

**LIMITES DEPARTAMENTALES - Consulta popular no está prevista legalmente para su definición / LIMITES INTERMUNICIPALES - Gobernador debe convocar consulta popular / CONSULTA POPULAR - No es legalmente viable para definir límites entre departamentos**

La consulta popular ha sido establecida para definición de límites intermunicipales, al interior de un mismo departamento, sin que sea procedente la aplicación de la analogía con el argumento de que todo conflicto de límites departamentales, encierra un conflicto de límites intermunicipales, pues no siempre hay municipios limítrofes, y además, no se presenta la hipótesis normativa, pues de existir éstos, pertenecerían a dos departamentos distintos con Asambleas y Gobernadores diferentes, de manera que no sería viable la solución por autoridades únicas prevista por la norma. Podría pensarse sin embargo, que de acuerdo con la ley estatutaria 134 del 31 de mayo de 1994, referente a los mecanismos de participación ciudadana, dentro de los cuales se encuentra el de la consulta popular, es factible utilizar dicho instrumento, a nivel de los dos departamentos, como parte del trámite para resolver el asunto. (...) Como se aprecia, este trámite, en la hipotética situación de que se pudiera aplicar al caso analizado, sería impracticable, por cuanto habría que realizarlo de manera simultánea y coordinada entre las autoridades de cada uno de los dos departamentos, y conllevaría una serie de dificultades como las siguientes: ¿Qué pasaría si un departamento decide hacer la consulta y el otro no?, o en uno participa el mínimo electoral requerido y en el otro no? ¿Se contarían las consultas por separado sin tener en cuenta el número de habitantes, mayor en un departamento que en el otro?, ¿La decisión final sería de las dos Asambleas y no de la plenaria del Senado de la República, teniendo en cuenta que la decisión popular es obligatoria?, etc. De otra parte, habría que tener en cuenta exactamente la materia de la consulta popular, esto es, las preguntas formuladas al pueblo, que se deben contestar con un “Sí” o un “No”, como lo señala el artículo 52 de la ley 134. Esta misma ley establece que las consultas son “para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales...” (art. 51). En este caso, sería sobre un asunto departamental que interesa al departamento propio y al departamento vecino, con lo cual se sale de su ámbito territorial, y no sería acerca de un sentimiento o voluntad popular, esto es, si el pueblo del departamento desea que determinado municipio o municipios sean anexados o pertenezcan a su territorio (como sucede en la consulta popular sobre límites intermunicipales), sino sobre un asunto eminentemente técnico e histórico: la aprobación del trazado de un límite, realizado provisionalmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pues se trata de una definición de límites entre dos departamentos, lo cual no tiene sentido que sea sometido a una consulta popular.

**FUENTE FORMAL:** LEY 136 DE 1994 - ARTICULO 14 / LEY 134 DE 1994 - ARTICULO 51 / LEY 134 DE 1994 - ARTICULO 52

**COMISIONES DEMARCADORAS DE LIMITES DEPARTAMENTALES DEL SENADO - Normas que las preveían fueron derogadas por la Constitución Política de 1991 / SENADO DE LA REPUBLICA - Sus atribuciones para demarcar límites departamentales desaparecieron con la Constitución Política de 1991 / LIMITES DEPARTAMENTALES - Falta de competencia del Senado de la República para demarcarlos a partir de la Constitución Política de 1991**

Se ha entendido hasta ahora que, el procedimiento legal de creación, deslinde y amojonamiento de los departamentos se encuentra consignado, básicamente, en el Título II, artículos 8º a 15, del decreto ley 1222 del 18 de abril de 1986, “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”. (...) Esta norma legal transcribe literalmente, con excepción del primer inciso, todo el artículo 5º, de la Constitución

