

Conflictos territoriales y gestión pública territorial en Colombia

Territorial Conflicts and Territorial Public Management in Colombia

Luz Mery Gómez Contreras*

Resumen

El estudio buscó generar un discurso geográfico, desde la geografía política, histórica y administrativa, para contribuir al análisis objetivo de los conflictos limítrofes territoriales y de sus efectos sobre elementos articuladores de la gestión territorial, como son: el ordenamiento territorial, la asignación de recursos y el manejo fiscal, teniendo en cuenta que para que opere una entidad territorial debe contar con un territorio claro y objetivamente delimitado, principio que no cumplen algunos de los municipios y departamentos de Colombia. Para lograr el enfoque planteado se elaboró una síntesis retrospectiva (1886 a 2006) de la división territorial del país, para entender cómo es que hemos heredado los actuales límites y sus conflictos asociados, para caracterizar los conflictos y para construir la tipología de conflictos. Finalmente se plantean recomendaciones que exhortan a la formulación de una política de solución de conflictos limítrofes.

Palabras clave: Conflicto territorial, División Político-Administrativa, Límite, Ordenamiento Territorial, Territorio.

* Magíster en Geografía, Profesional Especializado, Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica – CIAF-. IGAC. luzmegoco@gmail.com

Abstract

The study is intended to provide a geographical discourse, from the political, historical and administrative geography, to contribute to the objective analysis of the territorial boundary's conflicts and their effect on articulating elements of territorial management such as: planning, resources allocation and fiscal administration, taking into account that to operate a regional authority should have a clear and objectively defined territory, a principle that does not follow some of the municipalities and departments of Colombia. To achieve the proposed approach a retrospective synthesis (1886-2007) of the territorial division of the country was carried out, in order to understand how we inherited the current limits and associated conflicts, the conflicts' characterization and the conflicts typology's construction. Finally there were raised recommendations urging the formulation of a boundary conflicts policy's settlement.

Key words: Territorial conflict, Political and Administrative Division, Boundary, Territorial order.

1. Introducción

Para empezar, recordemos cómo es que hemos heredado los actuales límites departamentales y municipales: ellos no nacieron porque sí en el mapa oficial, y su trazo actual no les hace, por eso mismo, intocables o eternos. Se decidieron en circunstancias concretas en un momento dado por gente de carne y hueso, con intereses o ignorancias palpables. En efecto, los actuales límites son, por regla general, resultado de imposiciones verticales, autoritarias y a veces violentas, externas a los pueblos de base afectados, decisiones que a veces nos vienen desde hace siglos (Fals, 1998: 4).

Delimitar, separar y ejercer el dominio sobre el territorio son actividades espaciales que forman parte de la naturaleza social de la especie humana. Existe una asociación entre sistema social y un territorio específico, reflejada en las interacciones socio-espaciales a lo largo de la historia, donde lo social y lo espacial son consubstanciales. Por ello, aquí trataremos de espacios creados y concebidos que responden a la dimensión social humana, de suerte que "concebir el espacio como una construcción social surge de la propia condición social de la especie humana" (Ortega, 2000: 152).

La historia de las organizaciones humanas puede ser leída como una serie de tentativas para crear límites territoriales, como argumenta Rokkan (1999); estas demarcaciones,

delimitaciones expresadas como límite, establecen el modelo de distribución del poder, por lo que el territorio debe ser preeminente en la comprensión de los conflictos territoriales, y la impugnación territorial no se puede entender sin tener que recurrir, de un lado, a observar los equilibrios y las hegemonías, y de otro, al entendimiento de la naturaleza cambiante de las relaciones de poder (Murphy, 2002).

Las relaciones entre la estructura territorial y su trasfondo o contenido social, ideológico y político no pueden concebirse en modo alguno en términos deterministas y unívocos; por ende, aquí el estudio de los límites y divisiones territoriales tiene la connotación de construcciones sociales que no sólo reflejan diferencias objetivas internas en el seno del territorio y de la sociedad, sino que también proyectan determinadas ideas subjetivas e intereses ideológicos (Lefebvre, 1976), lo cual con frecuencia se "traduce en la división y fragmentación de la superficie terrestre en unidades espaciales de rango político. El elemento que las distingue es la presencia de un límite, borde o frontera, establecido y reconocido" (Ortega, 2000: 514).

El énfasis en las delimitaciones territoriales refleja el efecto de los mecanismos espaciales de los que el hombre se vale para manipular el proceso de transformación espacial (Sánchez, 1998); como es bien conocido, el poder puede desplegarse espacialmente a través de estructuras

jerárquicas, así como en formas territoriales (Agnew, 2005). De esta manera, no sólo se enfatiza en el límite físico, sino también en el límite como un régimen territorial de control y protección del modelo territorial del Estado; donde el límite establece una delimitación inequívoca y definida, concepción que involucra empíricamente un problema en la demarcación de las divisiones territoriales (Agnew, 2005).

Así, los límites pueden definirse como 'estructuras políticas' o formas de 'estructuración política'; estructuras que pueden ser ajustadas, cambiadas o inclusive derrotadas por los mismos actores sociales (Giddens, 1984). Son esas formas internas de organización, divisiones políticas que consolidan territorialmente el sistema de autoridad y definen su configuración; como lo expresa Porto Gonçalvez, el territorio es:

una categoría espesa que presupone un espacio geográfico que es apropiado, y en ese proceso de apropiación (territorialización) proporciona identidades (territorialidades) que están inscritas en procesos que son dinámicos y mutables, materializando en cada momento un determinado orden, una determinada configuración territorial, una topología social (2002: 230).

En este contexto se hace necesario estudiar las causas y las consecuencias de las transformaciones de la estructuración del espacio y la

organización del territorio, así como las inconsistencias que esto conlleva; como lo expresa Borja, "lo usual es que las naciones presenten una serie de desórdenes territoriales que coadyuvan a la ineficiencia de la administración gubernamental" (2003: 27). En general, el conflicto surge como resultado de diferencias, es un proceso, una situación en la que al menos dos actores tienen percepciones incompatibles entre sí, socavando directa o indirectamente la capacidad del otro (Sandole and Van der Merwe, 1996); normalmente, el conflicto se afirma con el poder que se ejerza sobre los recursos, pero el problema se agudiza cuando existen diferencias en términos de su cultura e identidad.

Así, el territorio se convierte en el foco de las reclamaciones; los actores pretenden zonas específicas de importancia económica, cultural, histórica y religiosa, donde se forjan la prioridad y exclusividad del territorio en disputa (Burghardt, 1973). Ante esto, el tema de los conflictos limítrofes territoriales cobra gran relevancia, sin embargo, los estudios desarrollados sobre conflictos limítrofes han tenido una mirada enfocada en la escala internacional -demarcación de fronteras interestatales-, desconociendo que los conflictos territoriales están en las escalas locales, en la microescala (Newman y Paasi, 1998).

Otra dimensión que normalmente se abandona es la simbólica, o no tangible, del comportamiento territorial; la mayor

parte de la discusión reciente sobre el conflicto territorial se ha enfocado en las dimensiones concretas y tangibles del territorio, como factores explicativos para la existencia de conflicto (Newman, 2002); se olvida que el territorio y el límite son factores dinámicos, que deben ser mirados, desde su papel, como los que "impactan", más que simplemente como los "impactados".

Más que el curso de la línea, lo importante aquí es el proceso de lindar, es entender la forma en que los límites afectan la cooperación o el conflicto entre pueblos (Van Houtum, 2002); de allí que este artículo pretende, desde el discurso geográfico, desde la geografía política, histórica y administrativa, contribuir al análisis objetivo de los conflictos limítrofes territoriales y de su efecto sobre elementos articuladores de la gestión pública territorial, como el ordenamiento territorial, la asignación de recursos y el manejo fiscal, teniendo en cuenta que para que opere una entidad territorial debe contar con un territorio claro y objetivamente delimitado, principio que no cumplen algunos de los municipios y departamentos de Colombia.

2. Metodología

En términos metodológicos, la investigación realizada es de carácter descriptivo y explicativo, orientada más por un enfoque cualitativo; se trata ante todo de un análisis desde la geografía política,

humana e histórica. Inicialmente se realizó una síntesis retrospectiva de la división político-administrativa del país (1886-2007), para entender cómo es que hemos heredado los actuales límites y los conflictos limítrofes asociados a las configuraciones territoriales por las que ha pasado el país.

Con este marco general, se procedió a examinar la incidencia de los conflictos limítrofes sobre la gestión pública territorial, para lo cual se realizó una revisión de la documentación bibliográfica de información legal, testimonial, histórica y cartográfica de la Unidad de Deslindes del IGAC, y de los archivos del Congreso de la República y de las asambleas departamentales, donde reposa la normatividad sobre creación, segregación y supresión de las entidades territoriales, así como la modificación de sus límites. Una vez identificados y documentados los conflictos limítrofes que existen actualmente entre departamentos y municipios¹, se utilizó una matriz de caracterización, que permitió abordar y organizar la información específica de cada conflicto, y facilitó la espacialización de los conflictos limítrofes territoriales. Para un mejor entendimiento de los conflictos se procede a realizar una tipología de conflictos, tomando como base la naturaleza o causas que los provocan; esta tipología será usada para plantear recomendaciones que exhorten a la formulación de una política de solución de conflictos limítrofes, de acuerdo con cada tipo.

