



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2179 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil catorce (2014).-

Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00504-00

Número interno: 2179

Referencia: SEGUNDA CONSULTA REFERENTE AL CONFLICTO LÍMITROFE ENTRE EL DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS Y EL MUNICIPIO DE TURBANÁ. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE Y CAMBIO DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE DEBE RESOLVER DICHO CONFLICTO, POR LA LEY 1617 DE 2013 SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS DISTRITOS ESPECIALES.

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

El señor Ministro del Interior, a solicitud del Secretario de Planeación de la Gobernación de Bolívar, formula a la Sala una consulta referente al régimen jurídico aplicable y la autoridad competente para definir el conflicto limítrofe entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Municipio de Turbaná.

1. ANTECEDENTES:

El Ministro relaciona los antecedentes mencionados por el solicitante de la consulta, los cuales se pueden resumir de la siguiente forma:

1. La Asamblea Departamental de Bolívar expidió la Ordenanza No. 04 de 1970, por medio de la cual se ratificaron los límites del municipio de Cartagena con los demás municipios del departamento de Bolívar, entre los que se encontraba Turbaná.
2. En 2002 el municipio de Turbaná encargó a unos investigadores hacer una búsqueda en los documentos de los archivos de Cartagena, la Casa Museo de Rafael Núñez, la Asamblea Departamental, la Biblioteca Bartolomé Calvo, y en la tradición oral de los ancianos de Turbaná, y llegó a la conclusión de que la Ordenanza No. 04 de 1970 había incluido una parte del territorio de Turbaná en la jurisdicción de Cartagena.
3. Ante una demanda del municipio de Turbaná, el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia de 23 de octubre de 2008, decretó la nulidad del literal e) del artículo 2° de la Ordenanza No. 04 de 1970 de la Asamblea Departamental de Bolívar, por encontrar que había vicios de procedimiento en la expedición de ese acto administrativo.
4. El Alcalde del municipio de Turbaná solicitó entonces al Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, copia de los documentos que mencionaran los límites entre Cartagena y Turbaná. La Subdirección de Geografía y Cartografía del IGAC respondió que lo procedente era un nuevo deslinde, razón por la cual el IGAC expidió la Resolución No. 741 de 28 de septiembre de 2009, mediante la cual ordenó su realización. Hubo una solicitud de revocatoria directa de tal resolución, la cual no prosperó¹.
5. El Ingeniero Víctor Manuel Morales Aragón, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, designado para ejecutar las operaciones de deslinde mediante la Resolución No. 741 de 28 de septiembre de 2009 del IGAC, presentó el 15 de junio de 2011 el "Informe Técnico del Deslinde entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Municipio de Turbaná" (69 folios, 16 anexos y un CD), mediante el cual se hacía un estudio detallado de la situación presentada y se sugería una línea limítrofe entre Cartagena y Turbaná y que se enviara dicho informe a la Asamblea Departamental de Bolívar, para que esta, de acuerdo con su competencia en ese momento, resolviera el conflicto y determinara los límites entre las dos entidades territoriales.
6. Ahora se presenta la inquietud de la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Bolívar de si la Asamblea de ese Departamento conserva aún la competencia para definir este conflicto limítrofe y cuál es la actuación a seguir, a raíz de la Ley 1617 de 2013 sobre los distritos especiales.
7. El consultante cita las siguientes normas:
 - a. Los artículos 150-4, 290 y 300-6 de la Constitución, sobre la división general del territorio, el examen periódico de los límites de las entidades territoriales, y la facultad de las asambleas departamentales de segregar y agregar territorios municipales.

conflicto territorial entre dos o más municipios de un mismo departamento, por falta de límites definidos o por problemas de identidad debidos a características naturales, sociales, económicas o culturales.

c. Los artículos 1° y 9° de la Ley 1447 de 2011, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución, relacionados con las competencias para la definición de límites entre entidades territoriales y el procedimiento para resolver los casos de límites dudosos.

d. El artículo 12 de la Ley 1551 de 2012 sobre organización y funcionamiento de los municipios, referente al procedimiento para agregar o segregar territorios municipales, por falta de identidad de los habitantes del territorio, por la distancia o la dificultad de acceso a la cabecera municipal, entre otras circunstancias.

e. El artículo 9° de la Ley 1617 de 2013 sobre los distritos especiales, que atribuye competencia a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para determinar o modificar los límites de los distritos especiales, esto es, los distintos al Distrito Capital de Bogotá, y para solucionar los conflictos limítrofes entre un distrito especial y un municipio.

