Bogotá D.C, abril 2018

Doctor

**GABRIEL SANTOS GARCIA**Presidente Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto**: *Informe de Ponencia para Segundo Debate* del Proyecto de Ley 122 de 2018 Cámara.

**Respetado Presidente:**

Como Ponentes del Proyecto de Ley 122 de 2018 “*Por medio de la cual se modifica el Artículo 9° de la Ley 1447 de 2011”,* en atención a los artículos 156, 157 y 158 de la ley 5a de 1992, nos disponemos a rendir INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE.

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 122 DE 2018 CÁMARA “*POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 9° DE LA LEY 1447 DE 2011”***

1. **ORIGEN DEL PROYECTO**

Resulta necesario mencionar que el proyecto de ley actual tiene como antecedente proyectos similares presentados en otrora oportunidad, como fue el caso del proyecto de Ley fue 064/2016 Cámara radicado el 3 de agosto de 2016 en Secretaría General de la Cámara de Representantes por el (H) Representante Harry Giovanny González García y publicado en la gaceta 602 de 2016. En su momento, se dio trámite al primer y segundo debate del proyecto y teniendo en cuenta las consideraciones de Fedempacifico, el proyecto fue archivado.

Nuevamente, con los ajustes pertinentes, se radico el Proyecto de Ley el 29 de agosto de 2018 en Secretaría General de la Cámara de Representantes por el (H) Representante Harry Giovanny González García

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

El presente Proyecto de Ley tiene como objeto incluir un parágrafo en el artículo 9 de la Ley 1447 de 2011, para que se habilite la posibilidad utilizar como mecanismo alternativo para la solución de diferendos limítrofes, una reunión de participación popular elevada a los habitantes de los entes territoriales en litigio, previo estudio y solicitud al Gobierno Nacional por parte de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

1. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

El proyecto consta de dos artículos, el primero, eje del proyecto, donde se modifica el artículo 9 de la Ley 1447 de 2011 en el sentido de incluir un parágrafo, con el fin de habilitar un mecanismo alterno para la solución de los diferendos limítrofes, por medio de una reunión de participación popular elevada a los habitantes de los entes territoriales en litigio, previo estudio y solicitud al Gobierno Nacional por parte de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República; el segundo artículo referente a la vigencia de la ley.

1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El artículo 9º de la ley 1447 de 2011 señala la competencia y los procedimientos para fijar o modificar el límite de las regiones del orden departamental, y entre las circunstancias previstas están aquellas relativas a los límites dudosos por no haber obtenido acuerdo sobre la identificación del límite en el terreno. Para la fijación de los límites de un departamento cuando estos son dudosos, la ley previó que deben tenerse en cuenta aspectos históricos, técnicos de identidad natural, social, cultural y económica. La determinación y consideración de dichos aspectos se dejó por ley, exclusivamente a las Comisiones que se integren para la fijación y aclaración de esos límites dudosos, pero se excluyeron injustificadamente las comunidades interesadas.

Las comunidades, no tienen dentro de la ley posibilidad real de expresar sus intereses de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural, para decidir a qué departamento han pertenecido, pertenecen y desean seguir perteneciendo; es el reflejo un sentimiento que cohesiona los vínculos de solidaridad en una comunidad.

La importancia del criterio técnico de la porción terrestre en litigio es innegable, sin embargo, así mismo es indispensable que se integren el componente social, cultural y comunitario, los cuales son los directamente afectados e implicados por la decisión que las Comisiones de Ordenamiento Territorial adopten. Por tanto, la ley debe garantizar la vocería de las comunidades y de los habitantes de los entes territoriales en conflicto y posibilitarles manifestar su opinión.

Es claro que, si bien como Nación tenemos todos una identidad cultural, también es cierto que a nivel regional hay culturas claramente demarcadas que difieren ampliamente entre sí, dicha identidad regional de la que hacen parte todos los habitantes de cada departamento no puede ser cercenada al declarar que una serie de habitantes de veredas y municipios no corresponden a los territorios en que se criaron toda la vida, sino que de un momento a otro pasen a ser parte de otra identidad cultural, de otras costumbres y de otro grupo poblacional.