¹ Información obtenida en los archivos de la Oficina de Deslinde del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Una vez elaborada la tipología se procedió a realizar el análisis crítico de los conflictos limítrofes existentes y su incidencia sobre los planes de ordenamiento territorial (POT), el recaudo fiscal, las regalías y la asignación de recursos, elementos claves de la gestión pública territorial; el método usado es una matriz bidimensional de relaciones.

3. Síntesis retrospectiva de la división territorial del país

Analizar el proceso de la organización territorial de la Colombia actual y su caos geopolítico nos remite históricamente al momento de la colonización española; en palabras de Borja,

recordemos que los españoles son quienes introducen por primera vez en nuestro suelo nociones como soberanía, límites y fronteras. Los españoles son quienes levantan las primeras cartografías políticas, sin un sentido geográfico, cultural y social, dando así al traste con la ordenación del territorio de las sociedades indígenas e instaurando el desorden territorial y, por consiguiente, el caos posterior de la geografía político-administrativa (2003: 28).

De ahí en adelante vendría una serie de organizaciones en el territorio colombiano. En diciembre de 1819 nace, en Angostura, la República de la

Gran Colombia (1819-1830), formada por tres grandes departamentos: Venezuela, Cundinamarca y Ecuador. Posteriormente, la Constitución Política de 1821, marcada por la influencia española, determinó que el territorio de la República de Colombia se dividiría en departamentos²; los departamentos, en provincias; las provincias, en cantones, y los cantones, en parroquias.

Desde el punto de vista de la geopolítica interna del Estado, un hito importante se establece en la Constitución de 1886, que instaura un Estado centralizado y abole los Estados Federales, sustituyéndolos por unidades administrativas denominadas departamentos (como entidades solo de tipo administrativo), que se dividen en municipios.

Entre 1904 y 1909 se fragmenta³ y reagrupa el territorio (de 9 departamentos pasamos a 26, y Bogotá se organiza como un distrito capital). Mediante diversas reformas impulsadas por el presidente Rafael Reyes, se retorna en 1909 a los mismos nueve departamentos que existían en 1886. Con la Constitución Política de 1991 se estableció que las entidades territoriales de la división político administrativa "son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas" (Art. 287 CN), los cuales deben servir al Estado para

² En 1824, el Congreso de Colombia decretó, mediante la ley 25, doce departamentos, divididos en treinta y ocho provincias.

³ El Acto reformativo N.º 3 de 1905 señaló que el ejecutivo podía alterar la división territorial de toda la República, esto incluía la creación del número de departamentos que estimara conveniente para la administración pública.

cumplir sus funciones y ofrecer óptimos servicios a la población, y, en consecuencia, se convirtieron en departamentos las intendencias y comisarías existentes (Art. 309 CN). Al mismo tiempo, se consagraron en forma expresa los principios de la descentralización y la autonomía territoriales (artículos 1 y 287).

Como puede constatar, en Colombia las múltiples y sucesivas divisiones han generado una fragmentación del territorio, pasando de 9 departamentos -unidades territoriales- en 1886 a 32 departamentos, 1099 municipios y 10 distritos en 2007. Esto ha dado

lugar a que en la franja limítrofe existan espacios geográficos que son reclamados por dos o más entidades; tal indefinición en los límites territoriales ha derivado en múltiples conflictos entre entidades, pero también entre sus habitantes, que ven afectados sus intereses materiales y transgredida su identidad territorial.

Cómo síntesis retrospectiva se presentan las figuras 1 (1886), 2 (1910), 3 (1917), 4 (1943), 5 (1964) y 6 (1985), en las cuales se observa cómo se ha ido fragmentado el territorio a nivel departamental.



Figura 1. División Político-Administrativa 1886



Figura 2. División Político-Administrativa 1910



Figura 3. División Político-Administrativa 1917



Figura 4. División Político-Administrativa 1943



Figura 5. División Político-Administrativa 1964



Figura 6. División Político-Administrativa 1985

En definitiva, el problema de los conflictos limítrofes se acentúa porque han sido heredados y permanecen a lo largo de la historia de las conformaciones territoriales del país. Los conflictos territoriales son, de hecho, resultado de los procesos de la autodeterminación, de la confrontación entre las élites regionales y el centro y de las luchas por establecer posiciones de poder, dejando de lado la racionalidad funcional que han de tener las divisiones territoriales.

1. Caracterización de los conflictos limítrofes

La caracterización se enfoca al conocimiento de los conflictos, donde se denota que los conceptos territorio y territorialidad son preeminentes en la comprensión de los conflictos territoriales; solo así se logra ampliar el marco de análisis de los conflictos, pues se pasa de las dimensiones deterministas –tamaño y forma territorial– (Gottman, 1973; Sack, 1986) a centrar la atención en las dimensiones de arraigo, simbólicas e identitarias, como expresiones de consolidación del control del espacio, «un símbolo de la dominación y la práctica» (Shirlow, 2001: 69).

Tratándose de los conflictos limítrofes entre entidades territoriales, un factor

por considerar en su análisis es la proximidad espacial (Gleditsch & Ward, 2001; Tir y Diehl, 2002; Xierali y Liu, 2006), relacionada con los intereses de los actores por mantener o ampliar la influencia geopolítica; esto es lo que algunos autores han denominado la importancia crítica del “cercano exterior” (Bellamy & Williams, 2005; Neethling, 2004).

En efecto, los conflictos que estudiamos aquí (conflictos en dos niveles subnacionales de la organización político-administrativa: el departamento, como ente intermedio, y el municipio, como el nivel local⁴) no ocurren entre actores alejados, sino entre vecinos, por lo que vecindades, contigüidades y superposiciones están presentes; sin embargo, en la comprensión del conflicto, la dinámica del territorio prevalece sobre las características de proximidad o contigüidad (Starr, 2005). Así, en la comprensión de la impugnación territorial, como lo plantea Newman (2002), se han de tratar cuatro aspectos: la dimensión simbólica y tangible del conflicto, la dinámica del cambio territorial desde una perspectiva de tiempo y espacio, el impacto que provocan y las características para la resolución.

Acorde con lo planteado por Newman, la indagación de los conflictos se

⁴ Antes de la Constitución de 1886, la provincia era la unidad básica de la organización territorial del Estado, pero fue con esta carta, en su Art. 5, que el municipio pasa a ser la unidad político-administrativa fundamental de la organización territorial, unidad que solo podía cumplir funciones administrativas.

sintetiza con la construcción de una matriz de caracterización que tiene por objetivo recopilar información relativa a la naturaleza y evolución que han tenido dichos conflictos, sin dejar de lado cuáles son los recursos que exacerban el conflicto. La matriz de caracterización se basa en tres premisas: i) dos partes, con intereses opuestos, cohabitan sobre el mismo territorio; ii) el acontecimiento conflictivo, específicamente, está vinculado al territorio, es localizado en una zona o tiene un impacto sobre este territorio (su base geográfica); iii) el conflicto es vinculado a un bien material definido en el espacio.

Estos planteamientos no tienen una finalidad cuantitativa ni buscan ser

representativos de las situaciones conflictivas. Se trata de una aproximación cualitativa que, no obstante este carácter, constituye una fuente para profundizar en la comprensión de los procesos conflictivos, donde cada conflicto es un momento privilegiado por el contexto histórico específico en el cual emerge y del que toma el sentido y dirección en el tiempo.

La estructura de la matriz de caracterización de conflictos limítrofes a nivel municipal se muestra en la figura 7; una la matriz similar se elaboró para la caracterización de los conflictos departamentales.

MATERIALIDAD DEL CONFLICTO									NATURALEZA	ACTORES	MANIFESTACION	TIPO SEGÚN LA NATURALEZA
Municipios	Departamento	Fecha de inicio	Zona	Duración	Estado Actual	Situación	Normatividad	Alinderamiento				

Figura 7. Estructura de la matriz de caracterización de conflictos municipales

Las matrices elaboradas comprenden una conceptualización basada en:

- La materialidad del conflicto: Su localización, fecha aproximada de

origen, duración y su desarrollo; estos elementos son esenciales para observar la dinámica espacio-temporal.

- Los actores de los conflictos: Entes territoriales (departamento y municipio), conflictos entre actores del mismo nivel territorial intermunicipales e interdepartamentales; estos últimos con la connotación de involucrar entidades del orden municipal.
- La naturaleza del conflicto: Los motivos del conflicto (elemento generador) y la manera en la que se genera, los elementos que participan en su génesis, que son portadores de sentido o dirección. El origen puede radicar en la misma normatividad que establece la creación de las entidades.
- Las manifestaciones de los conflictos: Hace referencia a las expresiones de los actores ante las situaciones de conflicto, y pueden ser consultas o comunicados a los entes del Estado para expresar su inconformismo.

4.1. Conflictos limítrofes interdepartamentales

Se entiende por conflicto limítrofe interdepartamental, aquel que se presenta entre departamentos colindantes; es de aclarar que se trata de fracciones presentes a lo largo del límite; estos conflictos tienen una doble connotación para la gestión pública territorial, ya que implican la

afectación de por lo menos dos entidades del orden municipal.

En 2007 persisten 15 casos de conflictos limítrofes interdepartamentales, que involucran a 19 departamentos. Su espacialización (demarcación sobre la división política a nivel de departamento) muestra los segmentos de límite que se encuentran en litigio (figura 8).