Política anterior, cuerpo constitucional derogado en forma expresa y total por el artículo 380 de la Carta de 1991. (...) Es claro entonces, que al ser derogada la facultad constitucional fue igualmente derogada la competencia legal que dependía de aquella, máxime cuando el artículo 8 del decreto ley 1222 era una transcripción literal de esa parte de la Constitución, como ya se demostró. En consecuencia, el inciso del artículo 5º de la Constitución anterior que confería competencia a las Comisiones Demarcadoras designadas por el H. Senado de la República, para determinar las “líneas divisorias dudosas” entre los departamentos, no se encuentra vigente. Así las cosas, también se encuentra derogado el artículo 12 del decreto ley 1222 de 1986 que asignaba la competencia al Senado para aprobar la delimitación territorial entre dos departamentos, con base en la atribución privativa del artículo 98.5º de la Constitución anterior, que lo habilitaba para “nombrar las comisiones demarcadoras de que trata el artículo 5”. (...) Desde otro ángulo, es bueno anotar que la nueva Constitución no solo derogó la competencia en comento sino que no la reprodujo en el nuevo texto, como sí ocurrió con otros artículos. En efecto, al revisar el artículo 173 de la Constitución actual que señala expresamente las atribuciones del Senado, en parte alguna indica la designación de Comisiones Demarcadoras de límites departamentales, ni menos que le corresponda a esa corporación legislativa la aprobación del límite definitivo entre dos departamentos. En el mismo sentido, se constata que el artículo 313 de la ley 5ª de 1992, sobre atribuciones especiales del Senado de la República, tampoco le confiere tales facultades. Es claro también que las atribuciones del Senado sobre demarcación de límites entre departamentos no se encuentran comprendidas ni puede inferirse de la función de “definir la división general del territorio” que contempla el artículo 150-4 de la Carta vigente, ni en la de realizar “el examen periódico de los límites de las entidades territoriales”, de que trata el artículo 290 de la misma, pues éstas se refieren a temas materia de leyes, vale decir, que son competencia del Congreso Nacional. Por todo lo anterior se concluye que a la luz de la Constitución vigente, no existe competencia del H. Senado de la República para designar Comisiones Demarcadoras de límites departamentales y de aprobar el trazado definitivo.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1222 DE 1986 - ARTICULO 5 / DECRETO 1222 DE 1986 - ARTICULO 12

**LIMITES DEPARTAMENTALES - Vacío normativo sobre solución de conflictos: El tema deberá regularse en ley orgánica de ordenamiento territorial / LIMITES DEPARTAMENTALES - Establecimiento provisional por el IGAC mientras se expide ley orgánica de ordenamiento territorial / LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Su expedición es necesaria para el país**

El anterior argumento de la derogatoria constitucional y legal de la competencia y la inexistencia de actividad legislativa al respecto, bastan para afirmar que hoy en día no hay legislación sobre el tema, y que, por tanto, el procedimiento para solucionar los conflictos de límites entre departamentos deberá incluirse en la ley orgánica de ordenamiento territorial. (...) Los artículos 29 y 30 de la ley 962 del 8 de julio de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, más conocida como ley anti-trámites, se refirió en dos de sus normas, al proceso de deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales, con la finalidad de facilitar su tramitación. (...) Como se aprecia, de conformidad con estas normas, el trazado técnico realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi constituye el límite provisional entre los dos departamentos, el cual estará vigente necesariamente hasta tanto se dicte la ley orgánica de ordenamiento territorial, que determine la

entidad competente para expedir el acto de aprobación del límite definitivo. (...) La expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye una necesidad para el país, a fin de dar vida legal a una serie de preceptos constitucionales relacionados con las entidades territoriales y su desarrollo económico y social. (...) son muchos los temas que han de ser regulados mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial y dentro de éstos, se debe contemplar el referente a la definición de límites departamentales cuando exista controversia al respecto, mediante un procedimiento claro y ágil.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la necesidad de expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto No. 1361 de 6 de septiembre de 2001.

**FUENTE FORMAL:** LEY 962 DE 2005 - ARTICULO 29 / LEY 962 DE 2005 - ARTICULO 30

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: GUSTAVO APONTE SANTOS**

**Bogotá D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil seis (2006)**

**Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00021-00(1722)**

**Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**

**Referencia: DEFINICIÓN DE LÍMITES DEPARTAMENTALES. Delimitación territorial entre los Departamentos de Antioquia y Chocó en la zona de Belén de Bajirá. Intervención de una Comisión Accidental Demarcadora del H. Senado de la República. ¿Es viable realizar una consulta popular en los municipios limítrofes o en los dos departamentos?**

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Sabas Pretelt de la Vega, a solicitud de la doctora Claudia Blum de Barberi, Presidenta del H. Senado de la República, formula a la Sala una consulta para determinar si, dentro del proceso de definición de los límites entre los Departamentos de Antioquia y Chocó en la zona de Belén de Bajirá, en el cual está interviniendo una Comisión Accidental Demarcadora del Senado de la República, es viable jurídicamente realizar una consulta popular en los municipios limítrofes o en los dos departamentos.

