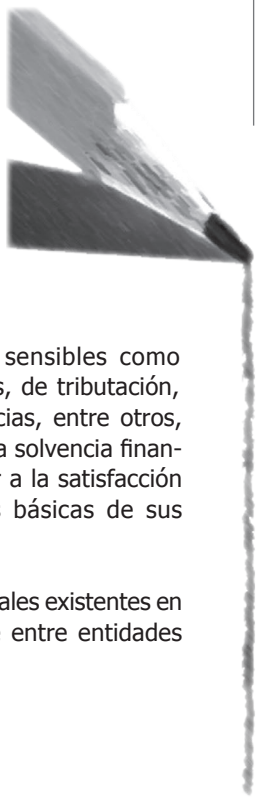
HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- **Nombre del proyecto:** "por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia" y "por medio del cual se establece el procedimiento para resolver los diferendos limítrofes".
- **Número del proyecto:** 135 de 2009 Senado, acumulado con el 155 de 2009 Senado.
- **Autores:** senadores Aurelio Iragorri, Jorge Eliecer Guevara, Oscar Suarez, Samuel Arrieta, Javier Cáceres, Juan Manuel Galán, Dilian F. Toro, Efraín Cepeda, Jorge Enrique Vélez, Luis Elmer Arenas, y representantes Álvaro Pacheco y Luis A. Serrano.
- **Ponente:** senador Samuel Benjamín Arrieta.
- **Gaceta del Congreso:** 910, 946, 1066 de 2009.
- **Estado actual:** pendiente de primer debate en Comisión Primera de Senado.

CONTEXTO

En el país existen múltiples diferendos limítrofes entre departamentos y municipios que no han podido resolverse por ausencia de instrumentos jurídicos, tanto sustanciales como procedimentales, que faciliten la agilidad en los trámites, y promuevan acuerdos y soluciones rápidas y efectivas entre las entidades territoriales involucradas.

El origen de estas controversias obedece principalmente a descripciones de límites muy generales, incompletas, contradictorias, ambiguas o en algunos casos, inexistentes, lo que ha llevado a innumerables controversias jurídicas sobre la jurisdicción aplicable y a problemas prácticos relacionados con el ejercicio de la autonomía al interior de los entes territoriales. Esto, genera un alto impacto en temas sensibles como factores económicos, de tributación, regalías, transferencias, entre otros, además de afectar la solvencia financiera para contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes.



Los instrumentos legales existentes en materia de deslinde entre entidades territoriales, se concentran en la Ley 62 de 1939 y los decretos reglamentarios de la misma (Decretos 803 de 1940 y 1751 de 1947, compilados a su vez en los Decretos 1222 y 1333 de 1986). No obstante, su aplicación ha sido poco efectiva, debido sobre todo, a la dificultad de conformar comisiones delimitadoras y a la falta de ratificación oportuna de los límites contenidos en las actas de deslinde. Para solventar esta situación, fueron radicados en el Congreso de la República dos proyectos de ley que buscaban determinar procedimientos mucho más claros y ágiles respecto a los procesos limítrofes, los cuales, por unidad de materia, fueron acumulados y surtirán el trámite respectivo de manera conjunta. Así las cosas, la iniciativa congresual se propone ejercer la competencia constitucional y dotar de contenido legislativo el artículo 290[1] de la Carta Política, para que pase de ser una norma instrumental o de funcionamiento, a una pieza clave para el desarrollo práctico de la normatividad referida a los asuntos y problemáticas del territorio, estableciendo un procedimiento idóneo, ágil y práctico para la revisión periódica de límites y la resolución de diferendos limítrofes entre las entidades territoriales del país.

1 Artículo 290 de la Constitución Nacional: "Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la república.

Los grandes temas del proyecto

OBJETIVO DEL PROYECTO

Establecer los lineamientos jurídicos que regulen y permitan la solución de las diferencias limítrofes al interior del territorio nacional, a través de la definición clara y exacta de los límites geográficos que deben tener las entidades territoriales.

1 CONFIGURACIÓN DE LOS LÍMITES DEPARTAMENTALES, DISTRITALES Y MUNICIPALES

- El proyecto de ley además de dar competencias al Congreso de la República para modificar los límites de los departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas, otorga facultades al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para hacer un examen periódico de los límites de las entidades territoriales tal y como lo dispone el artículo 290 de la Constitución Nacional, además de informar al Ministerio del Interior y de Justicia el inicio y el resultado de la misma.