De acuerdo con la matriz de caracterización (tabla 1), el 33% de los conflictos departamentales tienen una duración superior a 50 años; el 30% lleva más de 30, y el 37%, menos de 30 años; es decir, que desde mediados del siglo XX los conflictos limítrofes se incrementaron, como resultado de la fragmentación territorial.

Si bien es cierto que han transcurrido más de 20 años sin que se fragmente el territorio a nivel departamental, también es cierto que de los 15 conflictos remanentes aún no se ha logrado resolver ninguno. Dentro de esta dinámica existen algunos conflictos que durante algún tiempo parecen inactivos, y otros evolucionan hacia un estancamiento; pero, así mismo, existen algunos que en determinado momento se reavivan y logran trascender y ocupar las páginas de la prensa local, este es el caso del conflicto Chocó-Antioquia.

Tabla 1. Conflictos interdepartamentales

DEPARTAMENTOS	ZONA	FECHA DE INICIO	DURACIÓN (años)
CAQUETÁ-META	SAN VICENTE DEL CAGUÁN-LA MACARENA	1976	30
CAQUETÁ-AMAZONAS	MUNICIPIO DE SOLANO JURISDICCIÓN DE ARARACUARA	1981	25
ANTIOQUIA-CHOCÓ	MUNICIPIO DE BELÉN DE BAJIRÁ	2000	6
ANTIOQUIA-CÓRDOBA	SECTORES PUERTO REY-ALTO CARRIZAL-CAMPOALEGRE	1951	55
CÓRDOBA-SUCRE	SAN ANTERO-COVEÑAS	1996	10
ATLÁNTICO-BOLÍVAR	SECTORES GALERAZAMBA Y SAN PEDRITO	1932	74
CAUCA-HUILA	PURACÉ-LA PLATA	1942	64
CAUCA-NARIÑO	SALTO DEL MAYO-BALEROS Y FUENTES DEL RÍO MAMACONDE (GUAPÍ)	1978	28
BOYACÁ-CUNDINAMARCA	QUÍPAMA-YACOPÍ (SECTOR DE LA VICTORIA)	1870	136
BOYACÁ-NORTE DE SANTANDER-SANTAND.	SARARE (CUBARÁ-TOLEDO)	1943	63
BOYACÁ-SANTANDER	RÍOS ERMITAÑO Y MINERO, SECTOR DE MOJICONES: COMPRENDE PRINCIPALMENTE LAS VEREDAS SOLÓN WILCHES, TÁMARA, MOJICONES, PLAN DE SERENOS. CHISCAS	1969	37
BOYACÁ-SANTANDER	SECTOR COMPRENDIDO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE CHARALÁ-ENCINO CON DUITAMA. SECTOR SANTA ROSA DE VITERBO-CERINZA Y BELÉN	1997	9
BOYACÁ-CASANARE	NUNCHÍA-PAYA, VEREDA DE NISCOTA	1999	7
CESAR-NORTE DE SANTANDER	SAN ALBERTO	1967	39
NARIÑO-PUTUMAYO	RÍOS CUCHURUYACO Y RUMIYACO	1972	34

Fuente: Elaboración propia, con base en IGAC - Oficina de Deslindes, 2006.

4.2 Conflictos limítrofes intermunicipales

El análisis de los conflictos a escala de las entidades municipales mostró que la indefinición de límites registra 65 casos, que involucran 110 municipios, en 17 departamentos, cuya espacialización se muestra en la figura 9; se tiene, entonces, que el 10% de los 1099 municipios del país, en 2007,

afrontan conflictos limítrofes; sin contar con los 44 municipios que se ven involucrados en los conflictos interdepartamentales.

Un elemento importante es la concentración de estos conflictos en más de la mitad de los departamentos del país, como se observa en la tabla 2.



Figura 8. Conflictos limítrofes interdepartamentales

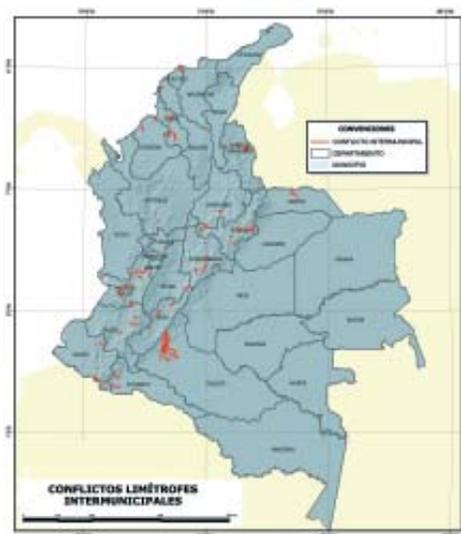


Figura 9. Conflictos limítrofes intermunicipales

Tabla 2. Conflictos limítrofes intermunicipales

MUNICIPIOS	DEPARTAMENTO	N.º DE CONFLICTOS	FECHA DE INICIO	DURACIÓN (años)
ARAUCA - ARAUQUITA	ARAUCA	1	1983	23
BARRANQUILLA - PUERTO COLOMBIA	ATLÁNTICO	3	1990	16
BARRANQUILLA - SOLEDAD			1965	41
SOLEDAD - MALAMBO			1952	54
CARTAGENA -TURBACO	BOLÍVAR	1	1970	36
PAYA - PISBA	BOYACÁ	11		
PISBA - MONGUA				
MONGUA-LABRANZAGRANDE			1957	49
MONGUÍ - SOGAMOSO			1956	50
SOGAMOSO - NOBSA			1978	28
FIRAVITOVA - IZA			1953	53
CUÍTIVA - AQUITANIA			SD	
SAN EDUARDO - BERBEO			1965	41
SIACHOQUE - RONDÓN			1954	52
OTANCHE - SAN PABLO DE BORBUR			1959	47
IZA - PESCA				
FLORENCIA-LA MONTAÑITA	CAQUETÁ	4	1955	51
LA MONTAÑITA - EL PAUJIL				
EL PAUJIL - EL DONCELLO				
EL DONCELLO-PUERTO RICO			1969	37
EL TAMBO - ROSAS	CAUCA	6	1975	31
SILVIA - JAMBALÓ			1978	28
PADILLA - CORINTO			1967	39
SILVA - TOTORÓ				
CALOTO - VILLA RICA			1998	8
CALOTO - PUERTO TEJADA			1952	54
MOMIL - PURÍSIMA	CÓRDOBA	3	1965	41
PUERTO ESCONDIDO - SAN PELAYO			1968	38
PUERTO ESCONDIDO-LORICA			1961	45
BOGOTÁ - LA CALERA	CUNDINAMARCA	8	1954	52
LA CALERA - GUASCA				
UBAQUE - CHIPAQUE			1943	63
CHIPAQUE - UNE			1944	62
PASCA - FUSAGASUGÁ			1948	58
SOACHA - SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA				
GUATAQUÍ - BELTRÁN			1942	64
TAUSA - SAN CAYETANO			1946	60
BARAYA - VILLAVIEJA	HUILA	4		
LA ARGENTINA-TARQUI				
LA PLATA - PAICOL			1989	17
PALERMO - SANTA MARÍA			1965	41

(Continúa)

(Tabla 2. Continuación)

MUNICIPIOS	DEPARTAMENTO	N.º DE CONFLICTOS	FECHA DE INICIO	DURACIÓN (años)
EL ROSARIO - LEIVA	NARIÑO	2	1977	29
IPIALES-POTOSÍ			SD	
TIBÚ - SARDINATA	NORTE DE SANTANDER	2	1965	41
TEORAMA - OCAÑA				
ORITO - VILLAGARZÓN	PUTUMAYO	2	1977	29
ORITO-VALLE DEL GUAMUEZ			1985	21
EL GUACAMAYO - CONTRATACIÓN	SANTANDER	2	1992	14
EL FLORIÁN - LA BELLEZA			1974	32
CAIMITO - LA UNIÓN	SUCRE	5	1968	38
CAIMITO - SAN BENITO ABAD			1966	40
OVEJAS - SAN PEDRO			1963	43
SAN JUAN DE BETULIA-SINCÉ			1968	38
LOS PALMITOS - MORROA			1968	38
DOLORES - VILLARRICA	TOLÍMA	1		
RESTREPO-CALIMA (EL DARIÉN)	VALLE DEL CAUCA	9	1939	67
RESTREPO - LA CUMBRE			1940	66
VIJES - YUMBO				
BUENAVENTURA - DAGUA			1950	56
TULÚA - ANDALUCÍA			1937	69
BOLÍVAR - TRUJILLO			1984	22
ZARZAL - LA VICTORIA				
ZARZAL - SEVILLA			1929	77
ZARZAL - BUGALAGRANDE				
ITAGUÍ - MEDELLÍN	ANTIOQUIA	1	2000	6

Fuente: Elaboración propia, con base en IGAC - Oficina de Deslindes, 2006.

El departamento de Boyacá es el que mayor número de conflictos intermunicipales presenta: 11 conflictos, que afectan a 18 de los 123 municipios.

En cuanto a la duración de los conflictos, de los 65 existentes, solo 48 cuentan con el dato de fecha de inicio; de estos, el 33% presenta una duración superior a 50 años y el 42% pasa de los 30. También se puede notar que el departamento que presenta los conflictos más antiguos es el Valle del Cauca: de

los 9 conflictos intermunicipales, 5 tienen más de 60 años.

