REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - Nº 455 | Bogotá, D. C., martes, 27 de julio de 2010 | EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co — JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORME DE GESTIÓN

Periodo Legislativo julio 2009 - julio 2010

Honorables Senadores Miembros

Aurelio Iragorri Hormaza (**Presidente** 2009-2010)

Milton A. Rodríguez S. (Vicepresidente 2009-2010)

Dilian Francisca Toro Torres (Presidenta 2008-2009)

Rodrigo Lara Restrepo (Vicepresidente 2008-2009)

Germán Villegas Villegas (Presidente 2007-2008)

Ernesto Ramiro Estacio (Vicepresidente 2007-2008)

Arturo Char Chaljub (Presidente 2006-2007)

Jorge Eliécer Ballesteros (Vicepresidente 2006-2007)

Alexandra Moreno Piraquive

Cecilia López Montaño

Jesús Enrique Piñacué Achicué

Secretario General: Gregorio Eljach Pacheco (desde 1995)

La Comisión de Ordenamiento Territorial Senado de la Republica, está integrada así:

Presidente:

Honorable Senador **Aurelio Iragorri Hormaza (2009-2010)**

Vicepresidente:

Honorable Senador Milton A. Rodríguez S.

Honorables Senadores Miembros[1]

Dilian Francisca Toro Torres (Presidenta 2008-2009)

Rodrigo Lara Restrepo (Vicepresidente 2008-2009)

Germán Villegas Villegas (Presidente 2007-2008)

Ernesto Ramiro Estacio (Vicepresidente 2007-2008)

Arturo Char Chaljub (Presidente 2006-2007)

Jorge Eliécer Ballesteros (Vicepresidente 2006-2007)

Alexandra Moreno Piraquive

Cecilia López Montaño

Jesús Enrique Piñacué Achicué

Secretario General:

Gregorio Eljach Pacheco (desde 1995).

1. SESIONES DE LA COMISIÓN

Desarrollo de las Sesiones Ordinarias de Legislatura en cumplimiento de las funciones y competencias propias de la Comisión, efectuadas en las siguientes fechas:

- Sesión Ordinaria de 11 de agosto de 2009, se postula, se elige y se posesiona la Mesa Directiva de esta Célula Congresional, periodo julio 2009-julio 2010 y se acuerdan las líneas generales de trabajo para el periodo y se señalan temas prioritarios de atención.

- Sesión de trabajo con Miembros delegados de la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Planeación, noviembre 18 de 2009, lugar COT Senado.

Análisis de la Ley 152 de 1994, avances y limitaciones que a nivel de la planificación han tenido los Entes Territoriales.

- Varias sesiones de trabajo *in situ* y en sedes académicas sobre posibles ajustes a algunos contenidos específicos de la Ley 152 de 1994, especialmente lo relativo a apoyo a los Consejos Municipales de Planificación y a las normas de esta ley que se relacionan con el art. 306 Constitucional (Regiones Administrativas y de Planificación).

[1] Ver anexo 1. Mesas Directivas desde 1995.

- Sesión de trabajo de la COT Senado, en Florencia Caquetá, diciembre 3 de 2009. Socialización del Proyecto de Ley número 135 de 2009 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley 155 de 2009 Senado, que buscan la modernización de la normatividad aplicable a los Conflictos o Diferendos Limítrofes, especialmente entre departamentos, en procura del desarrollo armónico de las regiones. En esta sesión participaron la Asamblea Departamental del Caquetá, la Gobernación del Caquetá, alcaldes y concejales, la Prefectura Apostólica del Caguán, el sector privado, las fuerzas representativas de la región y especialmente los honorables Representantes oriundos de ese departamento honorables Representantes Álvaro Pacheco y Antonio Serrano, y el señor Vicepresidente Segundo del Senado de la República, honorable Senado Jorge Eliécer Guevara, y el señor Presidente de la COTS, honorable Senador Aurelio Iragorri Hormaza, quien realizó la correspondiente presentación[2].

2. INVESTIGACIÓN Y SEGUIMIENTO A PROYECTOS DE LEY RELACIONADOS CON EL TEMA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

La Comisión ha venido participando en lo relacionado con la elaboración, evaluación y seguimiento a varios proyectos de ley, para lo que ha aportado estudios e investigaciones, propias de esta Comisión Especial.

Proyecto de ley número 135 de 2009 Senado 2009, Acumulado con el Proyecto de ley número 155 Senado 2009, *por medio de la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia.*

(Iniciativa de la COT SENADO. Art. 63 Ley 5ª. de 1992).

Autores: honorables Senadores *Aurelio Iragorri Hormaza* y otros, y honorables Representantes *Álvaro Pacheco* y *Antonio Serrano*.

Ponente primer debate en Senado: honorable Senador *Samuel Benjamín Arrieta Buelvas.*

Ponencia primer debate publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 1066 de 2009.

Aprobado en Comisión Primera de Senado el 8 de Junio de 2010.

Publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 331 de 2010.

Aprobado en Plenaria de Senado junio 17 de 2010.

Queda para continuar el trámite Legislativo en la honorable Cámara de Representantes.

Proyecto de ley número 174 de 2008, *por la cual se establecen normas sobre territorio costero en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Autores honorables Senadores: *Dililan Francisca Toro Torres, Jorge Visbal Martelo, Germán Villegas Villegas, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier* y *Milton A. Rodríguez Sarmiento*.

(Iniciativa de la COT SENADO. Art. 63 Ley 5ª de 1992).

Ponentes: honorable Senadora María Isabel Mejía Marulanda.

Publicaciones: ***Gaceta del Congreso*** número 719 de 2009. Proyecto Inicial

Gaceta del Congreso número 469 de 2009, Ponencia para primer debate.

Gaceta del Congreso número 1209 de 2009. Ponencia segundo debate.

Aprobado en Comisión Primera Senado el 16 de junio 2009.

Fijado en el orden del día de Plenaria junio 17 de 2010.

Proyecto de ley número 194 de 2008 Senado, *por la cual se expiden normas Orgánicas en materia de Ordenamiento Territorial en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución y se dictan otras disposiciones.*

Autor: honorable Senador *Ernesto Ramiro Estacio.*

Proyecto radicado noviembre 12 de 2008.

Ponente: honorable Senador *Alfonso Valdivieso Sarmiento.*

Publicaciones: ***Gaceta del Congreso*** 794 de 2009, Proyecto inicial.

Gaceta del Congreso 238 de 2009, Ponencia primer debate, presentada marzo de 2009. Este proyecto de ley orgánica fue **retirado oportunamente** por su autor.

Proyecto de ley número 99 de 2009 Senado, *por la cual se expiden normas orgánicas en materia de Ordenamiento Territorial en desarrollo de los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución y se dictan otras disposiciones*.

Autor: honorable Senador *Ernesto Ramiro Estacio.*

Proyecto radicado: agosto 18 de 2009.

Ponente: honorable Senador *Parmenio Cuellar Bastidas.*

Publicaciones: ***Gaceta del Congreso*** número 752 de 2009, Proyecto Inicial.

Gaceta del Congreso número 978 de 2009, Ponencia primer debate.

Proyecto de ley número 149 de 2009 Cámara, *Orgánica de Ordenamiento Territorial.*

Autor: honorable Representante *Alberto Gordon May.*

Ponentes: honorables Representantes *Myriam Alicia Paredes Aguirre C., Fernando de la Peña Márquez, Carlos Germán Navas Talero, Ismael de Jesús Aldana Vivas, Rosmery Martínez Rosales, Carlos Arturo Gálvez Mejía.*

Publicaciones: ***Gaceta del Congreso*** 847 de 2009 Proyecto inicial.

Pendiente Ponencia primer debate.

Proyecto de ley número 184 de 2009 Cámara, *por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia*.

(Sobre definición de los límites de las entidades territoriales).

Autores honorables Representantes: *Dairo José Bustillo Gómez, Gilberto Rondón Gonzalez, Héctor Javier Osorio Botello y Carlos Alberto Zuluaga Díaz.*

Radicado en Comisión Primera de Cámara octubre 8 de 2009.

Ponente: honorable Representante *Germán Néstor Viana Guerrero.*

[2] Se anexa presentación del señor Presidente de la Comisión honorable Senador AURELIO IRAGORRI HORMAZA.

Publicaciones: ***Gaceta del Congreso*** 998 de 2009, Proyecto inicial.

Pendiente presentar Ponencia primer debate.

3. PARTICIPACIÓN EN FOROS - CONGRESOS - SEMINARIOS Y OTROS EVENTOS.

La Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, fue invitada, participó, auspició y/o estuvo representada en:

- Presentación del libro "El suelo costero. Propuesta para su reconocimiento", de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá, Julio de 2010.

- III Cumbre Nacional de Líderes del Pacifico Colombiano. Fedempacífico. Bogotá, Julio de 2010.

- Ponencia "Mapa legislativo del ordenamiento territorial colombiano", ofrecida por el Secretario General de la Comisión en la Sociedad Geográfica de Colombia, IGAC y Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Bogotá, Mayo de 2010[3].

- Conferencia "Estado Regional o Regionalización del Estado" ofrecida por el Secretario General de la Comisión ante auditorio académico. Bogotá, Abril de 2010.

- Tertulia "Tutela Contra Laudos Arbitrales (¿Violación del Derecho?)" Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional. Bogotá, mayo de 2010.

- Presentación del libro "Premio Mejor Plan de Desarrollo de Entes Territoriales 2008-2011" Colombia Líder – Fescol. Bogotá, Abril de 2010.

- Conferencia "Enseñanza de la Escuela de los Comunes para Colombia", Foro Nacional Ambiental y Universidad de los Andes. Bogotá, Abril de 2010.

- Curso en "Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario". Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, marzo de 2010.