8. El consultante cita también el Concepto No. 2136 de 9 de abril de 2013 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en el siguiente aparte relativo a la derogatoria del artículo 14 de la Ley 136 de 1994 por el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011:

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

9. El consultante aporta, además de una fotocopia de la referida sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar, sendas fotocopias de los siguientes documentos:

a. “Informe Técnico del Deslinde entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Municipio de Turbaná”, presentado por el Ingeniero Víctor Manuel Morales Aragón del IGAC el 15 de junio de 2011 (69 folios).

b. Oficio No. 8002011EE6357-01- F: 37 -A: 3 de 24 de junio de 2011, dirigido al doctor Alberto Bernal Jiménez, Gobernador del Departamento de Bolívar, por el doctor Iván Darío Gómez Guzmán, Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, mediante el cual este “acoge en su totalidad el informe técnico rendido por el funcionario designado, y procede a enviarlo a ese despacho, para que lo haga llegar al competente cuando lo estime conveniente”.

c. Oficio de 12 de octubre de 2011, dirigido al doctor Federico García Cano, Secretario de Planeación Departamental de la Gobernación de Bolívar, por el doctor Juan Carlos Pianeta Arévalo, Secretario General de la Asamblea Departamental de Bolívar, por medio del cual este le envía los Estudios Técnicos e Históricos, con los mapas y documentos emitidos por el IGAC, referentes a los límites del Distrito de Cartagena y el municipio de Turbaná “para que previa verificación sea emitido concepto por parte de esta Secretaría para el trámite respectivo de la ordenanza” que defina los límites de las dos entidades territoriales mencionadas.

d. Oficio SFPT-20112420642771 de 21 de noviembre de 2011 dirigido al doctor Federico García Cano, Director Administrativo de Planeación Departamental de la Gobernación de Bolívar, por el doctor Oswaldo Aharon Porras Vallejo, Director de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación -DNP, mediante el cual le manifiesta que el IGAC ya adelantó el procedimiento de deslinde y le corresponde al Gobernador del Departamento de Bolívar enviar el informe técnico del deslinde a la “autoridad competente”, la cual es la Asamblea Departamental de Bolívar, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 1447 de 2011, el cual establece que en caso de conflicto de límites entre un distrito distinto al distrito capital y un municipio de un mismo ente territorial, se debe aplicar el régimen de los municipios, entendiéndose que alude al artículo 14 de la Ley 136 de 1994, que asigna esta función a las asambleas departamentales.

Con base en la solicitud de consulta, el Ministro formula las siguientes preguntas:

“1. ¿Considera la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que por el hecho de haberse iniciado la actuación de determinación de límites dudosos entre el Distrito de Cartagena y el municipio de Turbaná, departamento de Bolívar, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1617 de 2013, la Asamblea Departamental de Bolívar aún conserva la competencia para definir los límites entre estas dos entidades territoriales?

2. ¿Qué norma es la aplicable para dirimir el conflicto de límites dudosos entre el Distrito de Cartagena y el municipio de Turbaná, departamento de Bolívar, teniendo en cuenta que la actuación se inició con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1617 de 2013?

4. A la luz de la norma aplicable, ¿Cuál es la función normativa o trámite que debe cumplir en este momento la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Bolívar, con relación al conflicto de límites dudosos entre el Distrito de Cartagena y el municipio de Turbaná, departamento de Bolívar?

2. CONSIDERACIONES:

A. Observación preliminar

La presente consulta es la segunda que se eleva a la Sala en relación con la fijación de límites entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Municipio de Turbaná. En efecto, el 18 de octubre de 2012 la Sala emitió el Concepto No. 20962 sobre el mismo tema, regulado entonces por la Ley 1447 de 2011. Posteriormente esta materia vino a ser regulada por la Ley 1617 de 5 de febrero de 2013, *“Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”*, respecto de cuya aplicación se plantea la consulta en esta oportunidad.