Por lo anterior, es posible concluir que el territorio como elemento inescindible de la vida del ser humano, desencadena procesos de identificación social y cultural, determina las costumbres y tradiciones, por esa razón es conveniente la modificación de la ley para incluir la reunión de participación popular como mecanismo para la solución de los diferendos limítrofes en casos dudosos como elemento para la puntualización y definición de los mismos.

Respecto a la participación ciudadana en asuntos que afecten a una comunidad, la Corte Constitucional en Sentencia T-814 de 1999 ha señalado que la participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental. En este sentido la Corte ha precisado que *“uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los arts. 2, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución”*, entre otros.

También ha señalado dicha Corporación que la participación ciudadana no comprende únicamente la del pueblo en las elecciones populares, *sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual[[1]](#footnote-1).* Es por ello que, en aras de proteger el derecho fundamental a la participación ciudadana, se busca que las decisiones por diferendos limítrofes tengan en cuenta necesariamente la opinión de los ciudadanos afectados a través de una reunión de participación popular en la cual se representen los intereses de las comunidades asentadas en el área de litigio.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 1994, expresó:

*De otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político, sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohíja es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.[[2]](#footnote-2)*

NECESIDAD DE ESTABLECER LA DENOMINACIÓN DEL TIPO DE MECANISMO PARA CONSULTARLE A LA COMUNIDAD

Si bien es cierto la constitución política previo en su artículo 103 los mecanismos de participación del pueblo, al igual que la ley 136 de 1994 en su artículo 50 y siguientes la consulta popular y la ley 1757 de 2015 disposiciones para la promoción y protección del derecho de participación democrática, es necesario indicar que el mecanismo adicional planteado en el proyecto de ley es nuevo, pues no se encuentra tal distinción, ni en la norma constitucional, ni en las leyes que lo reglamenten, pero tampoco lo prohíbe, de ahí la necesidad de modificar el establecimiento de la figura “reunión de participación popular” y que el gobierno nacional la reglamente, para que la comunidad participe.

Adicionalmente se observa que el mecanismo de consulta popular de acuerdo a su reglamentación conlleva un trámite formal y protocolario, que al aplicarlo a la modificación del artículo haría dispendioso el trámite del procedimiento de los limites dudosos imponiendo una carga adicional tanto de tramite como presupuestal.

El territorio como elemento inescindible de la vida del ser humano, desencadena procesos de identificación social y cultural, determina las costumbres y tradiciones, por esa razón es conveniente la modificación de la ley para incluir el mecanismo adicional y practico de “reunión de participación popular” como un mecanismo para la solución de los diferendos limítrofes en casos dudosos como elemento para la puntualización y definición de los mismos, como se discutió en primer debate de la comisión primera de la Cámara.

Por último, es importante resaltar que las personas que asistan a la reunión de participación popular deben ser personas que representen a la comunidad y expresen de primera mano las voluntades de esta. Por tal motivo, es importante contar con la participación pública y abierta de la comunidad ya sea representada a través de organizaciones de acción comunal, o las Juntas Administradoras Locales (JAL) – o aquellas organizaciones o grupo de personas que sin pertenecer a estos organismos tienen el derecho a participar, habida cuenta que los asuntos políticos y comunitarios de sus territorios son importantes para su convivencia.

Son los representantes de la comunidad, quienes trabajan como representantes de la comunidad en busca de un desarrollo integral que genere una mejor calidad de vida a sus habitantes. Por eso si se busca asegurar la participación ciudadana para un tema de tan alta importancia para el desarrollo de la comunidad, se debe dar voz a quienes, han sido elegidos popularmente como representantes de una comunidad para manejar los asuntos públicos de carácter local.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Acogiendo las propuestas de los Honorables Representantes, Gabriel Vallejo, Juan Manuel Daza y Adriana Matiz, se modifica la denominación de la reunión de consulta, la cual en adelante se denominará reunión de participación popular, con el fin de dar claridad respecto al alcance de esta reunión, la cual en ningún caso será vinculante y tampoco reemplazará los criterios técnicos establecidos con anterioridad en el artículo.

