



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

## **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 064 DE 2016 CÁMARA.**

Por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011.

### **I. ORIGEN DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley fue radicado en Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por el (H) Representante Harry Giovanni González García y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 602 de 2016.

### **II. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene como objeto incluir un párrafo en el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011 para que se habilite la posibilidad de que los diferendos limítrofes sean resueltos por medio de consulta 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.

### **III. 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 párrafo, con el fin de habilitar la posibilidad de que los diferendos limítrofes sean resueltos por medio de consulta popular como mecanismo adicional 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.

### **IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El artículo 9° de la Ley 1447 de 2011 señaló 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 esos aspectos históricos, de identidad natural, social y cultural, se dejó por la ley exclusivamente a las Comisiones que se integren para la fijación y aclaración de esos límites dudosos, pero se excluyeron injustificadamente las comunidades interesadas, pues estas no tienen dentro de la ley posibilidad alguna de expresar sus intereses de acuerdo a sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural, para decidir a qué



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

departamento han pertenecido, pertenecen y desean seguir perteneciendo; es el reflejo un sentimiento que cohesionan 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 consulta 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 solo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. 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 artículos 2º, 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*<sup>[1]</sup>. Es por ello que en aras de proteger el derecho fundamental a la participación ciudadana se busca que las decisiones por

---

<sup>[1]</sup> Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994, M. P.: Hernando Herrera Vergara.



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

diferendos limítrofes tengan en cuenta necesariamente la opinión de los ciudadanos afectados a través de la institución de la consulta popular.

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 prohija 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<sup>2[2]</sup>.*

## **V. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Artículo 1°.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

**Artículo 2°.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

---

<sup>2[2]</sup> Corte Constitucional, sentencia C-089 de 1994, M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

**Artículo 3°.** *La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.*

**Artículo 4°.** *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

(i)

*2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*

(i)

**Artículo 103.** *Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

*El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.*

**Artículo 104.** *El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.*

**Artículo 105.** *Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.*

**Artículo 106.** *Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.*

**Artículo 50. Consulta popular nacional.** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.

*No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.*

**Artículo 51. Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local.** Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

**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 solicitará 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.*

**Artículo 55. Decisión del pueblo.** La decisión tomada por el pueblo en la consulta será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

**Artículo 56. Efectos de consulta.** Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

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 los honorables Representantes de la Comisión dar Primer debate al **Proyecto de ley número 064 de 2016 Cámara**, *por medio del cual se modifica el artículo 9º de la Ley 1447 de 2011*, con el texto propuesto.

## **CONSULTAR NOMBRES EN FORMATO PDF**

### **VI. TEXTO PROPUESTO**

#### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 9º de la Ley 1447 de 2011.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un párrafo al artículo 9º de la Ley 1447 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 9º. 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 8º 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 implicada alguna región territorial, departamento, distrito o municipio integrante de un 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 adelanten todas las actividades y diligencias necesarias, con intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos en la materia, propongan 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°. Previo estudio debidamente fundamentado de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, estas podrán solicitar a las instancias políticas y técnicas del Gobierno nacional la realización de la correspondiente consulta popular como mecanismo adicional para resolver el respectivo diferendo, con determinación de las áreas en litigio cuyos ciudadanos intervendrán en la votación.*

**Parágrafo 2°.** 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 2°. 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,



**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN  
FORMATO PDF**

---