### **1. ANTECEDENTES**

El Ministro transcribe la consulta de la Presidenta del H. Senado, en la cual se citan diversas normas legales relacionadas con la fijación de límites de municipios y de departamentos, se indica que, en desarrollo de la facultad de designación de comisiones accidentales (artículo 66 de la ley 5ª de 1992), el Senado de la República integró, mediante la resolución 176 del 14 de julio de 2003, una Comisión Accidental Demarcadora para dirimir el aludido diferendo limítrofe, y se concluye lo siguiente:

“La Comisión Accidental Demarcadora conformada en el Senado de la República para definir el diferendo limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Chocó (Zona de Belén de Bajirá), ha tomado en consideración la normatividad vigente en la materia y el documento guía elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para tales fines, pero en desarrollo de dicho proceso no ha adquirido la claridad jurídica suficiente para determinar si, por estar involucrados en la definición de los límites departamentales, municipios de ambos departamentos, se debe aplicar la norma relativa a la modificación de límites municipales contenida en el artículo 14 numerales 1 y 2 de la Ley 136 de 1994, que establece la consulta popular como requisito para la modificación de límites intermunicipales”.

## **2. INTERROGANTES**

Los interrogantes presentados son los siguientes:

***“1. En un proceso de Definición de Límites Departamentales a cargo de una Comisión Senatorial Accidental Demarcadora, integrada conforme a la ley, se debe acudir al mecanismo de Consulta Popular en los municipios involucrados con la demarcación, como lo señala específicamente la Ley 136 de 1994 para la aclaración de límites intermunicipales?***

***2. En caso afirmativo, cuál sería el contenido de la consulta popular? Podría ser el Proyecto de Informe Definitivo sobre límites preparado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para la Comisión Accidental Demarcadora?***

***3. Se realizaría la consulta exclusivamente en los municipios afectados con la modificación de los límites departamentales? o en todos los municipios de los respectivos departamentos? o una sola simultánea en los dos departamentos?***

***4. Como quiera que la competencia para establecer la solución definitiva corresponde a la sesión plenaria del Honorable Senado de la República, puede este órgano de representación popular modificar lo aprobado previamente mediante la consulta popular, Municipal o Departamental, según sea el caso?***

## **3. CONSIDERACIONES**

### **3.1 Observación inicial.**

La consulta busca esencialmente, establecer si se puede o no realizar una consulta popular, dentro del trámite de definición de los límites de los Departamentos de Antioquia y Chocó en la zona de Belén de Bajirá. La Sala analizará el tema en abstracto y luego aplicará sus conceptos a este caso concreto.

Adicionalmente, la Sala observa que en dicho trámite actúa una Comisión Accidental Demarcadora del H. Senado de la República, para efectuar, como su nombre lo dice, una demarcación sobre las líneas divisorias dudosas, con la finalidad de que posteriormente, la Plenaria del Senado apruebe el límite definitivo entre los dos departamentos, y ha encontrado que, de acuerdo con la Constitución

Política de 1991, el H. Senado ya no tiene la competencia para definir límites entre departamentos, razón por la cual abordará también este tema.

### **3.2 Improcedencia de una consulta popular en el proceso de demarcación de límites entre dos departamentos.**

Para la Sala es claro, de la simple observación inicial sobre el tema, que dentro de las normas legales actuales referentes al trámite para la definición de límites departamentales, no se encuentra contemplada la realización de una consulta popular, ni a nivel de los departamentos, ni en los municipios relacionados con la fijación del límite, razón por la cual no se podría efectuar por ser una medida ajena al procedimiento establecido.

En efecto, la consulta popular que está prevista legalmente, se refiere al trámite de fijación de límites entre municipios de un mismo departamento, lo cual es enteramente distinto. Es así como, el artículo 14 de la ley 136 del 2 de junio de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, establece:

**“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.**  
(...).” (Destaca la Sala ).

Como se advierte, esta norma alude claramente a la definición de límites entre municipios que pertenezcan a un mismo departamento y no a la solución de un diferendo limítrofe entre dos departamentos, que es una hipótesis diferente. De hecho, la ley 136 de 1994 se refiere únicamente al tema municipal y no prevé entonces, normas de alcance departamental.

Así las cosas, la consulta popular ha sido establecida para definición de límites intermunicipales, al interior de un mismo departamento, sin que sea procedente la aplicación de la analogía con el argumento de que todo conflicto de límites departamentales, encierra un conflicto de límites intermunicipales, pues no siempre hay municipios limítrofes, y además, no se presenta la hipótesis normativa, pues de existir éstos, pertenecerían a dos departamentos distintos con Asambleas y Gobernadores diferentes, de manera que no sería viable la solución por autoridades únicas prevista por la norma.