De igual forma, atendiendo la propuesta presentada por los Honorables Representantes Inti Raúl Asprilla, Ángela María Robledo y Luis Alberto Albán, se incorpora la necesidad de que el Ministerio del Interior, al reglamentar la reunión de participación popular, tenga en cuenta las consideraciones realizadas desde las diferentes formas e instancias de organización social, política y cultural.

Por último, atendiendo la propuesta del Honorable Representante, Buenaventura León, se adiciona un inciso en el parágrafo 1, en el cual se propone una instancia donde los actores tengan voz, los actores son las entidades territoriales y los pobladores, sin embargo, el gobierno nacional debe estar presente como miembro externo o arbitro (pero si no se quiere involucrar al gobierno) puede ser también una comisión del congreso (para conflictos interdepartamentales) o una comisión de las asambleas departamentales (para conflictos intermunicipales).

|  |  |
| --- | --- |
| **Texto Aprobado en Comisión Primera del Proyecto de Ley 122 de 2018 Cámara** | **Texto propuesto para Segundo Debate Proyecto de ley 122 de 2018 Cámara** |
| Parágrafo 1º.Como mecanismo adicional para la solución de diferendos limítrofes de que trata este numeral, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes deberán solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Ministerio del Interior, realizar una reunión de consulta en la que se garantice la participación de las comunidades que habitan las áreas en litigio, con el objetivo de conocer los intereses de los habitantes de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural.  El mecanismo de consulta planteado deberá ser reglamentado por el Ministerio de Interior en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, de forma consiente con el Marco fiscal de mediano plazo y en el Marco de Gasto del sector. | Parágrafo 1º.Como mecanismo adicional para la solución de diferendos limítrofes de que trata este numeral, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes ~~deberán~~ podrán solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Ministerio del Interior, realizar una reunión de ~~consulta~~ participación popular en la que se garantice la participación de las comunidades que habitan las áreas en litigio, con el objetivo de conocer los intereses de los habitantes de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural.  El mecanismo de ~~consulta~~ participación popular planteado deberá ser reglamentado por el Ministerio de Interior en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para lo cual deberá considerar las diferentes formas e instancias de organización social, política y cultural ~~de forma consiente con el Marco fiscal de mediano plazo y en el Marco de Gasto del sector~~, y en ningún caso reemplazará los criterios técnicos establecidos en el presente artículo.  Cuando se deban desarrollar exámenes periódicos a los límites de las entidades territoriales, y no exista norma que fije límites, sino que sean resultado de la evolución histórica de la tradición, al ser un procedimiento de deslinde que inicia bajo solicitud de las entidades territoriales la reunión de participación popular deberá contar con la presencia de un representante del gobierno nacional de la entidad competente, los delegados de las Comisiones Conjuntas Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, Y un representante de cada entidad territorial parte del diferendo. |

#### PROPOSICIÓN

Haciendo uso de las facultades conferidas por la ley 5ª de 1992, de conformidad con las consideraciones expuestas, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** y respetuosamente propongo a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar Segundo debate al **Proyecto de Ley N° 122 de 2018 Cámara “*Por medio del cual se modifica el Artículo 9° de la Ley 1447 de 2011”****,* conforme con el pliego de modificaciones que se adjunta.