Para complementar el análisis de los conflictos intermunicipales es preciso contemplar las zonas que corresponden a los conflictos interdepartamentales; mirar de forma aislada el conflicto interdepartamental enmascara la situación de conflicto a nivel municipal. Es aquí donde la escala tiene un papel central, permite relacionar el sentido de lo "local" y lo "intermedio", como lo plantea O'Lear (2006).

Con respecto a los 1099 municipios del país, 44 de ellos, es decir, el 4%, tienen conflictos limítrofes asociados a conflictos interdepartamentales (figura 10). Los departamentos de Boyacá y Córdoba son los que presentan el mayor número de municipios involucrados en sus conflictos interdepartamentales. El conflicto Córdoba-Antioquia involucra 14 municipios, 6 de Antioquia y 8 de Córdoba.

Así, en el país existen, para 2007, 154 conflictos limítrofes municipales -110 correspondientes a conflictos en el interior de los departamentos y 44 pertenecientes a municipios sobre las zonas de límites departamentales en conflicto-, es decir, que el 14% de los municipios de país tienen conflictos limítrofes.

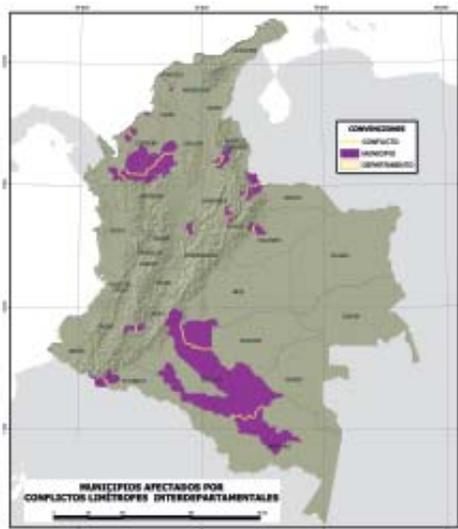


Figura 10. Municipios afectados por conflictos limítrofes interdepartamentales

5. Tipología de conflictos limítrofes

En Colombia existen diversas clases de conflictos limítrofes territoriales, pero estos han sido enmarcados y tratados de igual forma; así mismo, el planteamiento de su solución es generalizado. Esta mirada estrecha pasa por alto la multidimensionalidad de los conflictos y corre el riesgo de dejar de lado sus dimensiones política y sociocultural (Dunn, 2001), reduciéndose en muchos casos a solo una pugna por recursos económicos. Pero, además, no existe una sola causa que, por sí sola y por importante que pueda parecer, sea la responsable única del conflicto, pues eso supondría simplificar de manera excesiva la realidad. Los conflictos obedecen a muchas y diferentes causas, y estas se interrelacionan de manera compleja y diversa, según las circunstancias concretas de cada zona (Fundación Buen Gobierno, 2004; Smith, 1999). En consecuencia, se tomaron en consideración para cada conflicto la *naturaleza* -motivaciones o causas iniciales- y el *impacto* -efectos- que provoca, como elementos que han determinado la permanencia y evolución a través del tiempo. Con todo y estas observaciones, es evidente que, por regla general, se observa en cualquier conflicto una orientación dominante (Waldmann & Reinares, 1999).

Las premisas conceptuales para elaborar la tipología se sintetizan en: i) el territorio es una construcción

social y, por lo tanto, no se reduce a una entidad jurídica; implica también una visión histórica de la organización que permite el reconocimiento de las intenciones de los individuos y el devenir de la organización territorial; ii) cada entidad territorial posee una jurisdicción delimitada por decisiones políticas, es decir, tiene una existencia política o administrativa reconocida, establecida para demarcar niveles diferentes de poder; iii) para cada nivel de la organización del Estado existe un tipo de competencias establecidas y una asignación de recursos determinada -el control de la distribución de recursos-; iv) la creación de una entidad territorial tiene un sustento jurídico, denota un alcance de territorio donde un gobierno puede ejercer su poder, soberanía o jurisdicción; v) cada entidad territorial recauda recursos dentro de su jurisdicción; vi) cualquiera que sea el tipo de conflicto, lo cierto es que porta inestabilidad y constituye también un obstáculo en la gestión pública territorial, comprometiendo las posibilidades de éxito de las políticas de desarrollo territorial.

En este sentido, la tipología de los conflictos fue abordada teniendo en

cuenta su *naturaleza* intrínseca⁵ (figura 11); como instrumento se utilizaron las matrices de caracterización de conflictos, donde las características individuales de cada conflicto fueron generalizadas en los siguientes tipos de conflictos limítrofes: *políticos, económicos, sociales, jurídicos, arcifinios y jurisdiccionales*. Los dominios de la tipología se describen en la tabla 3.

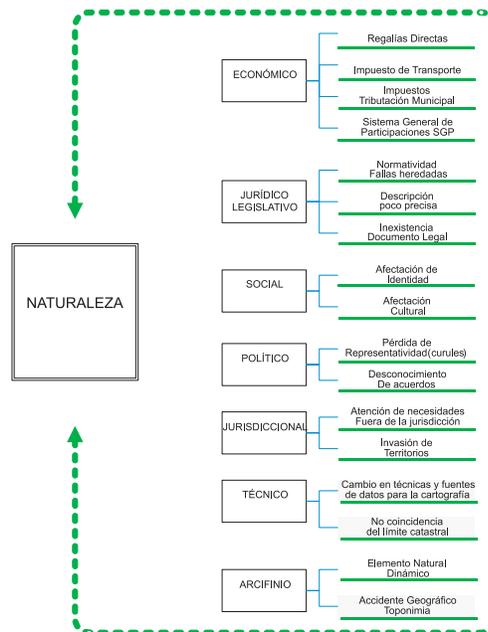


Figura 11. sTipología de conflictos

⁵ Contrariamente a la apariencia, la tipología de los conflictos limítrofes en Colombia no es simple, porque cada conflicto tiene múltiples causas, pero para el estudio se ha seleccionado abordar la tipología de los conflictos teniendo en cuenta su naturaleza intrínseca, es decir, a partir del origen, de los motivos que dieron paso al conflicto.

Tabla 3. Dominio de la tipología de conflictos

TIPO DE CONFLICTO: ECONÓMICO			
Son aquellos en los que está involucrado un elemento (natural, bien inmueble, etc.) que genera recursos económicos; se origina en que alguna de las partes percibe una distribución desequilibrada de los recursos, por desconocimiento del límite o su indefinición.			
Regalías directas	Impuesto de transporte	Impuestos (Tributación municipal)	Sistema General de Participaciones SGP
Cuando se afectan los recursos que perciben las entidades territoriales donde se explotan los recursos naturales no renovables y los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan.	Cuando se provoca una afectación de los ingresos de una entidad territorial derivados del transporte de petróleo o gas -tributo nacional cedido a las entidades territoriales por el artículo 26 de la Ley 141 de 1994-.	Cuando se produce una alteración en el recaudo proveniente del impuesto predial unificado (Ley 44 de 1990), por la no definición del límite municipal. Es el recurso básico tributario -impuesto directo- de esta entidad territorial.	Se presenta como el impacto que reciben los entes territoriales en cuanto a las transferencias provenientes de la nación.
TIPO DE CONFLICTO: JURÍDICO LEGISLATIVO			
Son aquellos en los que la razón del conflicto radica en la misma norma que define los límites de las entidades territoriales.			
Normatividad Fallas heredadas	Descripciones poco precisas	Inexistencia documento legal	
La antigua normatividad que fija límites a algunas entidades territoriales y que se ha mantenido a través del tiempo, sin una adecuación a las nuevas condiciones del país. Muchos de los límites de las actuales entidades territoriales (municipios y departamentos) han heredado las fallas de la antigua normatividad que los definió.	Las descripciones del límite hechas por la ley, decreto, ordenanza u otro documento legal, no fijaron expresamente la delimitación territorial, lo hizo en forma general o recogió como línea limítrofe los linderos tradicionales, es decir, no hizo una descripción clara y precisa del límite. En la mayoría de los conflictos limítrofes se denota esta delimitación como una causa persistente ocasionada por documentos con descripciones muy generales, incompletas, ambiguas, poco precisas o contradictorias.	Cuando no existe ley, decreto, ordenanza u otro documento legal que fije la línea limítrofe.	
TIPO DE CONFLICTO: SOCIAL			
Pertencen a esta categoría aquellos conflictos limítrofes que pueden tener repercusiones en la identidad y desarrollo social ⁶ de una comunidad. Es decir, afectan el componente inmaterial del territorio, lo simbólico ⁷ .			

⁶ Se podría entender como el conjunto de factores –salud, educación, recreación, solidaridad, confianza, tejido social– que contribuyen al desarrollo pleno de los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades y vocaciones (La industria de la cultura y el desarrollo social, Salomón Kalmanovitz).

⁷ El territorio también puede tener valores intangibles, simbólicos, u otros valores que le asignan las personas y que hacen parte de esas reclamaciones históricas o culturales, y que agregan importancia al territorio (Newman, 1999; Hensel, 2000). Lo simbólico y el apego al territorio, definidos como valores intangibles, por lo tanto se convierten en elementos trascendentales y determinantes a ser vinculados en las decisiones políticas, respecto a las reclamaciones territoriales.