Ha de tenerse en cuenta, adicionalmente, que la Sala se refirió en el Concepto No. 2136 de 9 de abril de 2013 al tema de la modificación de límites intermunicipales. En este concepto se abordó, entre otros aspectos, uno que se plantea en esta ocasión y será de nuevo analizado: el de la derogación tácita del artículo 14 de la Ley 136 de 1994 sobre la solución a los diferendos entre dos o más municipios de un mismo departamento por: i) no existir entre ellos límites definidos o ii) por presentar problemas de identidad por causas naturales, sociales, económicas o culturales.

B. La Ley 1617 de 2013 sobre el régimen de los distritos especiales y la nueva competencia para dirimir un conflicto limítrofe entre un distrito especial y un municipio

La Ley 1447 del 9 de junio de 2011, *“Por la cual se desarrolla el artículo 2904 de la Constitución Política de Colombia”*, se refiere al tema de la fijación de límites entre entidades territoriales. En relación con la determinación de límites entre un distrito distinto del Distrito Capital de Bogotá y un municipio señaló lo siguiente en su primer artículo:

“ARTÍCULO 1°. Competencias. (...)

“Para la determinación de límites de los Distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, y solución de conflictos limítrofes entre un Distrito y un municipio de un mismo ente territorial, se aplicará el régimen previsto para los municipios, hasta que se reglamente su régimen político, fiscal y administrativo conforme a la Constitución y las leyes especiales que para tal efecto se dicten.” (Resalta la Sala).

Como se aprecia, esta norma establecía que la solución de un conflicto limítrofe entre un distrito distinto al Distrito Capital de Bogotá y un municipio del mismo departamento, se tramitaba de acuerdo con el régimen previsto para los municipios. Bajo estos términos la definición de dichos límites era competencia de la respectiva asamblea departamental, conforme a lo previsto en el numeral 1º del artículo 9º de la misma ley.

El inciso segundo del artículo 1º de la Ley 1447 de 2011 fue preciso en señalar que a estos conflictos limítrofes se aplicaría el régimen previsto para los municipios hasta cuando se expidiera el régimen de los distritos especiales. La competencia que tenían las asambleas departamentales en esta materia cesó a partir de la Ley 1617 de 5 de febrero de 2013, *“Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”*, que trasladó la mencionada competencia al Congreso de la República, que la ejercerá mediante un procedimiento especial impulsado por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y del Senado de la República respectivamente.

El artículo 138 de la Ley 1617 de 2013 dispuso: *“La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”* La promulgación se produjo en el Diario Oficial No. 48.695 del 5 de febrero de 2013, fecha a partir de la cual comenzó a regir.

Ahora bien, las disposiciones de dicha ley se aplican a todos los distritos creados y que se creen, *“a excepción del Distrito Capital de Bogotá”*, conforme lo establece el parágrafo de su artículo 2º. Por consiguiente, se aplica al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, creado mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1987 y respecto del cual la Constitución de 1991 determinó en el artículo 328 que conservaba su régimen y carácter.

En el capítulo II la Ley 1617 de 2013 establece una serie de reglas relacionadas con la fijación de límites de estos distritos de creación constitucional, denominados “especiales” por la ley. Concretamente los artículos 9° y 10 se refieren al evento de un conflicto limítrofe entre un distrito especial y un municipio en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 9°. Fijación y modificación de límites distritales. Corresponde a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la determinación o modificación de límites de los distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, así como la solución de conflictos limítrofes entre un distrito y un municipio”.

“ARTÍCULO 10°. De las competencias del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El examen periódico de los límites de las entidades territoriales distritales se hará por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de oficio o a petición del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas mediante una diligencia de deslinde. El IGAC informará al Ministerio del Interior, tanto de su iniciación como de los resultados de la misma.

En todo caso, el Congreso de la República será la corporación competente para dirimir el diferendo limítrofe entre un distrito y otra entidad territorial.

PARÁGRAFO 1°. Entiéndase por deslinde la operación mediante la cual se identifican, precisan y actualizan en terreno y se dibujan en un mapa los elementos descriptivos de los límites relacionados en los textos normativos o, a falta de estos, los consagrados por la tradición.

PARÁGRAFO 2°. Cuando las descripciones contenidas en los textos normativos sean claras e inconfundiblemente identificables en la cartografía, bastará con la confrontación de tales instrumentos. Los resultados se consignarán en un acta de deslinde y en la cartografía. En este caso no se requerirá reconocimiento de campo” (Resalta la Sala).