- Cuando se presente un diferendo limítrofe entre alguna entidad territorial será necesario iniciar un proceso de deslinde, el cual se caracterizará por:
  - La emisión por parte del IGAC de una resolución que deberá declarar el inicio del proceso de deslinde y la designación de un funcionario que se encargará de practicarlo, además de notificar a las partes de la fecha y lugar de iniciación de la diligencia.
  - La consolidación de una comisión integrada por el gobernador o su delegado y en caso de los municipios por el alcalde, para definir los límites en los departamentos o municipios del territorio nacional.
  - La integración de los resultados de la diligencia en un acta de deslinde y en un mapa.

- En caso de presentarse dudas en la operación de deslinde o que no se llegue a un acuerdo en la identificación del límite del terreno, se dará lugar a una serie de procesos:
  1. Para que sean precisados los límites el IGAC remitirá el expediente de un límite dudoso de un municipio a la Asamblea Departamental por intermedio del gobernador, para que se proceda según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 136 de 1994.
  2. En el caso de presentarse un límite dudoso donde se vea implicada alguna entidad territorial indígena, se remitirá el expediente al Ministerio del Interior y de Justicia para que lo defina.
  3. Si se trata de un límite dudoso en que esté implicado algún departamento o distrito, se remitirá el expediente al ministro del Interior que deberá convocar a consulta popular para que los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto manifiesten su voluntad mayoritaria sobre a qué entidad territorial desean pertenecer.

- El ministro del Interior y de Justicia enviará tanto el expediente del límite dudoso como los resultados de la consulta popular al Senado de la República para que este, dentro de los dos meses siguientes, designe una Comisión Accidental Demarcadora conformada por tres senadores, que tendrán los tres meses siguientes para examinar y completar las informaciones y proponer un trazado para su ratificación.

Ley 136 de 1994. Artículo 14
Modificación de límites intermunicipales

Cuando dos o más municipios de un mismo departamento mantengan disputa territorial por no existir entre ellos límites definidos o por presentar problemas de identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas o culturales, las asambleas departamentales, por medio de ordenanza, podrán modificar o precisar los respectivos límites intermunicipales, para lo cual deberán cumplirse los requisitos y condiciones siguientes:

1. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del gobernador o de los mismos miembros de la Asamblea Departamental. Sin embargo, el gobernador estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de consulta popular, a la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio en conflicto.
2. Si no existiere ya una consulta popular, el gobernador del Departamento deberá convocarla para que los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto, manifiesten su voluntad mayoritaria para la correspondiente anexión.
3. La anexión de un área territorial de un municipio a otro no podrá afectar la categoría del municipio de donde ella se segregue, ni menguarle a éste las condiciones mínimas exigidas por el artículo 8º de la presente ley, para la creación de municipios.
4. La correspondiente oficina de planeación departamental realizará en la respectiva zona de conflicto intermunicipal, una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito, que definitivamente en el territorio en conflicto se presentan aspectos e indefinición de límites o problemas de identidad natural, social, cultural o económica, que hagan aconsejable el anexamiento y la consiguiente agregación de áreas territoriales.

- La modificación de límites a los departamentos o distritos deberá cumplir con una serie de requisitos y consideraciones, tales como:
  - Presentar un proyecto de ley de iniciativa gubernamental o congresual donde se expongan los principales motivos de separación. Si la iniciativa es gubernamental estarán obligados a presentar el proyecto, previa consulta popular que incluya a los ciudadanos residentes en el territorio que pretende segregarse o adherirse.
  - El IGAC realizará en la respectiva zona de conflicto departamental o distrital, una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito, que definitivamente en el territorio en conflicto se presentan problemas de identidad territorial, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexo o segregación de las áreas territoriales.
- En caso de que las diferencias no sean solucionadas oportunamente por las asambleas departamentales o por el Senado de la República, deberá proponerse una solución a través del límite provisional decretado por el gobierno departamental o nacional, el cual permitirá la toma de decisiones para la elaboración y publicación del mapa oficial.
- Definido el límite de las respectivas entidades territoriales, sólo procederá la revisión o examen periódico de las mismas cada veinte años. Se podrá realizar antes de ese término cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que conforman el límite, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado (COT) y de los mismos requisitos establecidos en la Ley.