(Continúa)

(Tabla 3. Continuación)

Afectación de identidad	Afectación cultural
Cuando se ve afectada o transgredida la identidad de los habitantes de un territorio, porque el límite trazado no considera la construcción social del territorio.	Cuando se ve afectada la cultura, las formas de vida, las tradiciones
TIPO DE CONFLICTO: POLÍTICO	
Los conflictos de este tipo se refieren a situaciones donde los encargados de tomar decisiones en materia de demarcación de las entidades territoriales permiten mantener la ambigüedad e imprecisión limítrofe.	
Pérdida de representatividad	Desconocimiento de acuerdos
Si una comunidad vota en circunscripciones diferentes a su municipio, por desconocimiento del límite o por conveniencia.	La falta de memoria histórica y voluntad política (no continuidad en acuerdos, voluntad para tener actualizado el tema).
TIPO DE CONFLICTO: JURISDICCIONAL	
Conflictos en los cuales el poder o autoridad que se tiene para gobernar se extiende fuera de los límites territoriales establecidos -ocupación indebida de jurisdicción por colonización y abandono administrativo de áreas alejadas de las cabeceras municipales-. En algunos casos existe el límite claramente definido, pero una de las partes, o ambas, no lo acepta o reconoce.	
Atención de necesidades fuera de la jurisdicción	Invasión de territorios
Cuando se atienden las necesidades de una comunidad perteneciente a otro(s) municipio(s) por desconocimiento del límite.	Cuando, conociendo que existe un límite, por conveniencia se ejerce jurisdicción en un área que no pertenece a su municipio.
TIPO DE CONFLICTO: TÉCNICO	
Son aquellos conflictos limítrofes que han sido provocados por algún procedimiento técnico (elaboración y publicación de nueva cartografía, procedimientos de tipo catastral, entre otros).	
Cambio en las fuentes de datos y técnicas para generar la cartografía	No coincidencia del límite catastral
Son aquellos conflictos que se generaron a partir de la publicación de cartografía básica reciente, con nuevas técnica y fuentes de datos.	Al momento de realizar los procesos de formación y actualización catastral, el límite catastral no coincide con los límites municipales. Algunas de las zonas en litigio poseen predios registrados en un municipio al cual no pertenecen.
TIPO DE CONFLICTO: ARCIFINIO	
Contiene aquellos conflictos donde los límites han sido expresados por elementos naturales y la interpretación de estos es motivo de tal disputa.	
Elementos naturales	Toponimia
Para la descripción del límite se usan elementos naturales fáciles de reconocer y supuestamente constantes en el tiempo, por ejemplo: cuchillas, montañas, ríos, etc. En algunos casos las normas que adjudicaron los límites a entidades territoriales utilizaron estos elementos, y al momento de materializarlos se encuentra que ellos han cambiado o han sufrido modificaciones, alterándose de esta forma la delimitación.	Duplicidad o ausencia de toponimia -conjunto de los nombres propios de un lugar, región o país- de los elementos geográficos que conforman el límite. Se presenta cuando un accidente geográfico no presenta nombre o registra más de uno, ocasionando imprecisiones.

Con estos elementos se construye la tipología de los distintos tipos de conflictos limítrofes interdepartamentales según su naturaleza (la misma metodología se utilizó para la tipología de los conflictos limítrofes intermunicipales); allí no se establece un único tipo de naturaleza del conflicto, pero el primero en su orden se considera el más relevante (tabla 4). Una tipología recurrente es la que obedece a la normatividad como su causa, en donde las normas que crearon departamentos y municipios, en muchos casos, describieron de manera muy general, ambigua o

contradictoria el límite; este es el caso de Antioquia, Boyacá, Cauca, Bolívar, Cundinamarca y Santander, departamentos que fueron creados por medio de la Constitución de 1886; el área de estos grandes departamentos fue cambiando a través del tiempo, segregándoseles territorio para la formación de nuevos departamentos y, por ende, heredando sus problemas limítrofes. Además, gran parte de los límites fijados antiguamente no contaron con los amojonamientos físicos necesarios, algunos tienen fallas en su ejecución y errores en su interpretación.

Tabla 4. Tipología de conflictos limítrofes departamentales según su naturaleza

DEPARTAMENTOS	FECHA DE INICIO	ZONA	NATURALEZA	TIPO SEGÚN SU NATURALEZA
CAQUETÁ-META	1976	SAN VICENTE DEL CAGUÁN - LA MACARENA	PUBLICACIÓN EN 1976 DEL MAPA POLÍTICO DE COLOMBIA, QUE SE REALIZÓ A PARTIR DE IMÁGENES DE RADAR QUE PRECISARON EL CURSO DE ALGUNOS RÍOS	TÉCNICO JURÍDICO ARCIFINIO
AMAZONAS-CAQUETÁ	1981	MUNICIPIO DE SOLANO JURISDICCIÓN DE ARARACUARA	SUPERPOSICIÓN DE AÉREAS EN EL SECTOR DE ARARACUARA: POR LO TANTO, EL PROBLEMA SE CONCENTRA EN EL ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS LEYES Y DECRETOS BAJO LAS CUALES SE RIGEN ESTAS DOS ENTIDADES	JURÍDICO
ANTIOQUIA-CHOCÓ	2000	BELÉN DE BAJIRÁ	DELIMITACIÓN CON ELEMENTOS NATURALES QUE A TRAVÉS DEL TIEMPO SUFREN CAMBIOS EN SU CAUDAL O EN SUS NACEDEROS, LO CUAL GENERA UNA DISPARIDAD A LA HORA DE INTERPRETAR LA NORMA DE CREACIÓN. SE ORIGINA DESDE LA MISMA CREACIÓN DEL CHOCO COMO INTENDENCIA	ARCIFINIO JURÍDICO
ANTIOQUIA-CÓRDOBA	1951	LA LÍNEA ENTRE LOS SECTORES PUERTO REY, ALTO CARRIZAL, CAMPOALEGRE	BÁSICAMENTE, EL TEMA CENTRAL DE LA DISPUTA SON LAS POBLACIONES Y SU IMPORTANCIA A NIVEL ELECTORAL, DADO LOS BENEFICIOS QUE SE GENERAN EN CONDICIONES ELECTORALES. OTRO ASPECTO IMPORTANTE ES LA ADJUDICACIÓN DE RECURSOS	JURÍDICO Intensificado por: POLÍTICO ECONÓMICO

(Continúa)

(Tabla 4. Continuación)

DEPARTAMENTOS	FECHA DE INICIO	ZONA	NATURALEZA	TIPO SEGÚN SU NATURALEZA
CAUCA-HUILA	1942	PURACÉ -LA PLATA	LOS LÍMITES DEPARTAMENTALES SON AQUELLOS QUE TENÍA LA PROVINCIA DE NEIVA CON LA PROVINCIA DE POPAYÁN. INEXISTENCIA DEL LÍMITE EN EL TRAYECTO COMPRENDIDO ENTRE LA QUEBRADA DE PIE DE TOPA Y EL VOLCÁN DE PURACÉ. DESCONOCIMIENTO DE LA POSICIÓN EN EL TERRENO DE LOS ACCIDENTES GEOGRÁFICOS QUE DETERMINAN EL LINDERO CAUCA-HUILA. TRANSFERENCIAS POR POSEER TERRITORIOS EN UNA CUENCA HIDROGRÁFICA QUE SURTE EL EMBALSE	TÉCNICO JURÍDICO ARCIFINIO Intensificado por: POLÍTICO ECONÓMICO
ATLANTICO-BOLÍVAR	1932	SECTORES GALERAZAMBA Y SAN PEDRITO	CUANDO SE CREÓ EL DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO A PARTIR DE BOLÍVAR, "CON LOS LÍMITES QUE TENÍAN EN ESE MOMENTO" LAS PROVINCIAS QUE INTEGRAN EL NUEVO DEPARTAMENTO, NO TENÍAN DEFINIDOS SUS LÍMITES. PRETENSIÓN DE CADA UNO SOBRE EL VOLCÁN "EL TOTUMO".	JURÍDICO Intensificado por: ECONÓMICO
CAUCA-NARIÑO	1978	SALTO DEL MAYO-BALEROS Y FUENTES DEL RÍO MAMACONDE (GUAPI)	EL DEPARTAMENTO DE CAUCA CONOCE EL LÍMITE CON NARIÑO POR LA DIVISORIA DE AGUAS ENTRE LOS RÍOS GUAPI E ISCUANDÉ. EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO RECONOCE COMO LÍMITE CON EL DEPARTAMENTO DE CAUCA HASTA PUNTA-CHANZARA.	JURÍDICO
BOYACÁ-CUNDINAMARCA	1894	SECTOR DE LA VICTORIA (QUIPAMA) Y YACOPI	ENTRE LO MUNICIPIOS DE MUZO Y YACOPI SE CAMBIARON PARTE DE SUS TERRITORIOS MEDIANTE UN CONVENIO ENTRE LOS ESTADOS, DONDE SE CONVINO UNA LÍNEA DIVISORIA. LA DESCRIPCIÓN RATIFICADA POR LOS DOS DEPTMTOS. Y POR LA COMISIÓN SE RESPETÓ DURANTE MUCHOS AÑOS, PERO LUEGO, POR ELUDIR EL PAGO DE CONTRIBUCIONES Y RESISTIR LAS ÓRDENES DE LAS AUTORIDADES, POR PARTE DE UNO Y OTRO LADO, SE PRESENTARON HECHOS GRAVES, POR LO CUAL EL SENADO TUVO QUE NOMBRAR UNA COMISIÓN DEMARCADORA EN 1894. DOBLES INSCRIPCIONES PREDIALES EN LOS LISTADOS, TANTO DE LA VICTORIA COMO DE YACOPI.	JURÍDICO ECONÓMICO
BOYACÁ-NORTE DE SANTANDER-SANTANDER	1943	SARARE (MUNICIPIOS DE CUBARÁ- TOLEDO)	LOS LÍMITES ACTUALES ENTRE LOS DEPARTAMENTOS DE BOYACÁ Y NORTE DE SANTANDER SON LOS FIJADOS POR LA CONSTITUCIÓN DE 1886. PERO ESTA NORMA NO CONTIENE UNA DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS LÍMITES	