Adicionalmente el artículo 16 de la Ley 1617 de 2013 establece el procedimiento en caso de límite dudoso entre un distrito especial y un municipio. Dice así:

“Artículo 16. Trámite y solución de límite dudoso. Para solucionar estos casos se seguirá el siguiente procedimiento:

- 1. Si se trata de límite dudoso en que esté implicada alguna entidad territorial indígena, se remitirá el expediente al Ministerio del Interior para que lo defina, de acuerdo con el procedimiento que se convenga con sus representantes.*
- 2. Si se trata de un límite dudoso en que esté implicado algún distrito con otro municipio, el Congreso de la República a través de las comisiones demarcadores (sic) que para tales efectos integren las comisiones de ordenamiento territorial de Senado y Cámara, definirá mediante ley la controversia.*
- 3. El límite ratificado por el Senado y la Cámara se considerará definido y surtirá los efectos legales consiguientes” (resalta y subraya la Sala).*

En virtud de estas nuevas reglas de competencia y de procedimiento, las asambleas departamentales han perdido competencia para decidir sobre los mencionados conflictos de límites. En efecto, prevalecen las normas antes transcritas por ser posteriores y especiales, y especialmente por los mandatos expresos del artículo 2° de la Ley 1617 de 2013 conforme a los cuales los distritos especiales “se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país”, y a que señala que “En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios.” Esta última norma dice así:

“ARTÍCULO 2°. Régimen aplicable. Los distritos son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales, o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales, previstas en la Constitución Política, la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.

PARÁGRAFO. Las disposiciones contenidas en la presente ley, son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá”.

En conclusión, la solución de un conflicto limítrofe entre un distrito especial y un municipio compete al Congreso de la República de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9º, 10 y 16, numerales 2 y 3, de la Ley 1617 de 2013.

En el presente caso el municipio de Turbaná está promoviendo una rectificación de los límites municipales con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias pues afirma que una porción de su territorio fue indebidamente incluida en la jurisdicción de Cartagena. Aduce en su favor un estudio entregado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC el 15 de junio de 2011, que lleva por título “Informe Técnico del Deslinde entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Municipio de Turbaná”, en el cual se sugiere una nueva línea limítrofe entre las dos entidades territoriales y se recomienda enviarlo a la Asamblea Departamental de Bolívar para que resuelva el conflicto y determine los límites entre las dos entidades territoriales.

Habiendo recibido este estudio la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Bolívar, dados los cambios legales que se han presentado sobre la materia necesita saber si la Asamblea de Bolívar conserva la competencia que en otros tiempos tuvo para definir este conflicto limítrofe y solicita a la Sala indicar la actuación que debe seguirse.

De acuerdo con el análisis precedente las nuevas reglas sobre competencia y procedimiento establecidas en la Ley 1617 de 2013 para el “trámite y solución de límite dudoso” (artículo 16) rigen a partir del día 5 de febrero de 2013, y por consiguiente desde entonces son las únicas aplicables, con mayor razón si se observa que la Ley 1617 no estableció reglas especiales de transición respecto de actuaciones en curso.

Estima la Sala que la circunstancia de haberse elaborado un Informe Técnico de Deslinde por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC no da pie para considerar que se hubiere iniciado una actuación administrativa de deslinde intermunicipal que debiera seguir rigiéndose por las normas anteriores a la Ley 1617 de 2013. Dicho Informe Técnico se elaboró a instancias del Alcalde de Turbaná con el propósito de preconstituir una prueba que pudiera ser útil en el procedimiento administrativo de definición de límites entre Turbaná y Cartagena que proyectaba plantear a la Asamblea Departamental de Bolívar. Esta actuación, sin embargo, nunca se inició.

De otra parte es evidente que la Asamblea Departamental de Bolívar fue despojada por la Ley 1617, “*Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales*”, de la competencia que hasta entonces tenía para definir un conflicto de límites de esta naturaleza, y que de allí en adelante la única autoridad competente para el efecto es el Congreso de la República. La diferencia de régimen introducida por la Ley 1617 es de tal magnitud que antes de su expedición los conflictos de límites entre un municipio y un distrito se resolvían por medio de un acto administrativo, la ordenanza departamental, y a partir de esta ley dichos conflictos se definen por medio de una ley.