Podría pensarse sin embargo, que de acuerdo con la ley estatutaria 134 del 31 de mayo de 1994, referente a los mecanismos de participación ciudadana, dentro de los cuales se encuentra el de la consulta popular, es factible utilizar dicho instrumento, a nivel de los dos departamentos, como parte del trámite para resolver el asunto.

Al respecto, es importante precisar que esa posibilidad tampoco puede darse, por las siguientes razones:

a) Conforme se indicó, la consulta popular no se encuentra establecida como una etapa dentro del procedimiento legal para dirimir un conflicto limítrofe entre dos Departamentos, y aparece claro que no se puede crear por vía de interpretación doctrinal, un trámite no consagrado en la ley.

b) La Comisión Demarcadora del Senado no tiene competencia conferida por la ley, para convocar la realización de una consulta popular en los dos departamentos, con la finalidad anotada.

c) De acuerdo con los artículos 51 y siguientes de la ley 134, las consultas del orden departamental, deben surtir el siguiente trámite:

- Solicitud del Gobernador a la Asamblea sobre la conveniencia de la consulta.
- Concepto favorable de la Asamblea.
- Remisión del texto al Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad, en los quince (15) días siguientes.
- Realización de la consulta en el término de dos (2) meses.
- La decisión del pueblo es obligatoria, si ha participado por lo menos la tercera parte del respectivo censo electoral.
- Expedición de una ordenanza para hacer efectiva la decisión objeto de la consulta. Se debe expedir en el mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente.
- Si se deja vencer el plazo anterior, el Gobernador dentro de los tres meses siguientes, debe dictar un decreto con fuerza de ordenanza, adoptando las medidas necesarias para cumplir la decisión popular.

Como se aprecia, este trámite, en la hipotética situación de que se pudiera aplicar al caso analizado, sería impracticable, por cuanto habría que realizarlo de manera simultánea y coordinada entre las autoridades de cada uno de los dos departamentos, y conllevaría una serie de dificultades como las siguientes: ¿Qué pasaría si un departamento decide hacer la consulta y el otro no?, o en uno participa el mínimo electoral requerido y en el otro no? ¿Se contarían las consultas por separado sin tener en cuenta el número de habitantes, mayor en un departamento que en el otro?, ¿La decisión final sería de las dos Asambleas y no de la plenaria del Senado de la República, teniendo en cuenta que la decisión popular es obligatoria?, etc.

De otra parte, habría que tener en cuenta exactamente la materia de la consulta popular, esto es, las preguntas formuladas al pueblo, que se deben contestar con un "Sí" o un "No", como lo señala el artículo 52 de la ley 134. Esta misma ley establece que las consultas son "para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales,..." (art. 51). En este caso, sería sobre un asunto departamental que interesa al departamento propio y al departamento vecino, con lo cual se sale de su ámbito territorial, y no sería acerca de un sentimiento o voluntad popular, esto es, si el pueblo del departamento desea que determinado municipio o municipios sean anexados o pertenezcan a su territorio (como sucede en la

consulta popular sobre límites intermunicipales), sino sobre un asunto eminentemente técnico e histórico: la aprobación del trazado de un límite, realizado provisionalmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pues se trata de una definición de límites entre dos departamentos, lo cual no tiene sentido que sea sometido a una consulta popular.

En síntesis, para la fijación de límites entre dos departamentos, no se encuentra contemplada en la legislación actual la realización de una consulta popular y, como se verá adelante, tampoco existe hoy una autoridad que resuelva en forma definitiva la situación planteada.

### **3.3 Actual falta de competencia de la Comisión Accidental Demarcadora y del H. Senado de la República para definir los mencionados límites departamentales.**

Se ha entendido hasta ahora que, el procedimiento legal de creación, deslinde y amojonamiento de los departamentos se encuentra consignado, básicamente, en el Título II, artículos 8º a 15, del decreto ley 1222 del 18 de abril de 1986, “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”. Es así como el artículo 8º del decreto ley, transcribiendo el inciso 2º y siguientes del artículo 5º de la anterior Constitución Política, previó lo siguiente:

**“Artículo 8º.-** La ley podrá decretar la formación de nuevos Departamentos, desmembrando o no las entidades existentes siempre que se llenen estas condiciones.

1ª) Que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los Concejos de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento;

2ª) Que el nuevo Departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y cincuenta millones de pesos de renta anual, sin computar en esta suma las transferencias que reciba de la Nación.