▲ **Deslinde:** entiéndase por deslinde el conjunto de actividades técnicas, científicas y de operación administrativa mediante las cuales se identifican, precisan y actualizan en terreno y se representan cartográficamente en un mapa, los elementos descriptivos del límite, relacionados en los textos normativos o, a falta de estos, los consagrados por la tradición. (Art. 3. Proyecto de Ley 135 de 2009. Senado).

▲ **Límite provisional:** cuando la autoridad competente para resolver las controversias o definir el límite dudoso, no lo hiciere dentro del año siguiente a la fecha de radicación del expediente de límites, el trazado propuesto por el IGAC se tendrá como límite provisional y surtirá todos los efectos legales hasta cuando se apruebe el deslinde en la forma establecida por la ley. (Proyecto de ley 155 de 2009).

2 ESTADO ACTUAL DE LOS DIFERENDOS LIMÍTROFES

- En la actualidad existen dos diferendos limítrofes; el primero entre el departamento del Meta y el departamento del Caquetá por el descubrimiento de un pozo petrolero ubicado alrededor del caserío de los pozos.
- Estos departamentos han venido luchando por un territorio localizado en los llanos del Yari cuyos municipios principales son San Vicente del Caguán (Caquetá) y la Macarena (Meta). Dicho territorio en este momento representa una fuente importante de recursos, dado que la empresa petrolera británica Emerald Energy determinó que la producción diaria del yacimiento se aproxima a 240 barriles diarios, con un crudo de calidad API de 10,5 grados.
- Tal situación llevó a que el gobierno, en cabeza del ministro del interior y de justicia, ordenara al IGAC iniciar un proceso de deslinde entre San Vicente del Caguán y la Macarena, mediante una visita de campo a la zona donde la COT deberá proponer la posible solución al litigio limítrofe.

Mapa 1. Mapa conflicto limítrofe Meta-Caquetá

- El segundo diferendo limítrofe se presenta entre los departamentos del Chocó y Antioquia, por terrenos en los que hoy se encuentra el poblado de Belén de Bajirá, entre Mutará (Antioquia) y Riosucio (Chocó). El diferendo se remonta a una ordenanza que hizo la Asamblea del Chocó en el 2000, donde se creó un nuevo municipio en el norte de Belén de Bajirá, que a juicio del departamento de Antioquia viola su frontera.

