



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., seis (06) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad
Radicación: 080012331000-2009-01129-02
Demandante: ALEXANDER DE JESÚS POLO DEL VECCIO Y OTRO
Demandado: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO (ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO)
Tercero
Interesado: MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por los apoderados del Departamento del Atlántico y del Municipio de Puerto Colombia en contra de la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2016 por la Sección C escritural del Tribunal Administrativo del Atlántico¹, mediante la cual declaró la nulidad total de la Ordenanza nro. 000075 de 7 de diciembre de 2009, "*Por medio de la cual se establecen los límites entre el Municipio de Puerto Colombia y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en el Departamento del Atlántico*", emitida por la Asamblea Departamental del Atlántico.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

La parte demandante pretende la nulidad total de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7 de la Ordenanza nro. 000075 de 7 de diciembre de 2009, "*Por medio de la cual se establecen los límites entre el Municipio de Puerto Colombia y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en el Departamento del Atlántico*", emitida por la Asamblea Departamental del Atlántico².

I.1.2. Los hechos que fundamentan la demanda pueden sintetizarse de la siguiente manera:

¹ En adelante el Tribunal.

² En adelante la Asamblea.



Señaló que la Asamblea aprobó en los debates del 19, 24 y 25 de noviembre de 2009, el proyecto de Ordenanza por medio de la cual se establecen los límites entre el municipio de Puerto Colombia y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, con desconocimiento de los requisitos previstos en el artículo 70 del decreto 1222 de 1986³.

Indicó adicionalmente que no se recibieron el número suficiente de opiniones de los vecinos del sector en disputa, cuya norma exige que sean mínimo 200 declaraciones.

Mencionó que el Gobernador del Departamento del Atlántico objetó por inconveniente el proyecto de Ordenanza; sin embargo, el demandante indicó que se tenía que objetar por ser ilegal e inconstitucional y no por inconveniencia, pues así habilitaría a la Asamblea en su aprobación.

Expresó que la Ordenanza fue devuelta a la Asamblea para que se estudiaran las objeciones, las cuales fueron declaradas infundadas, como consta en el acta de la sesión del día 16 de diciembre de 2009; luego se procedió a la publicación del acto administrativo, lo que, a juicio del demandante, contrarió no solo el procedimiento para su expedición, sino, además, las normas de competencia que estableció el constituyente para la delimitación territorial entre municipios y distritos.

Finalizó mencionando que, en el presente caso, se reprodujo un acto administrativo anulado por la jurisdicción contenciosa administrativa, toda vez que la Ordenanza controvertida conserva la esencia de las disposiciones previamente anuladas de la Ordenanza 0000021 de 1999.

I.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como normas violadas los demandantes señalaron las siguientes: De rango Constitucional, el artículo 150 numeral 4 y 286 de la Constitución Política, y el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 1993. De rango legal, los artículos 170, 86 y 87 del Decreto 1222 de 1986 y los artículos 84 y 158 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

I.1.3.1. Violación de las normas en que debería fundarse

Señaló que la ley de distritos, al ser un marco normativo nuevo, no regulaba lo referente a los asuntos territoriales entre distritos o entre estos y los municipios, por lo que se hace necesario valerse de un proceso de interpretación Constitucional y legal respaldado en la jurisprudencia de las altas cortes.

³ "Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental"



Señaló que el Acto Legislativo nro. 01 de 1993 dispuso a Barranquilla como Distrito Especial, industrial y Portuario, donde *“su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para tal efecto se dicten, y en lo no dispuesto entre ellas, las disposiciones vigentes para los municipios”*.

Agregó que, con la expedición de la Ley 768 de 2002⁴, al adoptar el régimen político, administrativo y fiscal del Distrito de Barranquilla, dicha norma dispuso un régimen especial autorizado por la Constitución, por lo cual sus órganos y autoridades gozan de facultades específicas diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicables a los municipios del país.

Argumentó que al Distrito de Barranquilla solo le son aplicables de manera subsidiaria las normas generales referentes a los municipios a falta de una norma especial; bajo ese parámetro, al existir una norma especial que regula el régimen jurídico del Distrito de Barranquilla, la Ley 768 de 2002, no le era aplicable el artículo 14 de la Ley 136 de 1994⁵, más cuando se tiene que la competencia para la delimitación del territorio frente a distritos radica única y exclusivamente en el Congreso de la República.

Bajo el anterior razonamiento, consideró el demandante que la Asamblea asumió una indebida competencia violando disposiciones de orden legal, pues el legislador es el que tenía la competencia en los asuntos limítrofes entre municipios o entre estos y los distritos.

Respecto del cargo de reproducción de un acto administrativo anulado por la jurisdicción contencioso-administrativa manifestó que:

De conformidad con lo previsto en el artículo 86 del Decreto 1222 de 1986, las ordenanzas u otros actos administrativos anulados por los tribunales de lo contencioso administrativo por ser contrarios a la Constitución o a la Ley, no podrán ser reproducidos si conservan la esencia de las mismas disposiciones anuladas.

Bajo ese entendido, indicó que el Tribunal, dentro del proceso de simple nulidad con número único de radicación 1999-2322-00, mediante sentencia de 20 de noviembre de 2003, declaró la nulidad de la Ordenanza nro. 000021 de 26 de mayo de 2000, proferida por la Asamblea del Atlántico, la cual fue confirmada por el Consejo de Estado mediante sentencia de 9 de diciembre de 2004.

Estimó que, con lo anteriormente relatado, la Ordenanza nro. 000075 de 2009 conserva la esencia y el objetivo de la Ordenanza anulada 000021 de 2000, pues busca la segregación del Distrito de Barranquilla de una franja de terreno mayor a las 1400 hectáreas.