- Conversatorios y reuniones del Centro de Estudios Constitucionales y El Grupo de Estudios en Derecho Público sobre "Análisis Constitucional de los Decretos de Emergencia Social." Y la reforma constitucional mediante iniciativa de origen popular (referendo constitucional modificatorio), Bogotá, Marzo de 2010.

- I Congreso Colombiano de Derecho Procesal Constitucional "Desafíos del Derecho Procesal Constitucional frente al siglo XXI", Bogotá, Marzo 2010.

- Feria Exposición y Congreso Nacional e Internacional de Desarrollo Marítimo, Fluvial y Costero "Expomares", Bogotá, Octubre, 2009.

- Décimo Tercer Congreso de Planeación Nacional, realizado en la ciudad de Cúcuta, el 29 de octubre de 2009, evento en que la Comisión de Ordenamiento Territorial Senado estuvo representada y presentó una ponencia oficial.

4. *Investigaciones.*

La Comisión en el periodo legislativo, ha adelantado investigación sobre los siguientes temas:

- Evaluación y análisis sobre el Estado Comunitario como horizonte para alcanzar las metas del Plan de Desarrollo, en el Ordenamiento Territorial y Descentralización del Estado Colombiano.

- Referendo Reelecionista. Formación de Actos modificatorios de la Constitución Política de Colombia, con iniciativa popular y los requisitos, condiciones y alcances jurídicos.

- Descentralización Fiscal en Colombia desde el año 1991, la Región Administrativa y de Planificación de la Orinoquía: Un análisis del proceso colombiano. Gerencia Pública y Descentralización.

- Desarrollo sostenible en el marco del Ordenamiento Territorial, sobre el Distrito de Agua Blanca en el Municipio de Cali.

- Territorios Indígenas como Ruta de Conservación y Protección del Medio Ambiente.

- Descentralización Administrativa en Colombia a través del ámbito Fiscal de los niveles intermedio (departamentos) y básico (municipios).

5. APOYO A PROCESOS DE ENTIDADES TERRITORIALES.

Apoyo a las consultas sobre el proceso de revisión y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios de Tocancipá (Cundinamrca) y Chía (Cundinamarca). Sesiones de trabajo in situ y visita de campo.

Atención de consultas y claridad conceptual, jurídica y constitucional al movimiento "Región Caribe" a través de sus promotores, en sesiones de trabajo y por medio electrónico.

Atención a consultas y recepción y análisis de documentos del movimiento social "Sí al nuevo departamento de la Depresión Momposina".

6. PASANTÍAS EN CONVENIO CON UNIVERSIDADES

- Universidad del Rosario. Practicante Elizabeth Porras Cárdenas. Referendo Reelecionista.

- Universidad Externado de Colombia. Practicante Luis Roberto Hernández Vega. Descentralización Fiscal en Colombia.

7. ESTUDIO, APOYO Y SEGUIMIENTO DE CASOS ESPECÍFICOS.

Estudio de la creación, posiblemente sin el lleno de los requisitos legales, del municipio de Guachené (Cauca) y concepto sobre la inconveniencia de crear el nuevo municipio de Ortigal (segregado del actual municipio de Miranda (Cauca).

Seguimiento y evaluación de jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en especial en lo referido a límites territoriales, competencias, distritos, contenido de la LOOT.

Atención a consultas de Asesores de UTL, honorables Congresistas y miembros de la COT sobre distintos temas de competencias de esta célula legislativa.

Seguimiento a los conflictos limítrofes entre: Barranquilla DEIP y Puerto Colombia (Atlántico), ya fallado por la justicia administrativa seccional, y Caquetá, Meta, Casanare (Sector de los Pozos) con el apoyo técnico del IGAC y participación de Mininterior, en trámite por vía administrativa.

Seguimiento al desarrollo en plenaria del proceso limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó, sector de Belén de Bajirá.

Preparación y estudio de documentación, antecedentes jurisprudenciales, casos concretos y específicos para sustentar el desarrollo del proyecto de ley sobre definición y solución de conflictos limítrofes, como propuesta alternativa legislativa.

[3] Se anexa presentación en Power Point.

Estudio de conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Seguimiento e informe sobre propuestas de creación de nuevos departamentos, sus requisitos, trámites, jurisprudencia de las Altas Cortes, etc.

Seguimiento a las propuestas de los candidatos presidenciales sobre la organización territorial del Estado colombiano, especialmente en lo referido al tema regional.

Consultas ante el Departamento Nacional de Planeación DNP, Ministerio del Interior y la Justicia, Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, sobre los temas de interés directo de la Comisión.

Seguimiento a la evolución de la aplicación de las normas reglamentarias del DNP y del MAVDT sobre revisiones ordinarias y extraordinarias y ajustes a los Planes de Ordenamiento Territorial.

8. RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES DEL SECTOR DE OT.

Además de las naturales relaciones con instituciones oficiales que tienen competencia sobre los temas de que trata esta célula legislativa, así como las autoridades de las propias entidades territoriales, la Comisión en este periodo ha continuado con sus relaciones con entidades prestigiosas como Fescol, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto de Ciencia Política, Sociedad Geográfica de Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Procuraduría Delegada para Asuntos Territoriales, Ceddet (España), Red Internacional de Expertos en Derecho Parlamentario, Fundación Centro de Documentación (España), Universidad Externado de Colombia (departamento de Gobierno Municipal), Universidad del Cauca (Facultad de Derecho), Universidad Católica de Colombia (Dirección de posgrados), Universidad Libre (Sede Nacional), etc., mediante comunicaciones, intercambio de documentos, análisis de coyuntura y asistencia a eventos sobre temas relacionados sobre el OT y la descentralización y la organización territorial del Estado.

La COT Senado ha procurado recolectar información, documentos, publicaciones especializadas, jurisprudencia y doctrina, con destino a los honorables Congresistas.

9. APOYO A OTROS ORGANISMOS INTERNOS DEL SENADO.

La Comisión ha brindado apoyo en el tema de las Comisiones Accidentales Demarcadoras de Límites, tanto en el acopio de información como con la figura de la Secretaría Ad-Hoc y la atención de consultas.

La Comisión ha prestado su apoyo a los miembros de la Comisión Especial de Seguimiento a los Organismos de Control Público, especialmente mediante la figura de la Secretaría ad-hoc y apoyo logístico.

También ha adelantado en su momento las gestiones administrativas pertinentes en busca de garantizar el buen funcionamiento y la armónica colaboración con las demás instituciones congresionales y de las otras ramas y órganos del poder público.

El Presidente,

Honorable Senador *Aurelio Iragorri Hormaza.*

El Secretario General COT,

Gregorio Eljach Pacheco,

Senado de la República

MESAS DIRECTIVAS COT SENADO DIFERENTES PERIODOS LEGISLATIVOS

Periodo Legislativo: **Julio 2009 - Julio 2010**

Presidente: honorable Senador *Aurelio Iragorri Hormaza*

Vicepresidente: honorable Senador *Milton Rodríguez Sarmiento*

Periodo Legislativo: **Julio 2008 a Julio 2009.**

Presidente: honorable Senadora *Dilian Francisca Toro Torres*

Vicepresidente: honorable Senador *Rodrigo Lara Restrepo.*

Periodo Legislativo: **Julio 2007 a Julio 2008**

Presidente: *Germán Villegas Villegas*

Vicepresidente: honorable Senador *Ernesto Ramiro Estacio.*

Periodo Legislativo: **Julio 2006 a Julio 2007**

Presidente: honorable Senador *Arturo Char Chaljub*

Vicepresidente: Senador *Jorge Eliécer Ballesteros*

Periodo Legislativo: **Julio 2005 - Julio 2006**

Presidente: honorable Senadora *Dilian Francisca Torro Torres*

Vicepresidente: honorable Senador *Dieb Nicolás Maloof Cuse.*

Periodo Legislativo **Julio 2004 a 2005**

Presidente: honorable Senador *Jaime Bravo Motta*

Vicepresidente: honorable Senador *Jairo Merlano Fernández*

Periodo Legislativo: **Julio 2003 a Julio 2004**

Presidente: honorable Senador *Jesús Puello Chamié*

Vicepresidente: honorable Senadora *Dilian Francisca Toro Torres*

Periodo Legislativo: **Julio 2002 a Julio 2003**

Presidente: honorable Senador *José Renán Trujillo García.*

Vicepresidente: honorable Senador *Rubén Darío Quintero.*

Período Legislativo: **Julio 2001 a Julio 2002**

Presidente: honorable Senador *Javier Ramírez Mejía.*

Vicepresidente: honorable Senador…Postulan al honorable Senador *Francisco Mora Angarita* - No lo eligen queda pendiente esta elección de Vicepresidente).

Legislatura: **Julio 2000 a Julio 2001**

Presidente: honorable Senador *Amílkar David Acosta Medina.*

Vicepresidente: honorable Senador *Francisco Rojas Virry*

Legislatura: **Julio 1999 a Julio 2000**

Presidente: honorable Senador *Juan Manuel Ospina Restrepo*

Vicepresidente: honorable Senadora *Flora Sierra de Lara*

Legislatura **Julio 1999 - Julio 1998**

Presidente: *Luis Eduardo Vives Lacouture*

Vicepresidente: *José Matías Ortiz Sarmiento*

Legislatura: **Julio 1998 - Julio 1997**

Presidente: honorable Senador *Aurelio Iragorri Hormaza*

Vicepresidente: honorable Senador *Carlos Martínez Simahan*

Legislatura: **Julio 1997 - 1996**

Presidente: honorable Senador *Aurelio Iragorri Hormaza*

Vicepresidente: honorable Senador *Carlos Martínez Simahan*

Legislatura: **Julio 1996 - Julio 1995**

Presidente: honorable Senador *Aurelio Iragorri Hormaza*

Vicepresidente: honorable Senador *Carlos Martínez Simahan*

Gregorio Eljach Pacheco
Secretario General
COT Senado de la República.