A partir del año siguiente al de la vigencia de **este acto legislativo**, las bases de población y renta se aumentarán anualmente en un cuatro y quince por ciento, respectivamente;

3ª) Que aquél o aquéllos de que fuere segregados, quede cada uno con población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo Departamento;

4ª) Concepto previo favorable del Gobierno Nacional sobre la conveniencia de crear el nuevo Departamento;

5ª) Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo.

(...)

**Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado de la República.**

Los actos legislativos que sustituyan, deroguen o modifiquen las condiciones para la creación de Departamentos o eximan de alguna de éstas, deberán ser aprobados por los dos tercios de los votos de los

miembros de una y otra Cámara. **(Artículo 5º, incisos 2º y siguientes, de la Constitución Política)**” (Resalta la Sala).

Como se aprecia, esta norma legal transcribe literalmente, con excepción del primer inciso, todo el artículo 5º, de la Constitución Política anterior, cuerpo constitucional derogado en forma expresa y total por el artículo 380 de la Carta de 1991, cuando dice:

**“ARTICULO 380. Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas.** Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”. (Resalta la Sala).

Es claro entonces, que al ser derogada la facultad constitucional fue igualmente derogada la competencia legal que dependía de aquella, máxime cuando el artículo 8 del decreto ley 1222 era una transcripción literal de esa parte de la Constitución, como ya se demostró.

En consecuencia, el inciso del artículo 5º de la Constitución anterior que confería competencia a las Comisiones Demarcadoras designadas por el H. Senado de la República, para determinar las “líneas divisorias dudosas” entre los departamentos, no se encuentra vigente.

Así las cosas, también se encuentra derogado el artículo 12 del decreto ley 1222 de 1986 que asignaba la competencia al Senado para aprobar la delimitación territorial entre dos departamentos, con base en la atribución privativa del artículo 98.5º de la Constitución anterior, que lo habilitaba para “nombrar las comisiones demarcadoras de que trata el artículo 5”. Dice así la citada norma del decreto ley:

**“Artículo 12.-** Una vez en posesión de los documentos concernientes a un límite en litigio, cuya solución corresponde al Senado, éste de acuerdo con la facultad privativa que le confiere la Constitución, nombrará las comisiones demarcadoras respectivas, que se integrarán así:

**1º) En el caso de límite de Departamento en litigio:**

a) De un Senador por cada uno de los Departamentos interesados, escogidos de sendas ternas presentadas por las diputaciones senatoriales correspondientes entre las cuales figurará precisamente un ingeniero, si hubiere esta clase de profesionales entre los miembros de la corporación.

b) De un Senador elegido directamente por el Senado, que no haya figurado en las ternas de la parte anterior.

Si las diputaciones senatoriales interesadas no se pusieren de acuerdo para la formación de las ternas que les corresponden, dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los documentos al Senado, éste elegirá directamente los Senadores para representarlo.

**2º) En caso de límites dudosos de Intendencias y Comisarías** entre sí o de éstas con uno o varios Departamentos, las comisiones demarcadoras se integrarán, en lo que se refiere a los Departamentos, en la forma anteriormente indicada, y en lo que dice relación a las

Intendencias y Comisarías, de ternas presentadas al Senado por el Ministro de Gobierno<sup>1</sup>.

La comisión demarcadora del Senado examinará el problema, completará las informaciones si lo juzga necesario, y asistida por el director del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y el ingeniero catastral que haya actuado en el terreno, **propondrá el trazado definitivo para la ratificación del Senado, dentro de los sesenta (60) días siguientes a su elección**" (Resalta la Sala).

Se reitera entonces, que la competencia privativa a favor del Senado, fijada tanto en la Constitución anterior, como en la ley para solucionar los litigios de límites entre dos departamentos, fue eliminada en la Constitución política vigente.

Desde otro ángulo, es bueno anotar que la nueva Constitución no solo derogó la competencia en comento sino que no la reprodujo en el nuevo texto, como sí ocurrió con otros artículos. En efecto, al revisar el artículo 173 de la Constitución actual que señala expresamente las atribuciones del Senado, en parte alguna indica la designación de Comisiones Demarcadoras de límites departamentales, ni menos que le corresponda a esa corporación legislativa la aprobación del límite definitivo entre dos departamentos. En el mismo sentido, se constata que el artículo 313 de la ley 5ª de 1992, sobre atribuciones especiales del Senado de la República, tampoco le confiere tales facultades.

Es claro también que las atribuciones del Senado sobre demarcación de límites entre departamentos no se encuentran comprendidas ni puede inferirse de la función de "definir la división general del territorio" que contempla el artículo 150-4 de la Carta vigente, ni en la de realizar "el examen periódico de los límites de las entidades territoriales", de que trata el artículo 290 de la misma, pues éstas se refieren a temas materia de leyes, vale decir, que son competencia del Congreso Nacional.