⁴ “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.”

⁵ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.



Ahora bien, respecto del cargo de expedición irregular del acto administrativo, mencionó que:

La Ordenanza nro. 000075 de 2009 desconoció los requisitos que exige el artículo 70 del Decreto 1222 de 1986⁶, toda vez que no se recibieron el número suficiente de opiniones de los vecinos del sector en disputa, es decir, 200 declaraciones, como tampoco las explicaciones de la importancia del municipio para el desarrollo de la región.

Añadió que el Gobernador del Departamento del Atlántico objetó por inconveniente la Ordenanza en la medida que la Asamblea Departamental no llevó a cabo el procedimiento de consulta popular.

Concluyó diciendo que la Ordenanza objetada por inconveniencia, fue devuelta a la Asamblea para que se estudiara y resolviera la objeción, pero que dicha objeción fue negada por el referido cuerpo colegiado argumentando que la Ley 134 de 1994⁷ no disponía el procedimiento para la delimitación de municipios con observancia de la consulta popular de los habitantes de los territorios en conflicto.

I.1.3.2. Contestación de la demanda

En sus escritos de contestación de la demanda, las demandadas señalaron, en síntesis, que:

Después de realizar un análisis jurisprudencial⁸, añadió que el derecho de participación ciudadana a través de consultas populares no es absoluto e incondicionado, pues admite modulaciones cuya precisión le corresponde al legislador, a quien le compete, a través de instrumentos democráticos, seleccionar entre las opciones normativas que surgen de la Carta Política. Por ello, consideró que se tiene por válido que, en el interior de la actuación administrativa desarrollada por la Asamblea, bajo argumentos racionales y proporcionados, se pudiera considerar como inconveniente el proceder de la consulta popular.

Ahora bien, respecto del cargo de la falta de competencia de la Asamblea para dirimir los conflictos limítrofes entre territorios existentes (Distrito de Barranquilla y el Municipio de Puerto Colombia) argumentó que el primero de ellos se constituye como una entidad territorial especial dispuesta en la categoría de Distrito y que dentro del ordenamiento jurídico no existe norma

⁶ Artículo 70. Cuando dos o más municipios de un mismo departamento mantengan disputa territorial por no existir entre ellos límites definidos, de acuerdo con las disposiciones legales que regulan la materia, las asambleas departamentales al hacer la delimitación tendrán en cuenta la opinión de los ciudadanos vecinos de la región o regiones en disputa, la cual se expresará por medio de peticiones razonadas y suscritas por no menos de doscientos de ellos. Si en la mencionada región o regiones algunos de los municipios interesados hubiere fomentado el desarrollo de algún núcleo importante de población, este municipio conservará la jurisdicción del territorio en que se encuentre el caserío o población nueva. Son nulas las ordenanzas que se dicten en contravención a este artículo.

⁷ "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana."

⁸ Sentencia T- 123 de 2009 M.P. Clara Inés Vargas Hernández



que instaure la competencia del Congreso de la República para resolver conflictos limítrofes entre un Distrito y un municipio.

Resalto que el Acto Legislativo nro. 1 de 1993 y la Ley 768 de 2002 da autorización de que la Asamblea Departamental pueda realizar el procedimiento para modificar o precisar límites territoriales.

Finalizaron diciendo que, en aquellos casos en que se presente un conflicto de límites y territorios entre dos o más municipios, o inclusive, entre un Distrito y un municipio, como en el presente caso, se debe tramitar acudiendo a lo previsto en la Ley 136 de 1994, artículo 14.

Respecto del cargo de la presunta reproducción del acto anulado se manifestó que:

En el ejercicio de confrontación que realice el juez Contencioso Administrativo del acto jurídico del que se pretende su nulidad judicial, frente aquel del que se dice fue suspendido o anulado y existe reproducción, se debe condicionar los siguientes presupuestos: i) Que exista efectivamente una idéntica fundamentación jurídica. ii) Que no hubieren desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión, pues de lo contrario, la medida cautelar no estaría llamada a prosperar.

Aseveró que el Tribunal, al momento de cotejar las causales de nulidad de la resolución 000021 de 1999 por la aparición de vicios en su trámite, dichas irregularidades no se encuentran presentes en la Ordenanza nro. 000075 de 2009.

I.1.4. Trámite del proceso.

La demanda inicialmente fue presentada ante la Oficina Judicial Seccional de Barranquilla; una vez repartida, el magistrado conductor presentó manifestación de impedimento para conocer del presente asunto por configurarse las causales contenidas en los numerales 1 y 3 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. Posteriormente, mediante proveído de fecha 11 de marzo de 2010, la Sala aceptó el impedimento manifestado y procedió a pasar el conocimiento del presente proceso al siguiente Magistrado en turno.

A través de memorial, la parte demandante allegó escrito de adición de la demanda y solicitud de suspensión provisional del acto acusado. Mediante auto de 14 de julio de 2010, se admitió la demanda y se decretó la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

Contra la anterior decisión el Departamento del Atlántico, el Municipio de Puerto Colombia y el Ministerio Público interpusieron recurso de apelación, el cual se concedió mediante auto de fecha 19 de agosto de 2010.



A través de providencia de fecha 31 de marzo de 2011, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, dispuso revocar el ordinal 2 del auto recurrido.

Mediante providencia de fecha 4 de febrero de 2011 se abrió el proceso a la etapa probatoria y luego se corrió traslado para alegar de conclusión, decisión frente a la cual la parte demandada interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto por auto de fecha 4 de mayo de 2012.