(Continúa)

(Tabla 4. Continuación)

DEPARTAMENTOS	FECHA DE INICIO	ZONA	NATURALEZA	TIPO SEGÚN SU NATURALEZA
BOYACÁ-NORTE DE SANTANDER-SANTANDER			INTERDEPARTAMENTALES. COMO EFECTO DE LAS EXPECTATIVAS EXISTENTES DE LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN QUE SE LLEVA A CABO EN LA ZONA DE GIBRALTAR.	Intensificado por: ECONÓMICO
BOYACÁ - SANTANDER	1969	RÍOS ERMITAÑO Y MINERO; SECTOR DE MOJICONES: COMPRENDE PRINCIPALMENTE LAS VEREDAS SOLÓN WILCHES, TÁMARA, MOJICONES, PLAN DE SERENOS, CHISCAS.	LA LEGISLACIÓN POR LA CUAL SE CREARON ESTOS DEPARTAMENTOS NO DEFINE EL LÍMITE DE MANERA EXPRESA, EN CONSECUENCIA, EXISTE UNA EXTENSA ZONA DE COLONIZACIÓN DE CONCEPCIÓN Y CERRITO (SANTANDER) EN EL MUNICIPIO DE CUBARÁ (BOYACÁ). ESTE TERRITORIO HA SIDO COLONIZADO POR CIUDADANOS SANTANDEREANOS QUE EVIDENTEMENTE EJERCEN POSESIÓN	JURIDICO Intensificado por: ECONÓMICO SOCIAL
BOYACÁ - SANTANDER	1997	SECTOR COMPREN-DIDO ENTRE LOS MUNICIPIOS DE CHARALÁ Y ENCINO CON DUITAMA, SANTA ROSA DE VITERBO CERINZA Y BELÉN.	LOS LÍMITES DE ESTOS MUNICIPIOS SON DE TRADICIÓN HISTÓRICA, LAS ORDENANZAS POSEEN DESCRIPCIONES MUY GENERALES.	JURIDICO
CASANARE - BOYACÁ	1999	MUNICIPIOS DE NUNCHÍA - PAYA. VEREDAS DE NISCOTA	LOS LÍMITES DE ESTOS MUNICIPIOS SON DE TRADICIÓN HISTÓRICA, EN DONDE NO EXISTEN ORDENANZAS EN LAS QUE SE DESCRIBAN CON PRECISIÓN LOS LÍMITES DE NUCHÍA (CASANARE) Y PAYA (BOYACÁ). LA EXPLOTACIÓN DE PETRÓLEO EN EL SECTOR LÍMITROFE DESPERTÓ EL INTERÉS DE CASANARE POR DISPUTAR TERRITORIO DEL MUNICIPIO BOYACENCE.	JURIDICO Intensificado por: ECONÓMICO
CESAR - NORTE DE SANTANDER	1967	SAN ALBERTO	TUVO INICIOS SOBRE LOS DEPARTAMEN. DEL MAGDALENA Y SANTANDER ANTES DE LA CREACIÓN DE DE LOS DEPARTAM. DE NORTE DE SANTANDER Y CESAR. LOS CUALES CARECIERON DE DISPOSICIÓN LEGAL QUE DEFINIERA CON CLARIDAD Y PRECISIÓN LA LÍNEA LÍMITROFE DESDE UN PRINCIPIO, RAZÓN POR LA CUAL EN LOS DEPARTAMENTOS ACTUALES NO SE ENCUENTRA NINGUNA DESCRIPCIÓN DEL LÍMITE.	JURIDICO Intensificado por: ECONÓMICO
CÓRDOBA - SUCRE	1966	SAN ANTERO - COVEÑAS	SEGREGACIÓN DE TERRITORIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR PARA LA CREACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE CÓRDOBA Y SUCRE. REACTIVACIÓN CON LA EXISTENCIA DE UN PROYECTO PETROLERO BASADO EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN OLEODUCTO QUE PASA POR LAS ÁREAS EN CONFLICTO.	JURIDICO Intensificado por: ECONÓMICO

(Continúa)

(Tabla 4. Continuación)

DEPARTAMENTOS	FECHA DE INICIO	ZONA	NATURALEZA	TIPO SEGÚN SU NATURALEZA
NARIÑO - PUTUMAYO	1972	RÍOS CUCHURUYACO Y RUMIYACO	DISPUTAS POR ÁREAS DE EXPLOTACIÓN DE PETRÓLEO. LA DESIGANCIÓN Y UBICACIÓN EXACTA DE LOS DOS RÍOS, PARA NARIÑO, EL RUMIYACO SE ENCUENTRA DENTRO DE SU TERRITORIO, AL OCCIDENTE DEL CHURUYACO, MIENTRAS QUE PARA EL PUTUMAYO EL RUMIYACO SE ENCUENTRA TAMBIÉN DENTRO DE SU TERRITORIO, PERO AL ORIENTE DEL CHURUYACO. INTERESES CREADOS DEBIDO A LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE PETRÓLEO REALIZADAS EN ZONAS LÍMITROFES.	ECONÓMICO ARCIFINIO

Fuente: Elaboración propia, con base en IGAC - Oficina de Deslindes, 2006.

Otro motivo de origen de disputas territoriales es el factor económico, pero no todos los conflictos son desencadenados por él, aunque en algunos casos resulta determinante; las razones económicas aparecen como elementos que pueden intensificar o, en algunos casos, reavivar el conflicto. De esta forma, se establece que a menudo se presentan diferencias considerables entre los factores generadores del conflicto y los factores que influyen y determinan su evolución.

Es de aclarar que no se trata de cuantificar los tipos de conflicto, pero sí de saber distinguir unos de otros, para abordar de forma más adecuada el análisis de la incidencia que cada uno de ellos tiene en la gestión pública territorial. En este sentido, la tipología propuesta tiene doble función: de un lado, facilita el análisis, y, de otro, permite dar recomendaciones que exhorten la formulación de una política

de solución de conflictos limítrofes, y minimizar los impactos sobre la gestión pública territorial.

6. Incidencia sobre la gestión pública territorial

El análisis objetivo de los conflictos limítrofes territoriales permite evaluar el efecto que provocan sobre elementos articuladores de la gestión pública territorial. Un elemento del análisis es el ordenamiento territorial; como lo expresa Fals Borda, "se trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente" (1998: 2).

De este modo, las entidades territoriales del Estado necesitan ser consideradas como actores políticos y estatales, pues, como indica Massiris,

Lo esencial de las entidades territoriales son las estructuras y procesos que contienen, y es hacia este contenido que apuntan los planes de ordenamiento. Sin embargo, una división territorial eficiente puede contribuir a un ordenamiento territorial también eficiente, razón por la cual es de interés al ordenamiento territorial la optimización de la división político-administrativa (1998: 15).

De otra parte está la connotación que tiene el hecho de que la sostenibilidad fiscal y económica de las entidades territoriales está basada en la adquisición de recursos derivados de regalías, transferencias e impuestos - en este caso el predial-. Es por esto que la gestión de recursos toma un rol substancial dentro de la dinámica de los conflictos, ya sea por ser el origen o por ser una consecuencia de estos.

6.1 Recaudo de impuestos (Impuesto predial)

Uno de los recursos con que cuentan los municipios colombianos es el impuesto predial, que implícitamente da significado de independencia fiscal y de manejo exclusivo. La localización de los predios, el cobro y la recaudación son los elementos que intervienen en gran medida en los conflictos limítrofes municipales. Es esencial entender en este punto que cada entidad territorial se arriesga en la negociación a perder dineros provenientes de este rubro.

El desconocimiento de límites interdepartamentales o intermuni-

cipales, en muchos casos, ha provocado un mal ejercicio de la jurisdicción, en donde la dotación de servicios y el pago de impuestos se hacen de acuerdo con identidades o conveniencias de propietarios y gobernantes. La superposición de áreas genera que algunos predios se encuentren aparentemente en dos municipios y, por ende, exista una confusión a la hora de recaudar dicho rubro, provocando el reclamo de las administraciones en relación con la ubicación de los predios en disputa.

En la matriz de municipios se encontró que alrededor del 42,5% de los conflictos intermunicipales están influenciados por el cobro del impuesto predial, lo que indica que este rubro ejerce un papel protagónico dentro del desarrollo del conflicto, ya sea por ser su origen o por ser su impacto. En algunos conflictos se encontró que los municipios asimilan su límite fiscal como su límite político-administrativo, y en algunos casos estos dos no coinciden, involucrando diferencias en la ubicación de los predios, con la connotación que esto tiene para las finanzas municipales.

Un caso palpable es "el préstamo de predios" en los municipios de El Florián y La Belleza, Santander. Allí el conflicto se originó a raíz de la creación de los dos municipios; para ese entonces el ambiente de buenos vecinos era de gran proporción, y por esta razón el municipio de La Belleza prestó predios a El Florián para que pudiera erigirse

como municipio; pero una vez se llevó a cabo el ajuste catastral en las veredas Otro Mundo, Pujamantal, El Centro y San Cayetano, surgió la reclamación por parte del municipio de La Belleza, al ver afectadas sus finanzas (Consejo de Estado, 2001).