Si hoy la Asamblea Departamental de Bolívar llegara a expedir una ordenanza de fijación de límites entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Municipio de Turbaná, lo haría sin competencia y su acto quedaría en presencia de las causales de nulidad del acto administrativo denominadas “*falta de competencia*” y “*expedición en forma irregular*.”

En consecuencia, respecto de los dos primeros interrogantes de la consulta se debe manifestar que la competencia para resolver el conflicto limítrofe del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Municipio de Turbaná está actualmente radicada en el Congreso de la República, conforme a lo dispuesto en los artículos 9º, 10 y 16, numerales 2 y 3, de la Ley 1617 de 2013.

En el mismo orden de ideas, respecto del cuarto interrogante, lo procedente es que la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Bolívar envíe la actuación realizada hasta la fecha al Congreso de la República para que, mediante un procedimiento especial que la ley denomina “Trámite y solución de límites dudoso” (artículo 16), a través de las comisiones demarcadoras que para tales efectos integren las comisiones de ordenamiento territorial de Senado y Cámara, defina mediante ley la controversia. El límite ratificado por el Senado y la Cámara, dispone el artículo 16 numeral 3 de la Ley 1617 de 2013, “se considerará definido y surtirá los efectos legales consiguientes.”

C. La derogación tácita del artículo 14 de la Ley 136 de 1994 por los artículos 9º de la Ley 1447 de 2011 y 12 de la Ley 1551 de 2012

La tercera pregunta de la consulta se refiere a si se encuentra vigente o no el artículo 14 de la Ley 136 de 1994, “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”, el cual confería la competencia a las asambleas departamentales y establecía el procedimiento administrativo para modificar o precisar los límites entre dos o más municipios de un mismo

departamento que mantuvieran una disputa territorial por no existir entre ellos límites definidos o por presentar problemas de identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas o culturales.

Al respecto la Sala se remite a lo expresado en el Concepto No. 2136 de 9 de abril de 2013, en el cual manifestó que el artículo 14 de la Ley 136 de 1994 se encontraba derogado tácitamente por efecto de las siguientes disposiciones:

1. El artículo 9º, numeral 1º, de la Ley 1447 de 2011, *“Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia”*, el cual si bien mantuvo la competencia de las asambleas departamentales, estableció una nueva regulación legal para la solución de conflictos por límites dudosos entre municipios de un mismo departamento.

2. El artículo 12 de la Ley 1551 de 2012, *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, el cual aunque conservó lógicamente la competencia constitucional de las asambleas departamentales para segregar y agregar territorios municipales (artículo 300-6 de la Carta), dispuso una nueva solución legal para estos conflictos limítrofes producidos por falta de identidad de los habitantes del territorio, por la distancia, la dificultad de acceso a la cabecera municipal u otras circunstancias.

3. La Sala RESPONDE:

“1. ¿Considera la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que por el hecho de haberse iniciado la actuación de determinación de límites dudosos entre el Distrito de Cartagena y el municipio de Turbaná, departamento de Bolívar, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1617 de 2013, la Asamblea Departamental de Bolívar aún conserva la competencia para definir los límites entre estas dos entidades territoriales?”

“2. ¿Qué norma es la aplicable para dirimir el conflicto de límites dudosos entre el Distrito de Cartagena y el municipio de Turbaná, departamento de Bolívar, teniendo en cuenta que la actuación se inició con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1617 de 2013?”

Las reglas sobre competencia y procedimiento administrativo establecidas en la Ley 1617 de 2013 para definir controversias sobre límites entre un distrito y un municipio rigen a partir del día 5 de febrero de 2013, y por consiguiente desde entonces son las únicas aplicables. Para esta fecha no se había iniciado el procedimiento administrativo de definición de límites entre Turbaná y Cartagena ante la Asamblea Departamental de Bolívar, para lo cual fue competente hasta la expedición de la Ley 1617. El Informe Técnico de Deslinde elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC y entregado el 15 de junio de 2011 a la alcaldía de Turbaná, corresponde a un elemento de prueba que no alcanzó a utilizarse en el procedimiento de delimitación que ahora deberá tramitarse en el Congreso de la República.

“3. ¿Se encuentra vigente el artículo 14 de la Ley 136 de 1994?”