* * *

SESION DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Senado de la República

Socialización de P. L. 135/09 S

Acumulado con P.L. 155/09 S

Diferendos limítrofes entre Departamentos

AURELIO IRAGORRI HORMAZA

Senador de la República

Presidente de la COTSENADO

ANTECEDENTES

• Es evidente la existencia en el país de múltiples diferendos limítrofes entre departamentos y municipios, que, a decir verdad, no se han podido resolver por carencia de instrumentos legales y jurídicos, tanto sustanciales como procedimentales, que faciliten la agilidad en los trámites, promuevan acuerdos y soluciones rápidas y efectivas entre las entidades territoriales involucradas.

• El origen de tal número de controversias obedece a descripciones de límites generales, incompletas, contradictorias, ambiguas, o en algunos casos, inexistentes, lo que conlleva a controversias jurídicas sobre la jurisdicción y la posibilidad efectiva de ejercer su autonomía por desconocimiento de los límites en que está contenida la entidad territorial.

• Los instrumentos legales o normatividad en materia de deslinde con que cuenta hoy el país, son la Ley 62 de 1939, sus Decretos Reglamentarios 803 de 1940 y 1751 de 1947, compilados por los Decretos 1222 y 1333 de 1986; su aplicación ha sido poco efectiva por la dificultad de conformar comisiones delimitadoras y la falta de ratificación oportuna del límite, dudoso o no, contenido en las actas de deslinde.

• Es de resaltar que la vetusta e inoperante normatividad vigente hasta ahora, ya cercana a los cien años de haberse expedido, se ha convertido en un factor de dificultad mayúscula al momento de tomar las decisiones que las comunidades reclaman y necesitan.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No 135 DE 2009 SENADO

por medio la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia

• Se pretende regular los casos en que se deben examinar los límites de las entidades territoriales y establecer los requisitos y procedimientos para ello con una concepción que incorpora la defensa de la potestad congresional para fijar los límites territoriales, solucionar los diferendos o conflictos y, de conformidad con normas superiores expresas, establecer la división general del territorio.

• Con esta iniciativa se pretende implementar un procedimiento técnico, eficiente y eficaz para el examen periódico de los límites de las entidades territoriales, que además de expedito y moderno, los ponga a tono con la realidad viviente sin menoscabar las funciones inherentes a las respectivas corporaciones de representación popular.

• Establece procedimientos que faciliten la pronta solución de los múltiples conflictos interterritoriales hoy existentes, tanto en la etapa de arreglo directo, como en sede senatorial.

• Contiene varias instancias y mecanismos para agilizar el proceso y reforzar el respaldo legal que para su definición, claridad, exactitud y perdurabilidad debe tener un límite.

• Cuando el límite examinado en terreno o confrontado en la oficina, corresponda a la descripción que aparece en los textos normativos que lo fijan o a la tradición, y se obtenga consenso sobre el mismo, el acta de deslinde será sometida a la ratificación del Ministro del Interior o del Gobernador, según el caso.

• Si persiste la divergencia o se plantean cambios de límites, corresponderá a la corporación de elección popular respectiva, determinar el límite. En este caso se requerirá adelantar una consulta popular entre los habitantes de la zona.

• En el caso de entidades territoriales (Departamentos y Distritos) cuya competencia corresponde al Senado de la República, la consulta popular solo operaría como un mecanismo excepcional, supletorio y complementario.

• Cuando las diferencias no sean solucionadas por las asambleas o por el Senado, se propone el límite provisional decretado por el gobierno departamental o nacional, que permitirá la elaboración y publicación del Mapa Oficial.

• Otros mecanismos que se proponen en este proyecto de ley, como la georreferenciación y el amojonamiento, darán claridad y precisión al límite, llegando a la utilización de tecnología de punta, más confiable y precisa.

• Este proyecto no propicia la modificación de los actuales límites de las entidades territoriales, pues este es un tema que corresponde a los ciudadanos o a las respectivas corporaciones de elección popular (asambleas departamentales y congreso nacional).

• Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi se le confieren varias tareas a saber:

1. Publicar y actualizar periódicamente el Mapa Oficial de la República.

2. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, será el organismo encargado de establecer, mantener y administrar la base de datos de los nombres geográficos y topónimos del país.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2009 SENADO

• El presente proyecto de ley, contiene catorce (14) artículos, en los cuales están contenidos los te-

mas relacionados con competencias para fijar o modificar los límites; el examen y revisión periódica de los mismos; el deslinde y su respectivo procedimiento; el límite tradicional y su procedimiento; los límites dudosos y el respectivo procedimiento de solución. Además se encuentran temas como la provisionalidad de los límites, la publicación de los mapas, el amojonamiento y la georreferenciación, entre otros.

