



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra

Bogotá, D.C., nueve (09) de abril de dos mil trece (2013)

Radicación interna: 2136

Número Único: 11001-03-06-000-2013-00003-00

Referencia: Modificación de límites intermunicipales.

Fijación o modificación de límites dudosos según la ley 1447 de 2011.

Agregación y segregación de territorios municipales por falta de identidad social, económica o cultural de los habitantes según la ley 1551 de 2012.

El señor Ministro del Interior formuló a la Sala una consulta referente a si se debe adelantar o no una consulta popular cuando se pretende agregar o segregar un territorio municipal a la luz de la reciente ley 1551 de 2012, y sobre la modificación de límites intermunicipales regulada en dicha ley y en la ley 1447 de 2011.

I. ANTECEDENTES

La consulta se refiere a la situación que se ha presentado en el Departamento de Arauca, la cual se resume así:

1. La Gobernación del Departamento de Arauca ha recibido solicitudes de habitantes de seis (6) de sus siete (7) municipios, mediante las cuales ponen en conocimiento de la autoridad diversos problemas sobre límites intermunicipales y su inconformidad por pertenecer a los actuales municipios, pues no se sienten identificados social, económica o culturalmente con estos.

2. En el año 2012 y dentro del marco de la ley 136 de 1994, la Gobernación de Arauca, con la colaboración de la Asamblea Departamental, las Alcaldías municipales y representantes de las Juntas de Acción Comunal, realizó talleres en los municipios mencionados, para identificar con claridad la problemática expresada por sus comunidades.

3. En dichos talleres se encontró que hay sesenta y cuatro (64) veredas localizadas en los límites intermunicipales de los municipios de Arauca, Arauquita, Fortul, Puerto Rondón, Saravena y Tame, en las cuales sus pobladores desean pertenecer a otro municipio con el cual sienten mayor identidad.

4. Teniendo en cuenta las conclusiones de los talleres y con base en la ley 136 de 1994 sobre municipios, cuyo artículo 14 establecía el requisito de la consulta popular para la modificación de límites intermunicipales, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 53 de la ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana¹, el 1° de junio de 2012 el Gobernador de Arauca solicitó a la Asamblea Departamental el concepto de favorabilidad para convocar una consulta popular de carácter departamental sobre la modificación de los límites de los municipios mencionados.

5. El 3 de julio de 2012 la Asamblea Departamental de Arauca, de conformidad con lo previsto en el citado artículo 53 de la ley 134 de 1994, solicitó al Gobernador una prórroga de diez (10) días para emitir el concepto de favorabilidad solicitado por este.

6. Mientras se cumplía el término de la prórroga, el Presidente de la República sancionó la ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, cuyo artículo 12 fija las condiciones para la agregación y segregación de territorios municipales, sin que mencione entre sus requisitos la consulta popular.

7. El consultante cita, además de varias disposiciones de la Constitución, las leyes 136 de 1994, 1447 de 2011 y 1551 de 2012, relacionadas con la fijación de límites municipales, y finalmente transcribe apartes de la sentencia C-901 de 2011 de la Corte Constitucional, la cual contiene un análisis sobre el fenómeno de la derogatoria de las leyes.

¹ Ley 134 de 1994: *“Artículo 53. Concepto previo para la realización de una consulta popular. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.*

El gobernador o el alcalde someterá a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad”.

Con base en los planteamientos expuestos el Ministro del Interior formula las siguientes

PREGUNTAS:

1. *“Teniendo en cuenta la vigencia de la Ley 1551 de 2012, se pregunta: ¿Es necesario agotar el mecanismo de la consulta popular cuando se pretende agregar o segregar un territorio municipal por parte de la Asamblea Departamental?”*
2. *Cuál es el procedimiento que debe seguir el Departamento de Arauca para realizar la modificación de los límites intermunicipales?*
3. *A la luz de las Leyes 1447 de 2011 y 1551 de 2012 se deben contemplar dos procesos diferentes para la modificación de los límites intermunicipales; por un lado, cuando se trate de falta de identidad de los habitantes con el municipio al cual pertenecen y por las demás circunstancias previstas en el literal b) del artículo 12 de la Ley 1551 de 2012, y otro, cuando la modificación de los límites intermunicipales se genere por conflictos limítrofes (Ley 1447 de 2011)?*
4. *De ser afirmativa la respuesta al interrogante anterior, cada uno de los procesos deberá seguirse por la respectiva ley?*

II. CONSIDERACIONES

A. La modificación o precisión de los límites intermunicipales en la ley 136 de 1994

El artículo 14 de la ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, regulaba el procedimiento para modificar o precisar límites entre municipios de un mismo departamento en los siguientes términos:

“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, 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 este las condiciones mínimas exigidas por el artículo 3° 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 de indefinición de límites o problemas de identidad natural, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexamiento y la consiguiente agregación de áreas territoriales.

Parágrafo. Tanto la consulta popular prevista en el numeral segundo de este artículo, como el estudio a que se refiere el numeral cuarto de este artículo, deberán agregarse a la exposición de motivos del respectivo proyecto de ordenanza”.