Por todo lo anterior se concluye que a la luz de la Constitución vigente, no existe competencia del H. Senado de la República para designar Comisiones Demarcadoras de límites departamentales y de aprobar el trazado definitivo.

En este punto, la Sala considera importante profundizar en los argumentos que sustentan esta posición, debido a la existencia de un concepto anterior de esta misma Sala expedido el 16 de julio de 1996 radicación 853, en el cual se sostuvo que los artículos 11 y 12 del decreto ley 1222 de 1986, están vigentes.

Al respecto, es necesario puntualizar que en el concepto 853, la Sala se contrajo a analizar los procedimientos contenidos en los mencionados artículos 11 y 12, normas sobre las cuales versaba la consulta. Por esta razón no estudió la suerte del artículo 8 del mismo decreto ley que es, como ya se vio, la trascripción del artículo 5º de la Constitución anterior, en el cual constaba la precisa competencia del Senado para designar las comisiones demarcadoras y que fue derogado expresamente, como todos los demás artículos, por la Constitución de 1991. Esta derogatoria eliminó la base constitucional y legal de la competencia del Senado.

El anterior argumento de la derogatoria constitucional y legal de la competencia y la inexistencia de actividad legislativa al respecto, bastan para afirmar que hoy en día

---

<sup>1</sup> Este inciso se encuentra derogado en la actualidad, por cuanto el artículo 309 de la Constitución de 1991 convirtió en Departamentos a las anteriores Intendencias y Comisarías.

no hay legislación sobre el tema, y que, por tanto, el procedimiento para solucionar los conflictos de límites entre departamentos deberá incluirse en la ley orgánica de ordenamiento territorial. No obstante, la Sala considera, adicionalmente, que no es aplicable al caso estudiado la interpretación constitucional que propugna por la vigencia actual de las leyes anteriores a la Constitución, cuando ellas no se oponen al texto superior, puesto que el hecho de guardar silencio sobre dicha competencia en la nueva Constitución y al mismo tiempo estatuir que los asuntos de ordenamiento territorial deben ser objeto de ley orgánica, cierra el camino al intérprete para revivir por esa vía una competencia en cabeza del Senado, que claramente el Constituyente proscribió del ordenamiento. Es más, la Asamblea Nacional Constituyente rechazó un inciso incluido en el proyecto de artículo sobre creación de nuevos departamentos que decía: “las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado de la República”.<sup>2</sup>

Por último, cabe acotar con respecto a la interpretación realizada en el concepto No 853 de 1996 sobre el artículo 12-1º-a del decreto ley 1222 de 1986, donde se dispone que los integrantes de las comisiones demarcadoras sean escogidos de ternas de Senadores de los respectivos departamentos en litigio, en el cual se concluye, que corresponde al Senado escoger “directamente” a dichos integrantes, no tuvo en cuenta que al derogarse las circunscripciones territoriales para la elección de esa corporación quedó sin piso jurídico la citada norma del decreto 1222, sin que pueda llenarse el vacío legal con una escogencia “directa” del Senado, pues la circunscripción nacional no tiene en cuenta el origen de sus miembros, máxime que con el nuevo sistema, varios departamentos carecen de representación en el Senado.

Ahora bien, en la ley anti-trámites expedida el año pasado, se encuentran algunas normas que dan una solución temporal al asunto planteado, como pasa a estudiarse.

### **3.4 Establecimiento del límite provisional por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.**

Los artículos 29 y 30 de la ley 962 del 8 de julio de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, más conocida como ley anti-trámites, se refirió en dos de sus normas, al proceso de deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales, con la finalidad de facilitar su tramitación. Dicen así sus artículos 29 y 30:

**“Artículo 29.- Simplificación del procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales.-** Modifíquense los artículos 1º de la Ley 62 de 1939, 9º del Decreto 1222 de 1986 y 20 del decreto 1333 de 1986, los cuales quedarán así:

**“Simplificación del procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales.- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizará el deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales de la República, de oficio o a petición del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas e informará al**

---

<sup>2</sup> Tomado de la gaceta Constitucional No 101 del 18 de junio de 1991.

Ministerio del Interior y de Justicia, tanto la iniciación de la diligencia de deslinde y amojonamiento, como los resultados de la misma”.