Seguidamente, el Tribunal dispuso remitir el expediente a los despachos habilitados para el sistema escritural donde se avocó conocimiento del presente asunto y se determinó acumular al presente proceso el expediente con número único de radicación 2010-00410-T. Una vez acumulados se corrió traslado para alegar de conclusión.

Finalmente, el Tribunal profirió sentencia el día 14 de diciembre de 2016, declarando la nulidad total de la Ordenanza nro. 000075 de 2009.

I.3. La sentencia apelada

Como problema jurídico el Tribunal formuló el siguiente: *"Establecer si la Asamblea Departamental del Atlántico al expedir el acto administrativo de Ordenanza No. 000075 de siete (7) de diciembre de dos mil nueve (2009) "Por medio del cual se establecen los límites entre el Municipio de Puerto Colombia y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en el Departamento del Atlántico" incurrió en las causales de invalidez por "violación de las normas en que debería fundarse y expedición irregular", por falta de competencia de la Asamblea Departamental del Atlántico para establecer los límites territoriales entre el Municipio de Puerto Colombia y el D.E.I.P de Barranquilla, reproducción de un acto administrativo anulado por la jurisdicción contencioso administrativa y vicios de forma en el procedimiento de conformación del acto; o si por el contrario, actuaron de conformidad con el principio de legalidad, sujetándose a los parámetros consignados por el Constituyente y el Legislador, para la delimitación territorial entre un Distrito y un Municipio".*

Para resolver, el Tribunal detalló el procedimiento para la delimitación territorial entre un distrito y un municipio del año 2009 al 2011, donde anotó que:

El constituyente, al otorgarle la categoría de Distrito al entonces municipio de Barranquilla, lo elevó a un rango superior al de los municipios, pues le entregó una regulación jurídica de carácter especial y, de manera subsidiaria, en lo no previsto en la normativa pertinente, podrían aplicarse las disposiciones generales que prevé el marco jurídico vigente para los demás municipios.

Indicó que, según la interpretación de la Corte Constitucional respecto de la diferencia entre distritos y municipios, los primeros son entes territoriales totalmente diferentes a los segundos, donde el Distrito está dotado de



prerrogativas constitucionales de las cuales carecen los municipios, en especial en su régimen político, fiscal y administrativo.

Mencionó que, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con el numeral 6 del artículo 300 de la Constitución Política, respecto de la competencia de las Asambleas Departamentales para fijar los límites territoriales entre un municipio y un distrito, ha previsto que dichos cuerpos colegiados solo tienen competencia para “modificar o precisar” los límites de los municipios que se encuentren dentro del territorio del departamento, careciendo entonces de total competencia para determinar los límites territoriales entre un distrito y un municipio.

Encontró que las Asambleas Departamentales carecen de competencias para fijar, modificar o segregar los límites de los distritos; es así como, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 numeral 4 y 286 de la Constitución Política, tal facultad recae única y exclusivamente en el legislador.

Examinada la ordenanza objeto de controversia, el Tribunal encontró que, en efecto, la Asamblea procedió a modificar los límites del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla establecidos en la Ordenanza nro. 030 de 1913 y el Acto Legislativo nro. 01 de 1993, lo que configura una violación al principio de legalidad, debido proceso, Estado Social y Democrático de Derecho y la cláusula general de reserva de ley.

Señaló que la Asamblea al atribuirse funciones propias del legislador, no solo violó el principio de reserva legal, transgrediendo la cláusula general de competencias de este, sino que desatendió los lineamientos expuestos por el Consejo de Estado en sentencia de fecha 9 de diciembre de 2004, donde se resolvió previamente la legalidad de la Ordenanza nro. 000021 de 1999, que precisaba los límites del municipio de Puerto Colombia con el municipio de Tubará y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Por otro lado, advirtió el Tribunal que la Asamblea, al expedir la Ordenanza nro. 000075 de 2009, incurrió en *“la reproducción integral de un acto anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo bajo lo previsto en el artículo 158 del Decreto 01 de 1984”*.

Respecto del cargo de expedición irregular del acto, adujo el Tribunal, en síntesis, que, revisada la Ley 136 de 1994, para la fecha de emisión del acto acusado, se establecía en el artículo 14 la consulta popular como requisito taxativo para desarrollar el procedimiento administrativo de demarcación de límites entre municipios pertenecientes al mismo departamento, lo que genera la aparición de un acto administrativo complejo, en la medida en que coinciden la participación entre las entidades departamentales, la Asamblea Departamental, el Gobernador Departamental y la comunidad interesada.

Bajo el anterior presupuesto, señaló el Tribunal que, al configurarse un acto administrativo complejo, donde confluye la participación de diferentes actores



en su formación, la falta de uno de ellos o, si se quiere, el vicio de nulidad que afecte a uno de ellos puede tener consecuencias para los demás, lo que, para el caso bajo, estudio se dio, por la omisión de la Asamblea de someter la Ordenanza a consulta popular.

Finalmente, el Tribunal reiteró que el procedimiento administrativo para la expedición de la Ordenanza nro. 000075 de 7 de diciembre de 2009 no se ajustó a los lineamientos contenidos en el artículo 300 de la Constitución Política y el artículo 14 de la Ley 136 de 1994.

Concluye el Tribunal declarando la nulidad total de la Ordenanza nro. 000075 del 7 de diciembre de 2009, *“Por medio del cual se establecen los límites entre el Municipio de Puerto Colombia y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla en el Departamento del Atlántico”*.

I.4. Recurso de apelación

Contra la anterior decisión los demandados presentaron recurso de apelación donde solicitaron la revocatoria de la sentencia dictada por el Tribunal que accedió a las pretensiones de la demanda.