De conformidad con lo expresado en el Concepto de esta Sala No. 2136 de 9 de abril de 2013, el artículo 14 de la Ley 136 de 1994 preveía el procedimiento de solución a los conflictos limítrofes entre dos o más municipios de un mismo departamento por dos causas: falta de límites definidos o problemas de identidad por sus características naturales, sociales, económicas o culturales. Este artículo fue derogado por el artículo 9º, numeral 1º, de la Ley 1447 de 2011, en relación con la primera causa, y por el artículo 12 de la Ley 1551 de 2012 en relación con la segunda.

“4. A la luz de la norma aplicable, ¿Cuál es la función normativa o trámite que debe cumplir en este momento la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Bolívar, con relación al conflicto de límites dudosos entre el Distrito de Cartagena y el municipio de Turbaná, departamento de Bolívar?”

Atendida la legislación vigente, la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Bolívar deberá enviar la actuación realizada hasta la fecha al Congreso de la República para que, mediante un procedimiento especial que el artículo 16 de la Ley 1617 de 2013 denomina *“Trámite y solución de límite dudoso”*, a través de las comisiones demarcadoras que para tales efectos integren las comisiones de ordenamiento territorial de Senado y Cámara, defina mediante ley la controversia. El límite ratificado por el Senado y la Cámara, establece el artículo 16 numeral 3 de la Ley 1617 de 2013, *“se considerará definido y surtirá los efectos legales consiguientes.”*

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

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

PRESIDENTE DE LA SALA

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

CONSEJERO DE ESTADO

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

CONSEJERO DE ESTADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

CONSEJERO DE ESTADO

LUCÍA MAZUERA ROMERO

SECRETARIA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 En los antecedentes del Concepto No. 2096 de la Sala, de 18 de octubre de 2012, se explica más ampliamente este punto así:

"(...) Ante esta situación (se refiere a la nulidad decretada por el Tribunal Administrativo de Bolívar) el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, considerando varios elementos como el fallo aludido, el acta de deslinde del 19 de julio de 1954, realizada de conformidad con la ley 62 de 1939 y el decreto reglamentario 803 de 1940, en la cual se dejó constancia de que las partes no lograron acordar una línea limítrofe común, la circunstancia de que la ordenanza 42 de 1923 señalaba los territorios de los distritos de Cartagena y Turbaná, pero no describía sus límites y que en consecuencia, se presentaba un vacío por la falta de un texto normativo que describiera esos límites, ordenó, mediante la resolución No. 741 del 28 de septiembre de 2009, la realización de las operaciones de deslinde entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Municipio de Turbaná, a través de la Subdirección de Geografía y Cartografía.

(...) La Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias solicitó la revocatoria directa de la resolución anterior porque en su criterio, la ordenanza 42 de 1923 no podía ser tenida en cuenta pues había perdido vigencia en el tiempo, afectaba incluso los límites del departamento y no había sido reconocida por las entidades territoriales.

(...) El Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, por medio de la resolución No. 382 del 20 de abril de 2010, no accedió a la solicitud de revocatoria directa, con el siguiente argumento:

"La posición del Instituto de que para el deslinde de Cartagena - Turbaná se debe aplicar la Ordenanza 42 de 1923, se basa en los efectos extintivos de la sentencia del Tribunal Administrativo de Bolívar del 23 de octubre de 2008, pues la nulidad del literal e- del artículo 2 de la Ordenanza 4 de 1970 tiene efectos retroactivos y deja el límite entre las dos entidades territoriales como estaba regulado en el momento anterior a la precitada Ordenanza. Antes de la Ordenanza anulada, el mencionado límite estaba fijado por la Ordenanza 42 de 1923"."

2 La reserva legal sobre el Concepto No. 2096 de 2012 fue levantada por el organismo consultante, el Ministerio del Interior, mediante el oficio OFI13-000028282-OAJ-1400 de 16 de septiembre de 2013.

3 El Ministerio del Interior levantó la reserva legal sobre el Concepto No. 2136 de 2013 por medio del oficio OFI13-000022430-OAJ-1400 de 29 de julio de 2013.

4 El artículo 290 de la Constitución Política de 1991 establece:

~~"ARTÍCULO 290. Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el~~
Concepto Sala de Consulta C.E. 2179 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil
EVA - Gestor Normativo

examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República”.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 02:46:55