**“Artículo 30.- Amojonamiento, alinderación y límite provisional de entidades territoriales.-** Modifíquense los artículos 6º de la Ley 62 de 1939, 13 del Decreto 1222 de 1986 y 25 del Decreto 1333 de 1986, los cuales quedarán así:

**“Amojonamiento y alinderación, y límite provisional de entidades territoriales.-** El deslinde y amojonamiento adoptado y aprobado por la autoridad competente será el definitivo y se procederá a la publicación del mapa oficial por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

**Cuando la autoridad competente para aprobar** el acto de deslinde y amojonamiento, necesite desatar las controversias o definir el límite dudoso, no lo hiciere dentro del año siguiente a la fecha de radicación del expediente sobre el límite, levantado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, **el trazado técnico propuesto por este instituto se considerará como límite provisional y surtirá todos los efectos legales** hasta cuando se apruebe el deslinde y amojonamiento en la forma prevista por la ley” (Destaca la Sala).

Como se aprecia, de conformidad con estas normas, el trazado técnico realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi constituye el límite provisional entre los dos departamentos, el cual estará vigente necesariamente hasta tanto se dicte la ley orgánica de ordenamiento territorial, que determine la entidad competente para expedir el acto de aprobación del límite definitivo.

Cabe anotar que en el evento de la definición de límites entre dos o más municipios de un mismo departamento, en el cual sí existe la previsión legal de hacer una consulta popular en ellos, conforme se señaló, se deben tener en cuenta las modificaciones introducidas por las dos normas antes transcritas, siendo “la autoridad competente”, a la cual aluden, para aprobar el deslinde definitivo, la respectiva Asamblea departamental, de acuerdo con el inciso inicial del artículo 14 de la ley 136 de 1994.

### **3.5 Necesidad de expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial.**

La expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye una necesidad para el país, a fin de dar vida legal a una serie de preceptos constitucionales relacionados con las entidades territoriales y su desarrollo económico y social.

En el Concepto 1.361 del 6 de septiembre de 2001, la Sala señaló:

“La Constitución previó en varias normas que debe dictarse una ley orgánica de ordenamiento territorial.

En el artículo 151 menciona, como una de las materias que son objeto de las leyes orgánicas, la expedición de las normas ‘relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales’. La expresión

‘competencias normativas’ ha suscitado dudas en cuanto a su contenido<sup>3</sup>.(...)

Por otra parte, el artículo 288 de nuestra Constitución prescribe:

**‘Artículo 288: La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.**

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley’. (Resalta la Sala).

Esta norma ha sido criticada en la medida en que genera un equívoco al estatuir que la ley orgánica es la que establece la distribución de competencias, y no la que señala los procedimientos para realizar dicha distribución. Sobre este punto señala el ex constituyente Carlos Lleras de la Fuente:

‘Cuando el presente artículo dice que la ley orgánica ‘establecerá’ la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, parece apartarse de la concepción eminentemente procedimental de la ley orgánica según el artículo 151, y atribuirle naturaleza sustantiva, porque le confía aparentemente la íntegra regulación de la materia relativa a distribución de competencias. Si esto fuera así, ya no se trataría de una ley orgánica. Probablemente la confusión se debe a un defecto de redacción del artículo 288, que debe subsanarse para conciliarlo con el artículo 151, y debería por tanto decir: “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá las normas relativas a distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. Indudablemente tanto el artículo 151 como el 288 aluden al mismo objeto, la atribución de competencias a las entidades territoriales en adición a las ya existentes, y es intención común de los dos artículos que ello lo haga el Congreso a través de la ley orgánica y no directamente en ejercicio de sus facultades legislativas ordinarias’<sup>4</sup>.”

Por lo demás, diversos artículos de la Constitución mencionan en forma expresa, la ley orgánica de ordenamiento territorial: **el 297 sobre la exigencia de requisitos para la creación de nuevos departamentos**<sup>5</sup>; **el 307** acerca de la fijación de condiciones para la conversión de la región en entidad territorial, la determinación de atribuciones, órganos administradores, recursos y participación en el Fondo Nacional de Regalías, de las regiones y la definición de los principios

<sup>3</sup> Carlos Lleras de la Fuente y otros. Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia. Cámara de Comercio de Bogotá, 1992, pág. 293.

<sup>4</sup> Ob. cit. pág. 493.