6.2 Regalías

Las regalías⁸ son distribuidas como un beneficio económico importante a las entidades territoriales involucradas en las zonas de explotación; pero el deseo de obtener estos posibles ingresos económicos ha generado ambiciones en las autoridades de las entidades territoriales, ocasionando un indebido ejercicio de jurisdicción. Además, la falta de claridad en los límites -límites arcifinios- de algunas entidades territoriales genera confusión en la ubicación de áreas en las cuales pueden o existen recursos para la explotación, lo cual crea una disyuntiva en la adjudicación de recursos; un ejemplo claro es el conflicto limítrofe que existe entre los departamentos de Putumayo y Nariño (municipios de Orito e Ipiales).

Infortunadamente, las regalías son un factor preponderante en la generación de conflictos limítrofes, pero también los conflictos limítrofes impactan las regalías, ya que a la indefinición de los límites territoriales se suma la pugna por establecer el área de

explotación y, por ende, se hace más difícil la resolución del problema.

Existe un comportamiento en el cual se evidencia que, a la hora de conflictos, no necesariamente son solo dos los actores que intervienen; una misma zona puede llegar a tener tres actores que se disputan territorios cercanos a un área de explotación de recursos. Este es el caso del conflicto que se presenta en el municipio de Cubará:

[su] área rural está conformada por 22 veredas en total; de las cuales 8 están en conflictos limítrofes con los departamentos de Santander y Norte de Santander, ya que administrativamente ellos han suplido algunas necesidades, como el caso del corregimiento de Gibraltar, La Pista, Mundo Nuevo, Bongota Baja, Cedeño, entre otras. Este conflicto se ha venido ventilando por la disputa que ha cobrado gran interés ante la eventual explotación de los yacimientos petrolíferos del bloque Samoré, del cual forma parte esta área (Alcaldía Municipal de Cubará, 2004: 8).

Otro elemento de análisis son los conflictos limítrofes generados por la transferencia de recursos a los municipios y a las corporaciones autónomas regionales que estén dentro de la jurisdicción de cuencas hidrográficas o embalses, cuyo objeto sea la generación de energía hidroeléctrica, y centrales térmicas⁹. Un ejemplo de lo anterior es

⁸ Es la contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable.

⁹ Artículo 45 de la Ley 99 de 1993. Transferencia del Sector Eléctrico. Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética. En el caso de centrales térmicas la transferencia será del 4%.

el conflicto intermunicipal¹⁰ que existe entre Buenaventura y Dagua, en el departamento de Valle del Cauca, por la presencia del complejo hidroeléctrico de Anchicayá; las autoridades de Dagua reclaman que han perdido un 80% de las regalías que se liquidan por concepto de la hidroeléctrica.

6.3 Transferencias

Una de las principales fuentes de financiación de las entidades territoriales está constituida por el Sistema General de Participaciones¹¹, mediante el cual se garantizan los recursos para la financiación de los servicios sociales. Para que una entidad territorial (departamento, municipio y distrito) participe de las transferencias, debe realizar su categorización¹². En el caso de los municipios, los alcaldes determinan anualmente, mediante decreto expedido antes del 31 de octubre, la categoría en la que se clasifica para el año siguiente el respectivo distrito o municipio, teniendo en cuenta la población establecida por el DANE.

Dentro del marco de la distribución de los recursos, la indefinición de límites tiene grandes implicaciones; debe entenderse que a la hora de extender o reducir el área de una unidad político-administrativa se puede llegar

a un aumento o disminución de la población de dichas entidades, afectando su categorización y llevando de la mano la reducción de los dineros provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP). Aquí el ejemplo es el conflicto Tuluá-Andalucía, Valle del Cauca, territorio de Alta Flor, Trazadas, Norcasia y Barragán, que nace de la interpretación que el municipio de Andalucía da al límite sur, fijado por la ordenanza N.º 9 de 1884; un factor determinante en el conflicto es el hecho de que la zona presenta un número de habitantes considerable, lo que tendría significancia en la asignación del SGP, pero, además, esto acarrea una disputa electoral; se ha localizado un límite tradicional de acuerdo con las inscripciones catastrales de cada municipio, así, el conflicto conserva el statu quo provisional, mientras se define; algo que llama la atención de este conflicto es el hecho de que los habitantes de la zona votan en Andalucía y tributan en Tuluá.

6.4 Incidencia en el ordenamiento territorial

La Ley 388 de 1997 define el Plan de Ordenamiento Territorial como un instrumento técnico y normativo para la planificación, con el propósito de ordenar el territorio municipal o distrital.

¹⁰ Conflicto que radica en la errónea interpretación de las ordenanzas que crearon los municipios en disputa.

¹¹ El Sistema General de Participaciones fue creado mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y desarrollado mediante la Ley 715 de 2001.

¹² La Ley 617 de 2000, en su artículo 6º, establece la categorización para los distritos y municipios, los cuales se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, en seis categorías.

Comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo bajo su jurisdicción.

No obstante, no todos los municipios planifican su territorio de acuerdo con los límites oficiales. Muchos de los que poseen conflictos limítrofes ordenan su territorio según el límite que ellos consideran como suyo, ocasionando en algunos casos superposición de dichos planes. Este es el caso del municipio de Cubará (Boyacá), cuyos habitantes manifiestan explícitamente en su POT no tener actualmente un límite definido con Norte de Santander en el territorio comprendido entre los ríos Cubugón y Cobaría. Para ellos, el límite señalado como "límite indefinido" en los mapas del IGAC no resuelve su condición de dudoso, por lo cual expresan que para efectos de cumplimiento con la ley 388 de 1997 y presencia sobre el área en conflicto extienden el plan hasta el límite que ellos consideran suyo, hasta que el Senado de la República se pronuncie al respecto. Sin embargo, en su POT se extiende hasta el río Cubugón (Alcaldía Municipal de Cubará, 1999: 5).

Por su parte, el municipio de Toledo expresa en su Plan de Ordenamiento:

En el año 2000, la Alcaldía Municipal de Toledo realiza todo el proceso de Ordenamiento Territorial, incluida la restitución cartográfica de toda la zona del Sarare [...]. Este

trabajo lleva a un replanteamiento de la configuración municipal y departamental, por cuanto el nuevo mapa municipal integra la franja comprendida entre el río Cubugón y el río Cobaría, que no aparecía integrada anteriormente, pues la cartografía existente venía repitiendo errores anteriores. [...] En este Ordenamiento Territorial se confirma y ratifica la soberanía de Toledo y el Norte de Santander sobre la franja comprendida entre el río Cubugón y el río Cobaría (Alcaldía Municipal de Toledo, 1999: 36).

7. Conclusiones recomendaciones

7.1 Conclusiones

La división territorial del país, incluso desde antes de la Constitución de 1886, ha estado determinada por prioridades y objetivos políticos, más que por la racionalidad funcional. Los conflictos territoriales son, de hecho, demarcaciones realizadas como resultado de procesos de confrontación entre las élites regionales para consolidar las fuerzas políticas locales y establecer posiciones de poder territorial.

Los problemas en la definición de los límites entre entidades territoriales tienen como consecuencia conflictos económicos, administrativos y de marco jurídico; lo más lamentable es que la mayoría de los conflictos limítrofes vienen desde el siglo pasado, y el tiempo ha pasado, las

administraciones van cambiando, pero la problemática se queda ahí.

Los conflictos limítrofes territoriales existentes en Colombia son de naturaleza diversa; generalmente se derivan de factores de tipo jurídico/legislativo, económico, social, político, técnico jurisdiccional y arcifinio. Los conflictos que se manifiestan con mayor frecuencia vienen atados a asuntos económicos y políticos, y el actor que vea desfavorecidos sus intereses por un ajuste de límites no tendrá disposición plena para solucionarlo. Las razones económicas normalmente aparecen como un elemento que puede intensificar o, en algunos casos, reavivar el conflicto.

Una tipología recurrente es la jurídico/legislativa (normatividad), pues las normas que crearon departamentos y municipios, en muchos casos, describieron de manera muy general, ambigua o contradictoria el límite.

Los conflictos limítrofes municipales se expresan en la indefinición de los ámbitos de competencia de la administración pública, lo cual afecta el cumplimiento eficaz de sus funciones administrativas, políticas y sociales. Normalmente esto conlleva una superposición de jurisdicciones y apropiaciones territoriales de hecho.

En las áreas de superposición de jurisdicciones, algunos predios se encuentran aparentemente en dos municipios, lo que provoca conflictos

limítrofes territoriales; las administraciones de los municipios involucrados cursan sus reclamos, dado que la definición tiene incidencia sobre el pago y el recaudo del impuesto predial.

Las regalías son un factor preponderante en la generación de conflictos limítrofes; la indefinición de los límites genera una ambición de los municipios por obtener jurisdicción en la zona de explotación y así garantizar la participación en la distribución de las regalías. Pero también los conflictos limítrofes impactan las regalías, ya que la indefinición de los límites territoriales puede provocar su congelamiento.

La indefinición de límites tiene grandes implicaciones en la adjudicación y utilización de recursos para el funcionamiento y desarrollo de las entidades territoriales, debido a que al extender o reducir el área de una unidad político-administrativa se puede llegar a un aumento o disminución de la población de dichas entidades, afectando su categorización y el monto de los dineros provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP).