De acuerdo con el inciso primero de la norma transcrita, la modificación de los límites intermunicipales para resolver una disputa territorial entre dos o más municipios de un mismo departamento procedía por dos motivos o causales: i) Inexistencia de límites definidos, o ii) Problemas de identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas o culturales de sus habitantes.

Estas dos causales de disputa territorial intermunicipal han sido objeto de reformas legales recientes, de tal manera que la ley 1447 de 2011 trata de la primera, la indefinición de límites, y la ley 1551 de 2012 se ocupa de la segunda, los problemas de identidad, según se analiza a continuación.

B. Fijación de límites intermunicipales en casos dudosos según la ley 1447 de 2011

Prescribe el artículo 150 numeral 4 de la Constitución Política que corresponde al Congreso, por medio de leyes, *“Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.”*

Por su parte el numeral 6 del artículo 300 de la Carta establece que corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, *“Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.”*

En tercer lugar el artículo 290 constitucional dice así:

Artículo 290. 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.

A partir de estas disposiciones superiores, la ley 1447 del 9 de junio de 2011, *“Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia”*, reitera en el artículo 1° la facultad de las Asambleas Departamentales para fijar o modificar los límites de los municipios, y en los artículos siguientes detalla las reglas que deberán seguirse para efectuar el examen y revisión periódica de los límites de los municipios, y para realizar el procedimiento de deslinde, con el concurso del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC. En cuanto interesa a los propósitos de este concepto, el artículo 9° de la ley fija el procedimiento que habrá de seguirse para solucionar los casos de límites intermunicipales dudosos o, lo que es lo mismo, cuando no existan entre ellos *“límites definidos”*, como decía el artículo 14 de la ley 136 de 1994.

Dice así esta última disposición de la ley 1447 de 2011:

“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 80 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 1°. 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 2°. 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 párrafo 1o del presente artículo."

Las disposiciones de la ley 1447 de 2011 que se citan, y en especial el artículo 9°, implican una derogación tácita del artículo 14 de la ley 136 de 1994 en lo relacionado con disputas territoriales de dos o más municipios de un mismo departamento cuando no existan entre ellos "límites definidos". Ello es así porque la ley 1447, al regular la misma materia, "contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior", como señala el artículo 71 del Código Civil al tratar del fenómeno de la derogación tácita, y conforme lo establece la Corte Constitucional en la sentencia C-159 del 24 de febrero de 2004 cuando afirma que "la derogación tácita supone un cambio de legislación, una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía".

C. Agregación o segregación de un territorio municipal por falta de identidad de sus habitantes en la ley 1551 de 2012

En desarrollo de la facultad constitucional de las asambleas departamentales para "segregar y agregar territorios municipales" con sujeción a los requisitos que señale la ley (artículo 300 numeral 6), el artículo 12 de la ley 1551 del 6 de julio de

2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, dispone:

“Artículo 12. Agregación o segregación de territorios municipales.

Para agregar o segregar territorios municipales, deben llenarse las siguientes condiciones:

a) La petición motivada debe tramitarse por: el Gobernador; por la decisión adoptada por mayoría simple de los Concejos Municipales; o por la mitad de los ciudadanos de la región que se intenta segregar y/o agregar ante la Asamblea Departamental.

b) Que la segregación se produzca por falta de identidad de los habitantes del territorio, por la excesiva distancia entre la cabecera municipal y el territorio que se pretende segregar que impide su adecuada administración, por la dificultad permanente de acceso a la cabecera municipal por parte de los habitantes que habitan este territorio y la correlativa cercanía con la cabecera municipal vecina, entre otras circunstancias.

c) Concepto del Gobernador, de carácter no vinculante.

d) Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la viabilidad presupuestal del municipio que pierde parte de su territorio.

Cumplidos estos requisitos la correspondiente Asamblea Departamental decidirá si autoriza o no la agregación o segregación del respectivo territorio municipal.

En caso que los municipios correspondan a departamentos distintos, cada Asamblea deberá decidir lo concerniente a su respectivo municipio”.

Como se observa, el literal b) establece varias causales para que sea procedente la agregación o segregación de territorios municipales, entre las cuales se consagra la *“falta de identidad de los habitantes del territorio”*. Esta causal equivale a la segunda hipótesis descrita en el artículo 14 de la ley 136 de 1994, consistente en que la Asamblea Departamental podía modificar o precisar los límites intermunicipales cuando dos o más municipios mantuvieran una disputa territorial *“por presentar problemas de identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas o culturales”*. Constatada la semejanza de las materias, se deduce que el artículo 14 de la ley 136 de 1994 ha sido tácitamente derogado por el artículo 12 de la ley 1551 de 2012, que contiene una nueva y completa regulación del mismo tema.