En síntesis, el apoderado del municipio de Puerto Colombia expuso los siguientes argumentos en su escrito de apelación:

Adujo que, cuando los primeros distritos fueron creados (Cartagena, Santa Marta y Barranquilla), debieron funcionar de conformidad con el régimen jurídico de los municipios, debido a la inexistencia de normas constitucionales o legales que fuesen especiales para la organización y funcionamiento de los distritos.

Adiciona que, en el año 2002, el Congreso de la República expidió la Ley 768 de 2002, cuyo objeto fue dotar a los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla de facultades, instrumentos y recursos para cumplir sus funciones y prestar servicios a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y mejorar la calidad vida de sus habitantes.

Lo anterior permitió que, por primera vez, los distritos comenzaran a distanciarse de las leyes municipales, por la mencionada norma especial, y en todo lo demás, siguieron rigiéndose por las normas municipales ordinarias.

Añadió que la Ley 768 de 2002 no introdujo normas relativas al procedimiento para resolver diferendos limítrofes con municipios vecinos, sino que reiteró en el artículo 2 que al Distrito de Barranquilla como para los de Santa Marta y Cartagena, se aplicaran las disposiciones previstas para los municipios.

Conforme a lo anterior, aseveró que la Ley 768 de 2002, como ley especial para los distritos que regía para la época de la Ordenanza nro. 000075 de 2009, modula en el contexto de la Constitución las competencias de las Asambleas



Departamentales para arbitrar y resolver conflictos limítrofes entre municipios de un mismo departamento.

Manifestó que la Ley 1617 de 2013⁹ reguló por primera vez lo referente a la fijación y modificación de límites distritales, así como la solución de conflictos limítrofes entre un municipio y un distrito, cuya competencia se le asignó al Congreso de la República, lo que, a juicio de los demandados, refuerza el argumento de la inexistencia de un marco jurídico que resolviera los conflictos limítrofes anteriormente señalados sino hasta el 5 de febrero de 2013.

Indicó que el artículo 14 de la Ley 136 de 1994 confirió a las Asambleas Departamentales la facultad de determinar los límites entre dos o más municipios de un mismo departamento cuando mantengan disputa por no existir entre ellos límites definidos. Bajo ese entendido, la autoridad común a ellas, que es la Asamblea Departamental, está legalmente facultada para modificar límites intermunicipales.

De otro lado, señaló que el Tribunal minimiza la remisión que la Constitución y la ley hacen al régimen municipal ordinario en ausencia de ley especial para los distritos y prefirió enfocar la atención en el hecho de que las normas municipales normalmente no citaban de manera expresa a los distritos, para inferir que por dicha circunstancia dichas leyes simplemente no se les aplicaban a los distritos.

Adujo que el Congreso de la República, mediante Acto Legislativo nro. 01 de 1993, le otorgó competencia residual a la Asamblea del Atlántico, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del artículo 300 de la Constitución, el numeral 4 del artículo 60 del Decreto 1222 de 1986 y el artículo 14 de la Ley 136, vigentes en diciembre de 2009, para que, cumplidos los requisitos legales, fijara los límites entre el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y cualquiera de sus vecinos, como ocurre en el caso de la Ordenanza 000075 de 2009, respecto del municipio de Puerto Colombia.

De otro lado, mencionó que la sentencia C-313 de 2009 a la que alude el Tribunal, estableció que, de acuerdo con la Constitución, existe reserva legal en relación con el establecimiento de las “bases y condiciones” de creación, eliminación, modificación o fusión de entidades territoriales. Cuando la Corte afirma que: “la atribución constitucional de la Asambleas Departamentales previstas en el numeral 6 del artículo 300 de la Constitución no puede hacerse extensiva a las entidades territoriales distritales, en razón a la reserva legal que pesa sobre los actos de creación, eliminación, modificación y fusión de ellas y de que desconociera su especificidad como entidad territorial distinta de los municipios”, lo hace en un contexto completamente distinto al aquí analizado, pues está considerando únicamente la eventual fusión de un distrito por determinación de la respectiva Asamblea Departamental.

⁹ “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”



Complementó lo anterior indicando que en el presente caso no se trata de la supresión de un distrito, como tampoco de su creación, pues indiscutiblemente recae la reserva de ley, si no que el asunto comprende el cómo resolver los conflictos limítrofes intermunicipales, lo cual, a juicio del recurrente, no atenta contra la existencia del distrito ni implica su modificación jurídica ni su transformación en otro tipo de entidad territorial.

Respecto de la reproducción del acto anulado, indicó que el Tribunal aceptó estudiar este cargo de la demanda sin el correspondiente concepto de la violación y, aun así, no introdujo en la sentencia ningún elemento de juicio para establecer si la nueva Ordenanza (000075 de 2009) efectivamente reproducía la anterior (000021 de 1999), y mucho menos si dicha reproducción se realizó de forma "integral".

En cuanto a la omisión del requisito legal de consulta popular señaló que la Asamblea aplicó en forma preferente, atendiendo al principio de jerarquía normativa, las reglas sobre consulta popular previstas en la Ley 134 de 1994, artículo 53 (estatutaria), y apartándose de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 14 de la ley 136 de 1994 (ordinaria), puesto que la primera tiene una aplicación prevalente sobre la segunda.

Por su parte el apoderado judicial del Departamento del Atlántico argumentó en su escrito de apelación que:

El Tribunal hizo caso omiso a los argumentos planteados por el Departamento del Atlántico en el escrito de contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión, puesto que el acto administrativo objeto de debate fue expedido bajo la normatividad vigente y cuya presunción de legalidad no pudo ser desvirtuada.

Indicó que la Ordenanza nro. 000075 de 2009 no ha vulnerado en ningún momento las normas enunciadas por el demandante, ya que ésta no creo una entidad territorial nueva, pues lo que hizo fue aclarar los límites de las dos entidades territoriales que ya existen, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 136 de 1994.