Artículo 1°. Competencias. Corresponde al Senado de la República fijar o modificar el límite de departamentos y distritos; a las asambleas departamentales, el de municipios, y al Gobierno Nacional, el de las entidades territoriales indígenas.

Artículo 2°. Examen y revisión periódica de límites. El examen periódico de los límites de las entidades territoriales dispuesto por el artículo 290 de la Constitución Política se hará mediante una diligencia de deslinde por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Artículo 3°. 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.

Artículo 4°. Procedimiento para deslinde. Para realizar el deslinde se procederá así:

• El Instituto Geográfico Agustín Codazzi previo el cumplimiento de los requisitos establecidos, ordenará la realización de la diligencia de deslinde y notificará a las partes sobre la hora, fecha y lugar de la iniciación de la diligencia.

• El funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes legales de cada una de las entidades territoriales involucradas, con base en la interpretación de los textos normativos vigentes, y a falta de estos en la tradición.

Artículo 5°. Certificación del límite. Cuando el límite examinado en terreno corresponda fielmente al contenido en la normatividad o sea objeto de aclaraciones o precisiones que no generen modificación territorial se dejará constancia de tal circunstancia en el acta de la diligencia de deslinde, que se tendrá como una certificación del límite y no requerirá ratificación posterior.

Artículo 6°. Límite tradicional. Se entiende por límite tradicional aquel que siendo reconocido por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales colindantes no haya sido fijado mediante una descripción contenida en texto normativo alguno.

Artículo 7º. Acuerdo y proyecto de ley u ordenanza. Cuando al examinar en terreno un límite tradicional las partes identifiquen, reconozcan y acuerden un límite común, así se hará constar en el acta de la diligencia de deslinde. El IGAC informará de lo anterior y colaborará en la preparación del correspondiente proyecto de ley o de ordenanza.

Artículo 8°. Límite dudoso. Cuando se presenten dudas durante la diligencia de deslinde y no se obtuviese acuerdo sobre la identificación del límite en terreno, se dejará la respectiva constancia en el acta, y se consignará la línea limítrofe pretendida por cada colindante. El profesional funcionario del IGAC que participe en la diligencia de deslinde deberá trazar sobre la cartografía las líneas así descritas.

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 según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 136 de 1994.

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.

3. Si se trata de límite dudoso en que esté implicado algún departamento o distrito, se remitirá el expediente de límite dudoso al Senado de la República, para que su Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial…

Parágrafo: Consulta popular. Solo en casos excepcionales, previo estudio debidamente fundamentado de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado que así lo establezca, esta podrá solicitar a las instancias políticas y técnicas del Gobierno Nacional, la realización de las correspondientes consultas populares como mecanismo adicional para resolver el respectivo diferendo.

Artículo 10. 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.

Artículo 11. Publicación. Definido el límite de una entidad territorial, se procederá a la publicación del mapa oficial respectivo por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a su amojonamiento en el terreno.

Artículo 12. Amojonamiento y georreferenciación. Los puntos característicos de los límites de las entidades territoriales deben ser materializados mediante mojones o cualquier otra señal visible y duradera, y georreferenciados mediante coordenadas planas o geográficas.

Artículo 13. Reglamentación. El Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de tres (3) meses contados a partir de la vigencia de esta ley, reglamentará los aspectos técnicos que se deben aplicar para el desarrollo de la presente ley.

Artículo 14. Vigencia. La presente ley deroga la Ley 62 de 1939 y sus Decretos Reglamentarios 803 de 1940 y 1751 de 1947, así como los artículos 9 al 13 del Decreto 1222 de 1986 y 20 al 27 del Decreto 1333 de 1986 y 29 y 30 de la Ley 962 de 2005 y todas las normas que le son contrarias.

Artículo transitorio. En un plazo no mayor de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República, revisará y actualizará los expedientes de límites dudosos radicados en el Senado de la República y que no hayan concluido su trámite.

SOCIEDAD GEOGRÁFICA DE COLOMBIA
Academia de Ciencias Geográficas
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI
Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica CIAF
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA
Programa de Estudios de Posgrado en Geografía (EPG)
CICLO DE CONFERENCIAS ESTATUTARIAS
Posesión Miembros de Número de la Sociedad Geográfica de Colombia
"Mapa Legislativo del Ordenamiento Territorial Colombiano"

Gregorio Eljach Pacheco

Bogotá, mayo 28 de 2010

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN
2. INTRODUCCIÓN
3. CONSIDERACIONES PRELIMINARES
4. LOOT ÚNICA O LEGISLACIÓN SOBRE OT
5.- INTEGRACIÓN DE UN RÉGIMEN JURÍDICO TERRITORIAL EN COLOMBIA

DERECHO TERRITORIAL COLOMBIANO

• En Colombia, la Constitución Política de 1991 estableció en materia de organización territorial un régimen híbrido denominado Estado Unitario Complejo.

a) EN MATERIA DE OT LA C.P./91 NO ES SISTEMÁTICA NI COHERENTE: Contiene elementos característicos de los tres tipos de Estados: Unitario (Centralista), Federal (Autonomía Territorial), Regional (RAP y RET).

b) No maneja unos conceptos unificados. Habla de: Distribución de competencias(288), asignación de competencias (151), establecimiento de competencias (150, num. 4), como si fueran lo mismo.

c) No es rigurosa en cuanto al principio constitucional de Reserva de Ley Orgánica (desvirtúa su propia definición).

d) Tiene contradicciones evidentes, por ejemplo:

art. 286 vs. art. 329 (ETIS) - Todavía no "son"

art. 287 num 3 vs. 338 - Solo Congreso los crea.