Los alcances de los conflictos limítrofes territoriales no han sido lo suficientemente dimensionados, y se presentan los conflictos limítrofes departamentales como si no tuviesen incidencia sobre el nivel municipal; los bordes del departamento también hacen parte de él.

7.2 Recomendaciones

Comprender los conflictos territoriales en el ámbito departamental requeriría una visión más amplia, que considere cómo es que la situación en cuestión involucra un sistema de menor nivel de la organización territorial, el nivel local (municipios), pues es allí donde realmente se viven los desdenes de no tener un límite perfectamente definido.

En los conflictos limítrofes de tipo social, una vía de solución podría estar orientada al uso de mecanismos de participación ciudadana; de esta forma, son los habitantes, quienes identificados con su territorio, deciden su demarcación.

En los conflictos de tipo económico correspondería repensarse la forma de distribuir las regalías, teniendo en cuenta que los recursos no renovables le pertenecen a la Nación y no a una zona específica; con una distribución equitativa para todos los entes territoriales, el número de conflictos podría reducirse a menos de la mitad, y, en algunos casos, la intensidad de los conflictos disminuiría.

Cuando se trate de conflictos generados por el recaudo fiscal (impuesto predial), podría plantearse el cambio del límite, pues es la población la que ha redefinido de hecho su límite, ya sea por identidad, por facilidad o sencillamente porque el límite es disfuncional.

No se debería permitir la creación de nuevas entidades territoriales segregadas de entidades que no posean sus límites claros o se encuentren en conflicto; estos hechos pueden llegar a forjar mayores conflictos territoriales. Es preciso sanear los problemas limítrofes existentes antes de continuar con la fragmentación del territorio.

Ante el número de conflictos limítrofes, su recurrencia en el tiempo y los largos periodos sin ser resueltos, sería preciso considerar que el problema pase a ser tratado por una comisión de demarcación con el carácter de permanente; quizá esto disminuya el tiempo de la resolución de los conflictos.

Literatura citada

- Agnew, John. 2005. "Sovereignty Regimes: Territoriality and State Authority in Contemporary World Politics". *Annals of the Association of American Geographers*. 95(2): 437-461.
- Alcaldía Municipal de Cubará. 1999. *Plan de Ordenamiento Territorial: documento técnico de soporte. Breve reseña histórica y un viejo problema limítrofe*. p. 5. Disponible en: http://www.cubara.gov.co/docs/plan_de_ordenamiento_territorial_cubara.doc
- Alcaldía Municipal de Cubará. 2004. *Plan de Desarrollo 2004-2007*. Disponible en: http://cubara-boyaca.gov.co/apc-aa-files/32393839636131333634356362393662/PLAN_DE_DESARROLLO_PRESENTACION__1.pdf
- Alcaldía Municipal de Toledo. 1999. *Plan de Ordenamiento Territorial: documento técnico de soporte. Posesión y propiedad del territorio*. pp. 36-44. Disponible en: <http://toledo-nortedesantander.gov.co/planeacion.shtml?apc=p-I1--m=l#Plan%20de%20Ordenamiento%20Territorial>
- Bellamy, A. J. & Williams, P. D. 2005. "Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations". *International Security*. 29: 157-195.
- Borja, Miguel. 2003. *Política pública y organización territorial*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Burghardt, Andrew. 1973. "The Basis for Territorial Claims". *Geographical Review*. 63 (2): 225-245
- Consejo de Estado. 2001. *Consulta Popular - Modificación de límites intermunicipales*. Bogotá, febrero 9 del 2001. Disponible en: <http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/buscador/consejo/2001/ACCION%20DE%20CUMPLIMIENTO/68001-23-15-000-2000-2821-01%28ACU-774%29.html>
- Contraloría General de la República. 2002. *¿Para qué han servido las regalías?: propuesta de redistribución*. Colección Análisis Sectorial y de Políticas Públicas. Bogotá. N.º 10.
- Fundación Buen Gobierno. 2004. *Conflictivita territorial en Colombia*. Convenio ESAP y Fundación Buen Gobierno. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Dunn, Timothy J. 2001. "Border Militarization Via Drug and Immigration Enforcement: Human Rights Implications". *Social Justice, A Journal of Crime, Conflict and World Order*. 28(2): 7-30.

- Fals Borda, Orlando. 1998. "Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos". *Análisis Político*, IEPRI, 36: 4-19, Bogotá.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Gleditsch, K. S. & WARD, M. D. 2001. "Measuring Space: a Minimum-Distance Database and Applications to International Studies". *Journal of Peace Research*, 38: 739-758.
- Gottman, Jean. 1973. *The Significance of Territory*. Charlottesville: University of Virginia Press.
- Hensel P. 2000. "Territory: Theory and Evidence on Geography and Conflict". In: John Vasquez J. (ed.): *What Do We Know About War?*, pp. 57-84. Rowman and Littlefield, Lanham.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 1990. *Ley 44 de 1990*. Disponible en: http://www.igac.gov.co:8080/igac_web/UserFiles/File/Decretos/Dec2388-1991.doc
- Kalmanovitz, Salomón. *La industria de la cultura y el desarrollo social*. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/junta/publicaciones/salomon/cultura.pdf>.
- Lefebvre, Henry. 1972. *Espace et politique*. París: Anthropos.
- Mann, M. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". *Archives Européennes de Sociologie*, 25: 185-210.
- Massiris Cabeza, Ángel. 1998. "Ordenamiento Territorial: hacia un futuro soñado". *Revista Perspectiva Geográfica*, N.º 3. UPTC-IGAC. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Murphy, Alexander B. 2002. "National Claims to Territory in the Modern State System: Geographical Considerations". *Geopolitics*, 7(2): 193-214.
- Neethling, T. 2004. "International Peacekeeping Trends: The Significance of African Contributions to African Peacekeeping Requirements". *Politikon*, 31: 49-66.
- Newman, David. 2002. "The Geopolitics of Peacemaking in Israel-Palestine". *Political Geography*, 21(5): 629-646.
- Newman, David. 1999. "Real Spaces, Symbolic Spaces: Interrelated Notions of Territory in the Arab-Israeli Conflict". In: Diehl P. (ed.): *A Road Map to War: Territorial Dimensions of International Conflict*. pp. 3-34. Nashville: Vanderbilt University Press.
- Newman, David y Paasi, Anssi. 1998. "Fences and Neighbours in the Post-Modern World: Boundary Narratives in Political Geography". *Progress in Human Geography*, 22(2): 186-207.
- O'Lear, S. 2006. "Resource Concerns for Territorial Conflict". *Geojournal* 64: 297-306.
- Ortega Valcárcel, José. 2000. *Los horizontes de la Geografía: Teorías de la Geografía*. Barcelona: Ariel.
- Porto Gonçalves, Walter. 2002. "Da geografia ás geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades". En: Ceceña, A. E. y Sader, E. (Coords.): *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires: CLACSO.

- Rokkan, Stein. 1999. *State Formation, Nation Building, and Mass Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Sack, Robert. 1986. *Human Territoriality. Its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sánchez, Joan-Eugeni. 1998. *Geografía Política. Espacios y Sociedades*. Madrid: Síntesis.
- Sandole, D. and Van der Merwe, H. (eds.). 1996. *Conflict Resolution Theory and Practice, Integration and Application*. New York: Manchester United Press.
- Senado de la República de Colombia. 1992. *Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial*, 3, Bogotá.
- Senado de la República de Colombia. 2001. *Constitución Política de Colombia*, actualizada con el Acto Legislativo 01 de 2001. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/CONS_P91.HTM
- Senado de la República de Colombia. 1993. *Ley 60 de 1993*. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0060_93.HTM
- Senado de la República de Colombia. 1994. *Ley 141 de 1994*. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0141_94.HTM
- Senado de la República de Colombia. 1997. *Ley 388 de 1997*. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0388_97.HTM
- Senado de la República de Colombia. 2000. *Ley 617 de 2000*. Disponible en: www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0617000.HTM
- Senado de la República de Colombia. 2001. *Ley 715 de 2001*. Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0715001.HTM>
- Senado de la República de Colombia. 2002. *Ley 756 de 2002*. Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0756002.HTM>
- Shirlow, P. 2001. "Fear and Ethnic Division". *Peace Review*, 13(1): 67-74. Disponible en: <http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all?content=10.1080/10402650120038161>
- Smith, D. 1999. *Atlas de la guerra y la paz*. Madrid: Akal.
- Starr, H. 2005. "Territory, Proximity and Spatiality: The Geography of International Conflict International". *Studies Review* 7(3): 387-406.
- Tir, J. & Diehl, P. F. 2002. "Geographic Dimensions of Enduring Rivalries". *Political Geography*, 21: 263-286.
- Van Houtum, H. 2002. "Strangers, Doors and Bridges". *Space and Polity* 6(2): 141-146.
- Waldmann, P. y Reinares, F. 1999. *Sociedades en guerra civil: conflictos violentos en Europa y América Latina*. Barcelona: Paidós.
- Xierali, I. & Liu, L. 2006. "Explaining Foreign Diplomatic Presence in the U.S. with Spatial Models: A Liberal Spatial Perspective". *GeoJournal*, 67: 85-101.

Fecha de recepción: 17 de noviembre de 2008
 Fecha de aprobación: 4 de marzo de 2009