Añadió que la regulación de los distritos como entidad territorial debe ajustarse a normas de carácter especial; sin embargo, anotó que para la fecha no se había expedido dicha norma, por lo que, atendiendo a los criterios de interpretación normativa, como lo es la remisión normativa subsidiaria en casos de vacíos en el ordenamiento jurídico, es apropiado decir que le corresponde a las Asambleas Departamentales realizar los procedimientos de fijación de límites cuando éste se encuentra dentro de su jurisdicción.

Mencionó que el Acto Legislativo 01 de 1993, mediante el cual se erigió a Barranquilla como Distrito Especial, Industrial y Portuario, estableció que el régimen político y fiscal del distrito será el que determine la Constitución y las



leyes especiales para tal efecto, pero en lo no previsto en estas se tendrá en cuenta las disposiciones vigentes para los municipios.

Aseveró que, como desarrollo normativo del mencionado acto legislativo, fue expedida la Ley 768 de 2002, sin que en ella repose alguna disposición respecto de los conflictos limítrofes ni su procedimiento de solución entre municipios y distritos.

Mencionó que, al no existir una regulación en normas especiales que den parámetro para la solución de conflictos limítrofes entre los distritos o entre estos y otras entidades territoriales, se debe acudir a las disposiciones que regulan la materia para las entidades territoriales del orden municipal.

Concluyó diciendo que, respecto de la reproducción del acto anulado por la jurisdicción contencioso administrativo, a diferencia de cuando se dio el trámite de la Ordenanza nro. 00021 de 1999, la cual fue anulada por vicios de procedimiento, estos no se encuentran presentes en la ordenanza nro. 000075 de 2009, ya que, a su juicio, cumplió en debida forma el trámite previsto en el artículo 14 de la Ley 136 de 1994.

I.5. Trámite en segunda instancia

Admitido el recurso de apelación y una vez se corrió traslado para alegatos de conclusión, procede la Sala a pronunciarse.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política, 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de marzo de 1996, 129 del Código Contencioso Administrativo y 13 del Acuerdo nro. 080 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de la Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto.

II.1. Delimitación del recurso de apelación.

Ambas partes apelantes coinciden en un argumento, a partir del cual cuestionan la decisión del Tribunal respecto a la competencia de la Asamblea para fijar los límites territoriales del Distrito de Barranquilla. Indican que tenía competencia el órgano, de conformidad con lo dispuesto en el acto legislativo 01 de 1993, en concordancia con el artículo 300 de la Constitución Política, la ley 768 y el decreto 1222 de 1986.

Por su parte el Tribunal determinó que, según lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 136 de 1994, en concordancia con el artículo 300 de la Constitución Política, las asambleas sólo tienen competencia para modificar o precisar los límites de los municipios que se encuentren dentro del territorio del



departamento, por lo que concluyó que en el caso concreto no se tenía competencia para definir los límites del Distrito de Barranquilla.

A partir de lo anterior, debe la Sala establecer si procede declarar la nulidad, por falta de competencia, del acto administrativo mediante el cual una asamblea estableció los límites entre un Distrito Especial y un municipio, antes de la expedición de la ley 1617.

II.2. Del cargo de falta de competencia.

En atención a lo anterior, revisemos lo que disponen las normas en cuestión:

"Constitución Política.

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

ARTÍCULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1993

ARTICULO 1º. La ciudad de Barranquilla se organiza como Distrito Especial, Industrial y Portuario.

El Distrito abarcará además la compresión territorial del barrio de Las Flores de esta misma ciudad, el corregimiento de La Playa del Municipio de Puerto Colombia y el tajamar occidental de Bocas de Ceniza en el Río Magdalena, sector Ciénaga de Mallorquín, en el Departamento del Atlántico.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las disposiciones vigentes para los municipios.

Ley 136 de 1994.

ARTÍCULO 14.- Modificación de límites intermunicipales. Cuando dos o más municipios de un mismo departamento mantengan disputa territorial por no existir entre ellos límites definidos o por presentar



problemas de identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas o culturales, las Asambleas Departamentales por medio de ordenanza, podrán modificar o precisar los respectivos límites intermunicipales para lo cual deberán cumplirse los requisitos y condiciones siguientes:..."

A partir de estas normas, el Tribunal concluyó que la asamblea no tenía competencia para expedir la ordenanza, comoquiera que la definición de los límites de un distrito era un tema con reserva de ley, según lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 150 y 300 de la Constitución Política¹⁰.

Por su parte, el municipio de Puerto Colombia y el departamento del Atlántico coinciden en que, para la fecha en que fue expedida la ordenanza, no existía una norma especial que reglamentara la fijación de límites de los distritos especiales, por lo que, según lo dispuesto en el acto legislativo 01 de 2003, debía acudir a la norma que reglamenta el funcionamiento de los municipios, esto es, la ley 136 de 1994.

Ahora bien, los distritos, como entidades territoriales, fueron creados con la Constitución Política de 1991; en esta se definieron como tal el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y el Distrito Capital de Bogotá (antes de la Constitución de 1991 este último era el único distrito existente, como distrito especial). Posteriormente, mediante el acto legislativo 01 de 1993, se creó el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

Sobre el régimen jurídico de los distritos, en sentencia C-313-09, la Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la ley 617, que modificó la ley 136, dispuso lo siguiente:

"4.2. Reserva legal para la creación, eliminación, modificación o fusión de distritos.

4.2.1. La Constitución Política asigna al Legislador la potestad de determinar la división general del territorio de Colombia. Así lo expresa el artículo 150, numeral 4 de la Carta:

Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(....)

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

¹⁰ 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.