D. Supresión del requisito de consulta popular

De lo expuesto se concluye que el artículo 14 de la ley 136 de 1994, que regulaba la modificación de límites intermunicipales, ha sido derogado por los artículos 1° a 12 de la ley 1447 de 2011, que contienen nuevas disposiciones sobre la fijación de límites intermunicipales en casos dudosos, y por el artículo 12 de la ley 1551 de 2012, que regula la agregación y segregación de territorios municipales por falta de identidad de los habitantes del territorio.

En este orden de ideas se concluye, respecto de la primera pregunta en estudio, relativa a la facultad de las Asambleas Departamentales para agregar o segregar territorios municipales, que la consulta popular que preveía el artículo 14 de la ley 136 de 1994 no procede en la actualidad, pues dicho artículo fue derogado por la ley 1447 de 2011, y la nueva legislación no incluye dicha consulta en el procedimiento respectivo.

En cuanto a la segunda pregunta se observa que el procedimiento que debe seguir el Departamento de Arauca para modificar límites intermunicipales, mediante agregación o segregación de territorios municipales, en cuanto ello sea motivado por falta de identidad social, económica o cultural de sus habitantes, será el establecido en el artículo 12 de la ley 1551 de 2012. Al igual que ocurre con la ley 1447 de 2011, la ley 1551 de 2012 tiene efecto derogatorio en relación con el requisito de consulta popular que preveía la ley 136 de 1994 para los casos de “problemas de identidad.”

Finalmente, la tercera y cuarta preguntas, como su propio texto lo sugiere, se contestarán asumiendo que la definición y modificación de límites intermunicipales está hoy regida por dos estatutos, ninguno de los cuales exige la realización de una consulta popular. De esta manera los procedimientos establecidos en la ley 1447 de 2011 se aplicarán a la fijación de límites en casos dudosos, y las reglas del artículo 12 de la ley 1551 de 2012 a la modificación de límites intermunicipales por falta de identidad de los habitantes o por cualquiera de las otras causales descritas en el literal b) de esta disposición.

III. LA SALA RESPONDE

“1. Teniendo en cuenta la vigencia de la Ley 1551 de 2012, se pregunta: ¿Es necesario agotar el mecanismo de la consulta popular cuando se pretende agregar o segregar un territorio municipal por parte de la Asamblea Departamental?”

El procedimiento establecido en el artículo 12 de la ley 1551 de 2012 para que las Asambleas Departamentales puedan agregar o segregar territorios municipales suprimió el requisito de consulta popular que estaba previsto en el artículo 14 de la ley 136 de 1994.

“2.Cuál es el procedimiento que debe seguir el Departamento de Arauca para realizar la modificación de los límites intermunicipales?”

El procedimiento que debe seguir el Departamento de Arauca para modificar límites intermunicipales, por agregación o segregación de territorios, debido a falta

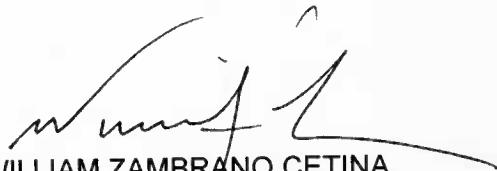
de identidad social, económica o cultural de sus habitantes es el regulado en el artículo 12 de la ley 1551 de 2012.

"3. A la luz de las Leyes 1447 de 2011 y 1551 de 2012 se deben contemplar dos procesos diferentes para la modificación de los límites intermunicipales; por un lado, cuando se trate de falta de identidad de los habitantes con el municipio al cual pertenecen y por las demás circunstancias previstas en el literal b) del artículo 12 de la Ley 1551 de 2012, y otro, cuando la modificación de los límites intermunicipales se genere por conflictos limítrofes (Ley 1447 de 2011)?"

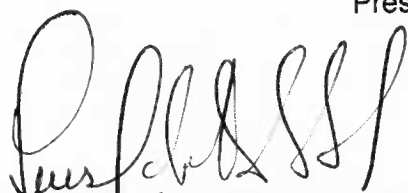
"4. De ser afirmativa la respuesta al interrogante anterior, cada uno de los procesos deberá seguirse por la respectiva ley?"

La definición y modificación de límites intermunicipales, materia anteriormente regulada en la ley 136 de 1994, está hoy regida por dos estatutos, la ley 1447 de 2011 y la ley 1551 de 2012, leyes que para tales efectos ya no exigen la realización de una consulta popular. Por consiguiente, los procedimientos establecidos en la ley 1447 de 2011 se aplicarán a la fijación de límites en casos dudosos, y las reglas del artículo 12 de la ley 1551 de 2012 a la modificación de límites intermunicipales por falta de identidad de los habitantes o por cualquiera de las otras causales descritas en el literal b) de esta disposición.

Remítase al señor Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala



LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO
Consejero de Estado



AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Consejero de Estado



OSCAR ALBERTO REYES REY
Secretario de la Sala

**LEVANTAMIENTO DE LA RESERVA LEGAL MEDIANTE OFICIO OFI13-000022430
OAJ-1400 DE FECHA VEINTINUEVE (29) DE JULIO DE DOS MIL TRECE (2013).**