Cordialmente,

**HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA**

Representante a la Cámara

**MARGARITA MARIA RESTREPO ARANGO**

Representante a la Cámara

**BUENAVENTURA LEON LEON**

Representante a la Cámara

**ELBERT DIAZ LOZANO**

Representante a la Cámara

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara

**INTI RAUL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara

**ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ**

Representante a la Cámara

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**

Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY No. 122 DE 2018 CAMARA**

*“Por medio de la cual se modifica el Artículo 9° de la Ley 1447 de 2011”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1o**. Adiciónese un parágrafo al artículo 9º de la ley 1447 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 9°. *Procedimiento para límites dudosos.***Para solucionar casos de límites dudosos, se seguirá el siguiente procedimiento, previa conformación del respectivo expediente por el IGAC.

1. Si se trata de límite dudoso entre municipios de un mismo departamento se procederá de esta manera.

El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador o de los mismos miembros de la Asamblea Departamental.

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 este las condiciones mínimas exigidas por el artículo [8°](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329#8) de la Ley 136 de 1994 para la creación de municipios.

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.

2. Si se trata de límite dudoso en que esté implicada alguna entidad territorial indígena se remitirá el expediente al Ministerio del Interior y de Justicia para que lo defina de acuerdo con el procedimiento que se convenga con sus representantes.

3. Si se trata de límite dudoso en que esté implicado alguna región territorial, departamento, distrito, o municipio integrante de una área metropolitana, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi remitirá el expediente de límite dudoso a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, para que dentro de un término razonable según la complejidad del caso, soliciten conceptos técnicos a órganos consultivos del Gobierno Nacional, especialmente al IGAC, y adelante todas las actividades y diligencias necesarias, con intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos en la materia, proponga un trazado para definir el límite dudoso o en conflicto. La decisión tomada al respecto por las Comisiones Conjuntas Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, se considerará como propuesta definitiva para ser presentada ante la Plenaria de Senado.

***Parágrafo 1º*.** Como mecanismo adicional para la solución de diferendos limítrofes de que trata este numeral, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes podrán solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Ministerio del Interior, realizar una reunión de participación popular en la que se garantice la participación de las comunidades que habitan las áreas en litigio, con el objetivo de conocer los intereses de los habitantes de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural.

El mecanismo de participación popular planteado deberá ser reglamentado por el Ministerio de Interior en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para lo cual deberá considerar las diferentes formas e instancias de organización social, política y cultural, y en ningún caso reemplazará los criterios técnicos establecidos en el presente artículo.

Cuando se deban desarrollar exámenes periódicos a los límites de las entidades territoriales, y no exista norma que fije límites, sino que sean resultado de la evolución histórica de la tradición, al ser un procedimiento de deslinde que inicia bajo solicitud de las entidades territoriales la reunión de participación popular deberá contar con la presencia de un representante del gobierno nacional de la entidad competente, los delegados de las Comisiones Conjuntas Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, Y un representante de cada entidad territorial parte del diferendo.

**Parágrafo 2º.** Mientras se surten los procedimientos de definición de límites dudosos entre las entidades territoriales involucradas, estas conservan sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos.

**Parágrafo 3°.** Cuando los límites dudosos involucren varios municipios, departamentos o distritos, deberá solicitarse al IGAC, dentro del mes siguiente a la recepción del expediente, una delimitación provisional de la zona en disputa, lo cual se hará con base en los documentos históricos y catastrales que posea el instituto. Esta delimitación provisional deberá hacerse en un plazo máximo de tres (3) meses. Mientras se surten estos trámites, las entidades territoriales involucradas conservarán sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos legales.

Una vez hecha la delimitación provisional, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 2° del presente artículo.

**Artículo 2o.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

**HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA**

Representante a la Cámara

**MARGARITA MARIA RESTREPO ARANGO**

Representante a la Cámara

**BUENAVENTURA LEON LEON**

Representante a la Cámara

**ELBERT DIAZ LOZANO**

Representante a la Cámara

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara

**INTI RAUL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara

**ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ**

Representante a la Cámara

**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**

Representante a la Cámara

1. Corte Consitucional, Sentencia C 180 de 1994, M.P Hernando Herrera Vergara [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sentencia C 089 de 1994, M.P EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ [↑](#footnote-ref-2)