<sup>5</sup> El numeral 8° del artículo 18 de la ley orgánica 5ª de 1992, le atribuía al Congreso en pleno la creación de nuevos departamentos, con lo cual tal determinación se podía efectuar mediante un acto unitario no una ley de la República que permitiera aplicar el principio bicameral, como lo ordenaba la Constitución, y por ello, la Corte Constitucional, en sentencia C-061 del 26 de febrero de 1993, declaró inexecutable dicho numeral. Señaló la Corte: “La formación de nuevos Departamentos corresponde a una materia expresamente atribuida al Congreso (CP arts. 150-4 y 297), cuyo ejercicio no puede realizarse sin que el órgano despliegue una típica actividad legislativa que, además de surtir todo el procedimiento consagrado en la Constitución para que un determinado proyecto pueda convertirse en ley, **habrá de sujetarse a los dictados de la Ley Orgánica sobre Ordenamiento Territorial**, además de la verificación de los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por la Carta. En suma, la aplicación del principio bicameral en modo alguno desvirtúa la atribución del Congreso y, por el contrario, resulta imperativo. Consiguientemente, la disposición acusada viola ostensiblemente los artículos 141, 150-4, 157 y 297 de la CP”.

para adoptar el estatuto especial de cada región; y el **329** sobre reglas para la conformación de las entidades territoriales indígenas.

Estas normas significan que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá las normas procedimentales que debe seguir el Congreso para que éste, mediante ley, cree un departamento, convierta una determinada región en entidad territorial, expida el estatuto de cada región y constituya una entidad territorial indígena.

Es oportuno anotar que también el artículo **319** de la Constitución defiere a “la ley de ordenamiento territorial” (se debe entender la ley orgánica), respecto de las áreas metropolitanas, el establecimiento de un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, la garantía de participación en los órganos de administración de éstas de las autoridades de los municipios que las integran y la forma de realizar las consultas populares destinadas a decidir la vinculación de los municipios a las mismas. Si bien dicha ley aún no ha sido expedida de manera que establezca las reglas de todos los aspectos referentes al ordenamiento territorial, las áreas metropolitanas ya tienen su regulación específica, por cuanto el Congreso expidió el 23 de febrero de 1994 la ley 128, la cual constituye “la ley orgánica de las áreas metropolitanas”.

En el Concepto 1.361, agrega la Sala:

“Existe otra norma que de acuerdo con una interpretación sistemática de la Constitución, se refiere igualmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial, aun cuando textualmente pudiera parecer que alude a una ley diferente. **Es el artículo 105** que dispone que los gobernadores y alcaldes pueden realizar consultas populares sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, previo cumplimiento de los requisitos que señale ‘el estatuto general de la organización territorial’ y en los casos que éste determine. Sin embargo, en su momento, esta norma habrá que confrontarla con el artículo 152 en cuanto dispone que se regularán mediante leyes estatutarias, las ‘instituciones y mecanismos de participación ciudadana’ (literal d), para determinar cuál prevalece”.

Como se advierte, la ley orgánica de ordenamiento territorial tiene un amplio campo de acción en cuanto que se refiere de manera general, a las reglas de la organización territorial del país y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y en consecuencia, debe englobar a las regiones no sólo en los diversos aspectos mencionados expresamente por el artículo 307, sino también en el atinente a su constitución por dos o más departamentos, máxime que la ley les puede conferir el carácter de entidades territoriales (ley que debe ser la ley orgánica de ordenamiento territorial, dándole una interpretación sistemática al artículo 286 en concordancia con los artículos 288 y 307 de la Constitución) o la ley orgánica les puede fijar las condiciones para que se conviertan en entidades territoriales (art. 307), hipótesis ésta que en caso de ser la acogida por la ley, excluiría a la primera.

En síntesis, son muchos los temas que han de ser regulados mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial y dentro de éstos, se debe contemplar el referente a la definición de límites departamentales cuando exista controversia al respecto, mediante un procedimiento claro y ágil.

#### **4. LA SALA RESPONDE**

1. En la actualidad, tanto la Comisión Accidental Demarcadora como el H. Senado de la República carecen de competencia para dirimir el diferendo limítrofe entre dos departamentos, siendo procedente tan solo que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi efectúe el trazado técnico demarcatorio que será considerado como el límite provisional, de acuerdo con el artículo 30 de la ley 962 de 2005, mientras se expide la ley orgánica de ordenamiento territorial. En ella debe establecerse la autoridad competente y el respectivo procedimiento para adoptar y aprobar el acto definitivo de deslinde y amojonamiento de dos departamentos. No cabe por lo tanto, la realización de una consulta popular en los municipios limítrofes o en los dos departamentos.

2- 3- 4. No se presentan las hipótesis contempladas en estas preguntas.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO  
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO  
Secretaria de la Sala