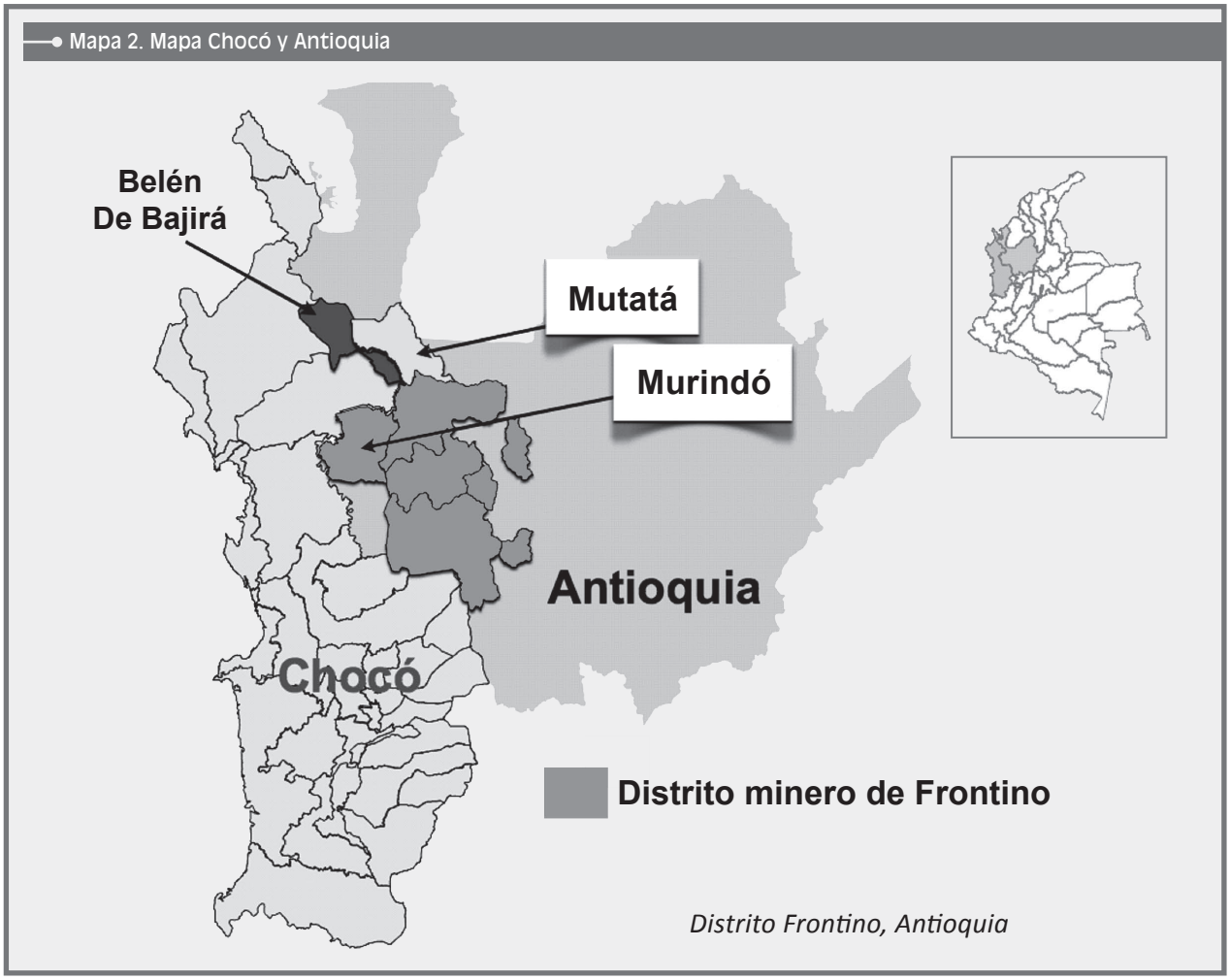
- El conflicto tomó gran importancia en la zona debido a que en Belén de Bajirá se desarrolla uno de los más ambiciosos proyectos agroindustriales del noroccidente del país, enfocado principalmente al cultivo de palma de aceite, el cual se está gestando entre los municipios de Belén de Bajirá, Carmen de Darién (Chocó) y Mutatá (Antioquia).

- De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, Belén de Bajirá hace parte de un ambicioso proyecto para incrementar la generación de energía eléctrica en zonas no interconectadas. A partir de 2007 esta entidad territorial ha sido el foco de generación de energía a partir de biogás con residuos de palma africana.

- Dicha situación llevó a que el Congreso designara una comisión accidental del Senado para desmarcar el límite de los departamentos y disminuir la disputa. Tal comisión fue coordinada por la presidenta del Senado en ese entonces y varios congresistas, que en compañía de técnicos del IGAC, verificaron el terreno y la línea limítrofe interdepartamental.

- El Senado de la República le solicitó a la Sociedad Geográfica de Colombia, entidad consultora del gobierno nacional, que emitiera un concepto sobre el diferendo limítrofe entre Antioquia y Chocó. Según este, el mapa de 1943 muestra claramente que Bajirá pertenece al Departamento del Chocó y los límites entre ambos departamentos siguen intactos de acuerdo a la Ley 13 de 1947, mediante la cual se creó dicho departamento. Sin embargo, sobre este punto, el Consejo de Estado anuló la ordenanza que creaba el municipio de Bajirá dentro del Departamento del Chocó y determinó que dicho municipio pertenecía al Departamento de Antioquia. Esta situación contradice el fallo del Tribunal Administrativo de Chocó que argumentó que la Asamblea de su departamento sí era competente para ordenar la creación del municipio de Belén de Bajirá, mientras las autoridades antioqueñas consideran que no existía competencia de los diputados chocoanos para determinar la pertenencia del municipio.

Mapa 2. Mapa Chocó y Antioquia



Fuente: Incoder e Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Johana Fandiño Casas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 Nº 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org