4.2.2. *Por división general de territorio ha de entenderse la organización física e institucional de la República a partir de sus entidades territoriales, a saber, los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y, eventualmente, regiones y provincias (CP, arts 285 y 286). Como lo dice la propia Constitución, existen otras divisiones del territorio establecidas para el cumplimiento de determinadas funciones y servicios a cargo del Poder Público, entre las que sobresalen las propias de la función judicial, notarial, registral, entre otras. Mas el mapa que surge de la conjunción de entidades territoriales es la división general del territorio.*

4.2.3. *La facultad de definir la división general del territorio entraña el poder de determinar la existencia de las entidades territoriales que constitucionalmente lo conforman, esto es, el poder de creación, eliminación, modificación y fusión de las mismas. Lo que constituye una cláusula general de competencia del Legislador en tal sentido respecto de departamentos, distritos, territorios indígenas - y del otorgamiento de tal carácter a las regiones y provincias -, con excepción de los municipios, cuya creación, supresión, agregación y segregación corresponde a las asambleas departamentales a través de ordenanzas (CP, art 300, numeral 6). Lo que no obsta para que el propio constituyente, directamente, haya erigido antiguas intendencia o comisarias en departamentos, o municipios en distritos, sin que ello afecte la vigencia de la cláusula general de competencia radicada en el Legislador.*

4.2.4. *En suma, a diferencia del municipio, la existencia de la entidad territorial distrital y sus vicisitudes - creación, modificación, fusión, eliminación - depende del Congreso de la República, a través de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 4 de la Carta, a menos que el propio poder constituyente se ocupe de ello.*

(...)

4.4. La competencia de las asambleas departamentales para la creación, supresión, segregación y agregación de territorios municipales.

4.4.1. *La Constitución Política atribuye a las asambleas departamentales potestades relacionadas con la existencia de los municipios. Así:*

Artículo 300. *Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:*

(...)

6. *Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.*



4.4.2. *Esta atribución constitucional, que debe ejercerse con sujeción a la ley, no puede hacerse extensiva a las entidades territoriales distritales en razón a la reserva legal que pesa sobre los actos de creación, eliminación, modificación y fusión de ellas, pues corresponde constitucionalmente al Congreso "definir la división general del territorio"¹¹, esto es, "crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales"¹², - diferentes de los municipios -, y entre estas los distritos.*

4.4.3. *Así, a través de ordenanza, una Asamblea Departamental puede crear, eliminar o fusionar municipios, sin que esta atribución se considere extensiva a los distritos comprendidos en el respectivo departamento, ya que: (i) negaría la especificidad de los distritos como entidad territorial (CP, art 286); y (ii) desconocería la reserva de ley consagrada en el artículo 150.4 de la Constitución para definir la división general del territorio, es decir, la existencia de entidades territoriales, y entre ellas, los distritos.*

Esta sentencia resulta determinante para resolver el problema planteado, comoquiera que la Corte Constitucional, al interpretar el alcance de los artículos 150 y 300 de la Constitución Política, estableció que existe una cláusula general de competencia en el Congreso para crear, eliminar o modificar las entidades territoriales diferentes al municipio, pues para estas el Constituyente reconoció una cláusula especial en cabeza de las asambleas.

Ahora, en el caso concreto el acto acusado, lo que resolvió fue fijar los límites entre el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla y el municipio de Puerto Colombia, con ocasión de una disputa territorial, por lo que se acudió como norma de competencia al artículo 14 de la ley 136 de 1994, aplicable, según la corporación departamental, de manera subsidiaria, comoquiera que no existía una norma especial que reglamentara quien debía resolver una disputa territorial entre un municipio y un distrito, pues la ley 768, "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta", no lo reglamentó.

Al revisar esta ley, efectivamente no se dispuso nada en cuanto a la resolución de una disputa territorial entre un municipio y un distrito; es decir, el argumento planteado por la parte demandada en principio podría ser procedente en el sentido que la asamblea del Atlántico tenía competencia para resolver la disputa territorial entre el Distrito y el municipio de Puerto Colombia, pues, al no estar regulado este asunto en las leyes especiales, procedía acudir a las normas de los municipios.

No obstante, para la Sala a esta conclusión no se puede arribar, pues, al revisar el contenido del acto acusado, se advierte que la asamblea, al resolver la disputa, se pronunció sobre el territorio del Distrito Especial Industrial y

¹¹ Constitución Política, artículo 150, numeral 4.

¹² Constitución Política, artículo 150, numeral 4.



Portuario de Barranquilla, para lo cual, según lo aquí explicado, no tenía competencia.

Así se puede leer en el acto acusado:

"ARTÍCULO PRIMERO: En salvaguarda de la integridad territorial del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla determinada por el territorio general que le asignaron al Municipio de Barranquilla la Ordenanza N° 30 de 1.913, actualmente vigente, y el Artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 1.993, el inciso primero del artículo tercero de la citada Ordenanza N° 30 de 1.913 quedará así:

El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla es un Distrito, fronterizo con las Repúblicas de Haití y el Area de Régimen Común con Jamaica y cuyo territorio continental es el comprendido en el conjunto formado por los siguientes arcifinios y toponimias: Los Corregimientos de Juan Mina y La Playa. El cuerpo de Agua denominado Ciénaga de Mallorquin. Dentro de él, el referente denominado La Piña, El Tajamar Occidental de Bocas de Ceniza en el Departamento del Atlántico. El Barrio Las Flores. La Loma (Islas 1, 2,3). Campoalegre. Camacho Jinové - El Genovés-. El Pelú. Arroyo de León. La Mojana. El Pajal. Mequejo. Boca de Caña. Matamaíz. Los Botones y Arroyo Abajo.