Artículos 151 vs. 105 - Ley Orgánica o Estatuto.

Art. 307 inciso 1º (LOOT, Referendo).

Inciso 2º (Estatuto)

e) De todos los elementos del territorio (suelo, subsuelo, espacio aéreo, mar territorial etc.), solo se aplica a la parte de superficie terrestre de la zona continental y desconoce los otros elementos que integran el territorio.

f) El OT de la C.P./91 solo **está dirigido a la organización político-administrativa y deja de lado lo ambiental, lo económico y lo social.**

g) La "división político-administrativa" (anterior y actual) asimila los espacios políticos de Entidad Territorial y circunscripción electoral como si siempre debieran coincidir o seguir la misma suerte.

• En los 19 años de vigencia la C.P. del 91 se ha modificado 29 veces, muchas veces en artículos que afectan sensiblemente el régimen territorial (299, 356, 357, 55, etc.) y aún no se ha expedido la LOOT. Se crearon 6 distritos nuevos (A. L. N° 04/07), que la Corte Constitucional declaró inexequible (solo quedó Buenaventura que funciona como un municipio).

• Ante el vacío legislativo la Corte Constitucional ha señalado los derroteros generales del proceso de organización territorial, operando como legislador complementario (concepto de autonomía, descentralización, legislación orgánica, reserva de ley, etc.).

• Además, ni la Constitución de 2010 es la misma de 1991, ni el Estado ni la sociedad colombianos actuales son los mismos que había el 4 de julio 1991 (especialmente reelección presidencial inmediata, partidos, bancadas).

• Sin embargo, el régimen territorial político-administrativo sigue manejándose igual que el establecido en la Constitución de 1886.

• La jurisprudencia ha permitido que la legislación sobre asuntos territoriales se expida fragmentadamente y no en una única LOOT (Sent. C-600A/95 y C-1042/07).

• En la actualidad el nuevo régimen político constitucional (partidos, periodos, bancadas, reelección) especialmente en cuanto a partidos políticos y circunscripciones, hace más notoria la falta de legislación actualizada sobre la distribución espacial del poder.

• Entre tanto, el régimen de las elecciones sigue siendo básicamente preconstituyente y la democracia, el sistema político y el "régimen" se constituyen con base en el elemento electoral (legitimidad) y no en el territorial.

• No obstante, ni gobiernos nacionales ni partidos políticos han definido claramente sus plataformas ideológicas o programas estratégicos sobre organización territorial del Estado en forma integral.

• La coyuntura electoral actual ha motivado algunos pronunciamientos en general no comprometidos y muy contradictorios y confusos, sobre el tema de las regiones.

• En la realidad "en Colombia hay mucho más territorio que Estado; poco Estado y mucho gobierno; más Presidente que Gobierno" y se ha continuado la línea de centralismo político con un poco de descentralización.

• La existencia de guerrillas, narcotráfico, neoparamilitares, perturba sensiblemente la gobernabilidad territorial y en los procesos de paz no se han considerado los aspectos territoriales, tampoco el tema de organización político-administrativa del país.

LOOT ÚNICA O LEGISLACIÓN SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

• Del texto constitucional, de la doctrina nacional y extranjera, de la jurisprudencia interna y, especialmente, de la praxis legislativa ocurrida hasta ahora, se deduce que no es conveniente ni oportuno reunir todo el régimen jurídico de la organización territorial del Estado en una única LOOT (que además está incompleto).

• En consecuencia, el régimen jurídico territorial colombiano está y deberá estar integrado por normas constitucionales (dogmáticas y orgánicas) y diversos tipos de leyes (orgánicas, ordinarias), además de los reglamentos administrativos (o el ejercicio de funciones normativas de las corporaciones de elección popular territoriales - asambleas art. 300-5, concejos art. 313-5).

• Sobre la legislación del régimen territorial tienen especial incidencia la normativa orgánica referida a planificación y presupuesto. Es dramática la influencia que en el arreglo territorial ejercen las normas fiscales (titulo XII arts. 356, 357) y los sucesivos cambios de regímenes de reparto de los ingresos (situado fiscal, participación, transferencias, etc.). Amén del régimen tributario de las entidades territoriales (parte del tema RAP está en la ley 152/94).

• Se deben armonizar y concordar los 4 temas de legislación orgánicas del art. 151 C.P.: Planificación, presupuesto, reglamento y Régimen Orgánico Territorial).