ARTÍCULO SEGUNDO: En cumplimiento de lo estatuido en el Acto Legislativo 01 de 1.993 y en el Decreto Presidencial 483 de 1.906, el inciso segundo del artículo tercero de la citada Ordenanza N° 30 de 1.913 quedará así:

"El Municipio de Puerto Colombia es un Municipio Fronterizo, que comparte mar territorial con Haití y Jamaica y cuyo territorio continental comprende el que se extiende a partir del perímetro descrito por la unión que se haga de los puntos de coordenadas planas que conforman una línea limítrofe con el territorio del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, desde el punto más septentrional de la Ciénaga de Mallorquín sobre la línea litoral en el Mar Caribe, hasta la Ciénaga de El Salado y, desde allí, hacia el NOROCCIDENTE, hasta el Mar Caribe, siguiendo el trazado de la línea dibujada como limítrofes con el Municipio de Tubará, mediante la Ordenanza Ratificatoria N° 087 de 1961. En ese territorio están incluidos los correspondientes a los Corregimientos de Salgar y Sabanilla Montecarmelo."

ARTÍCULO TERCERO: La línea limítrofe entre el Distrito Especial de Barranquilla y el Municipio de Puerto Colombia, es aquella formada por los siguientes segmentos que, al unirse, forman una línea única y continua que se inicia en el punto de coordenadas (X= 1.713.650, Y=913.000), ubicado en la línea litoral del Mar Caribe y se extiende hasta el Punto de



coordenadas ($X=1.702.500$, $Y=907.930$) en donde coinciden los límites de los municipios de Barranquilla, Tubará y Puerto Colombia, siguiendo el siguiente trazado:

1. - **ÁMBITO MARINO.**

La línea limítrofe entre Barranquilla y Puerto Colombia, en este ámbito se inicia en el punto de coordenadas ($X= 1.713.650$, $Y=913.000$), ubicado en la línea litoral del Mar Caribe y termina en el lugar en el que se intersecan la antigua vía férrea y la Avenida Circunvalar de Barranquilla en el punto de coordenadas ($X=1.712.620$, $Y=918.050$) siguiendo el siguiente trazado:

1°- Zona de Anegadizos. Se inicia en el punto de coordenadas ($X= 1.713.650$, $Y=913.000$), ubicado en la línea litoral del Mar Caribe; por este mismo, en sentido general SUR ESTE, se sigue hasta llegar a la desembocadura del Arroyo Grande en el punto de coordenadas ($X=1.713.180$, $Y=913.330$). Desde aquí, en sentido general SUR, por el cauce- aguas arriba- de dicho arroyo, se continúa por su ribera occidental, hasta llegar a su intersección con la vía que conduce de La Playa al Manglar de los Manaties en el punto de coordenadas ($X=1.712.120$, $Y=913.100$).

2°- Zona Urbanización Adela de Char: Desde este punto($X=1.712.120$, $Y=913.100$), seguimos en sentido general SUR, bordeando el lado OCCIDENTAL de la Urbanización Adela de Char. Este borde se define por una línea formada al unir los siguientes puntos de coordenadas: ($X=1.712.070$, $Y=913.070$), ($X=1.712.000$, $Y=913,030$), ($X=1.711.820$, $Y=913.000$), ($X=1.711.790$, $Y=913.050$), ($X=1.711.620$, $Y=913.180$).

3°- Zona Maratea. Desde el punto ($X=1.711.620$, $Y=913.180$), se continúa con el trazado en sentido general SUR, bordeando el lado suroccidental del asentamiento conocido como Villa Norte, uniendo los siguientes puntos de coordenadas ($X=1.711.530$, $Y= 913.130$), ($X=1711350$, $Y=913.280$) hasta llegar al extremo occidental de la vía que comunica la urbanización Country Club Villas con el Corregimiento de La Playa, jurisdicción del Distrito de Barranquilla, en el punto de coordenadas ($X=1.711.300$, $Y=913.550$).

4°- Zona Country Club Villas. Desde el punto de coordenadas ($X=1.711.300$, $Y=913.550$), se sigue por esta vía, en sentido general SUR OESTE, hasta llegar al punto de coordenadas ($X=1.710.800$, $Y=913.180$). De este punto seguimos en sentido este hasta le punto de coordenadas ($X=1.710.680$, $Y=913.380$) en la urbanización Country Club villas.

5°- Zona Corregimiento de La Playa. A partir del punto de coordenadas ($X=1.710.680$, $Y=913.380$), se sigue el trazado en sentido NORESTE y se bordea el lado occidental de los terrenos con referencia catastral No.: 00020000307, hasta el punto de coordenadas ($X=1.711.136$,



Y=913.774). Desde aquí se continúa por el lado NORTE del predio de referencia catastral No.: 00020000126 hasta el punto de coordenadas (X=1.711.150, Y=913.930). Desde el punto de coordenadas (X=1.711.150, Y=913.930), bordeando el mismo predio referencia catastral No.: 00020000126, seguimos en sentido SUR hasta el punto de coordenadas (X=1.711.070, Y=914.000). Desde aquí, en sentido NORESTE, se sigue hasta el punto de coordenadas (X=1.711.370, Y=914.210), bordeando el lado occidental de los predios de referencia catastral No.: 0001030059 al 0065. En el mismo sentido NORESTE, se forma una línea uniendo los siguientes puntos de coordenadas:(X=1.711.420, Y=914.250), (X=1.711.480, Y=914.400), (X=1,711.450), (Y=914.400).