• En algunos asuntos trascendentales se siguen aplicando leyes preconstituyentes (DL 1222 de 1986, DL 1333 de 1986 parcial, Ley 10/78, Ley 69/32, Leyes 12 y 14/83, Ley 9/89, etc.).

• Sin embargo, se ha avanzado sectorialmente en temas como POT, ordenamiento de cuencas, áreas metropolitanas, distritos, reparto de competencias administrativas, endeudamiento de las entidades territoriales, etc.

• Por mandato constitucional expreso, a veces en forma antitécnica algunos temas están petrificados al tipo de legislación orgánica aún tratándose de temas accesorios o no esenciales (no orgánicos).

INTEGRACIÓN DE UN RÉGIMEN JURÍDICO TERRITORIAL EN COLOMBIA

(DERECHO TERRITORIAL COLOMBIANO)

DE RANGO CONSTITUCIONAL:

• Definir claramente el tipo de Estado a construir en lo territorial (unitario-descentralizado, federal, regional) y concretar las modalidades de entidades territoriales a: locales (municipios, distritos, etis), intermedias (solo departamentos) y las demás escalas tomarlas como unidades de planificación y gestión (art.285) (ADT, ZIF, ZEE, etc.).

• Promover decidida, gradualmente y sostenidamente el desarrollo legal y el ejercicio de la autonomía en lo territorial y no reducir la relación Estado Central-Entidades Territoriales, a la descentralización, sobre la que ya se ha venido avanzando en la modalidad de focalización de recursos fiscales y desconcentración.

• Incluir en el artículo 327 superior a todos los distritos existentes en la actualidad separación de circunscripciones) y modificar los artículos 306 y 307 para permitir que las regiones se puedan constituir con departamentos completos o porción de los mismos, lo mismo que en el caso de Bogotá D. C., (art. 325 y 326).

• Creación de un fondo especial de desarrollo territorial con al menos el 30% de los recursos provenientes de las regalías para destinarlos a la construcción de la gran infraestructura nacional (vías, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, etc.) para la competitividad, por regiones (del 334 y del 361) y no por circunscripciones electorales o territoriales y procurando equidad de la inversión.

DE RANGO LEGAL ORGÀNICO:

• Toda la legislación de tipo orgánico ya expedida sobre temas específicos de ordenamiento territorial (Leyes 60, 128, 715, 768, 1076, etc.), con sus respectivos ajustes, y concordados con algunas estatutarias (134,137).

• Todos los temas que expresamente la Constitución afecta con el principio de reserva de ley a las orgánicas (arts. 105, 151, 288, 297, 307, 321, 329).

• Normativa sobre autonomía, principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, desarrollo de los derechos y garantías institucionales de rango constitucional que protegen a las entidades territoriales.

• Todos los temas que mediante el método de interpretación axiológico, sistemático, histórico y finalístico se concluya que también corresponden al tipo de ley orgánica (conexidad inescindible con el núcleo esencial de la norma).

La C.P. en más de nueve artículos ordena que todo se haga "de conformidad con lo que establezca la Constitución y la ley".

• Desarrollo de los mandatos constitucionales de los art. 302 (departamentos) y 320 (municipios). Criterios flexibilidad, gradualidad, asociatividad, diversidad de regímenes.

• Nuevo régimen jurídico de los grandes conglomerados humanos (no urbanos) tales como áreas metropolitanas, distritos, distritos metropolitanos, ciudades-región, régimen jurídico orgánico para reorganizar el Distrito Capital de Bogotá, por ley y no por decreto.

• Institucionalidad eficiente y eficaz ("con músculos" o "con dientes" coercitivos) para la gestión legislativa y el control político del ordenamiento territorial (COT).

DE RANGO LEGAL ORDINARIO

• Leyes ya expedidas: 99, 105, 358, 388, 507, 614, 617, 810, etc.

• Nuevo régimen departamental (PL. 019/08 S)

(Regiones administrativas y de planificación)

(Provincias administrativas y territoriales)

• Ajustes al régimen municipal.

• Definición legal de la estructura organizativa mediante la que el Gobierno Central (Ministerios) ejercerá las funciones de Cancillería del Interior (relaciones entre el Gobierno Central y las Entidades Territoriales sobre la base de los principios de descentralización integral y autonomía territorial, concurrencia, coordinación y subsidiaridad).

• Reasignación de algunas competencias actualmente a cargo de organismos centrales, a entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Capitales) Superintendencias, CAR. verdadera descentralización y delegación de competencias y recursos.

• Modernización del Régimen Tributario de las Entidades Territoriales.

• Modernización del régimen catastral y del impuesto predial particularmente.

• Modernización de las normas sobre revisión de límites, solución de conflictos limítrofes y publicación del mapa oficial (PL: 210/03 S, 135 y 155 de 2008 Senado).

• Mar territorial, plataforma submarina, lecho marino y especies náufragas

• Áreas costeras del territorio continental.

• Regiones insulares. PAL 053/08 C.