6°- Zona Lago Mar. Desde este punto (X=1.711.450, Y=914.400), el trazado continúa en sentido NORTE, bordeando el lado occidental de la urbanización Lago Mar hasta la intercepción con la vía que conduce desde la Vía 40 hacia el Corregimiento de La Playa, antigua vía del ferrocarril, en el punto de coordenadas (X=1.711.800, Y=914.520).

7°- Zona Antiguo Camino de hierro. Desde este punto (X=1.711.800, Y=914.520), seguimos en sentido ESTE por el lado SUR de la vía que comunica al Corregimiento de La Playa con el barrio de Las Flores y el Sector Industrial que se alinea en la Vía 40 en el Distrito de Barranquilla, hasta el punto de coordenadas (X=1.712.620, Y=918.050) punto en el que se interseca con la Avenida Circunvalar que une al Barrio de Las Flores con el Puente Laureano Gómez, ambos en el río Magdalena.

2. - ÁMBITO CORREDOR MULTIPROPOSITO

Los límites entre Puerto Colombia y Barranquilla, en este ámbito, se inician en el punto de coordenadas (X=1.712.620, Y=918.050) en el que se intersecan la Avenida Circunvalar, la Vía 40 y el antiguo Camino de Hierro del Ferrocarril de Bolívar. En lo que hace a los límites entre Barranquilla y Puerto Colombia, este trazado se extiende hasta el punto en que esta vía se cruza con la Autopista Barranquilla/ Cartagena en el punto de coordenadas (1.709.760, Y=916.440). 1°- Zona Avenida Circunvalar. Desde el punto de coordenadas (X=1.712.620, Y=918.050), por el borde occidental de la Avenida Circunvalar se sigue en sentido general SUR ESTE hasta el punto de coordenadas (X=1.709.880, Y=916.750). En este mismo sentido, hacia la derecha, seguimos hasta el punto en el que se intersecan la Avenida Circunvalar con la Autopista Barranquilla Cartagena, en el punto de coordenadas (1.709.760, Y=916.440)

3. - AMBITO HIDROGRÁFICO.

Los límites entre Barranquilla y Puerto Colombia, en su ámbito hidrográfico, se inician en la intersección entre la Avenida Circunvalar de



Barranquilla y la Autopista Barranquilla/ Cartagena en el punto de coordenadas (1.709.760, Y=916.440) y finaliza en la Ciénaga del Salado en el punto de Coordenadas (X= 1.702.500, Y= 907.930)

1°- Zona Autopista Barranquilla/ Cartagena. Desde el punto de coordenadas (1.709.760, Y=916.440), por el borde norte de la Autopista Barranquilla/ Cartagena, en sentido ESTE- OESTE, se continúa hasta encontrar el punto de coordenadas (x=1.710.160, Y=914.500).

2°- Zona Jinové, Arroyo León, El Pelú. Desde el punto de coordenadas (X=1.710.160, Y=914.500), sobre la Autopista Barranquilla a Cartagena, se sigue hacia el NORTE llegando al punto de coordenadas (X=1.710.200, Y=914.460).

Desde aquí, en sentido general OESTE se continúa hasta el punto de coordenadas (X=1.710.200, Y=913.900). El trazado se continúa girando rumbo al SUR OESTE por el camino que conduce al punto denominado El Pelú en el punto de Coordenadas (X= 1.710.050, Y = 913.770)

3°- Zona La Mojana y El Pajal. Desde el sitio denominado El Pelú, se continúa, hasta llegar al punto de coordenadas (X=1.710.050, Y=913.770). Por este camino en sentido SUR OESTE, bordeando el lado ESTE de los predios de referencia catastral No.: 00040000007, referencia No.: 00040000011, referencia No 00040000020, hasta llegar al punto de coordenadas (X= 1.709.300, Y=913.200).

Desde este punto, se sigue en sentido NOR OESTE, bordeando el lote de referencia catastral No.: 00040000020 hasta llegar al punto de coordenadas (X=1.709.540, Y=912.850). El trazado se continúa en el sentido SUR, en línea recta, hasta llegar a la intersección con el Arroyo Mosquito en las coordenadas (X=1.708.560 Y=911.920). Desde este punto de intersección seguimos en sentido SUR ESTE hasta el punto de coordenadas (X=1.708.000, Y=912.700) sobre la ribera occidental del cauce del Arroyo Grande.

4°- Zona Mequejo. Desde el punto de coordenadas (X=1.708.000, Y=912.700) sobre la ribera occidental del cauce del Arroyo Grande, en sentido SUR, aguas arribas se continúa por su mismo cauce hasta llegar al punto de coordenadas (X=1.705.520, Y=911.950) desde se continúa el trazado rumbo general NOR OESTE hasta encontrar el punto de coordenadas (X=1.706.370, Y=910.740).

5°- Zona Juan Mina. Desde el punto de coordenadas (X=1.706.370, Y=910.740), se sigue ahora en sentido SUR OESTE hasta llegar al punto de coordenadas (X=1.705.200, Y=909.620). Desde este punto, en sentido OESTE se busca el punto de coordenadas (X=1.705.330 Y=909.220).



Desde el punto de coordenadas (X=1.705.330, Y=909.220), se continúa en sentido general SUR ESTE hasta llegar al punto de coordenadas (X=1.704.200, Y=910.190). Desde aquí, en el sentido general SUR, se busca el cauce del Arroyo Granada en el punto de coordenadas (X=1.704.000, Y=910.060). A partir de este sitio, en sentido OESTE, el trazado sigue hasta hallar el punto de coordenadas (x=1.703.970, Y=909.520).

Desde el punto de coordenadas (X=1.703.970, Y=909.520), se sigue en sentido general SUR OESTE pasando por el lado ESTE del predio de referencia catastral N° 00030000111. A partir de aquí, pasando por el punto de coordenadas (X=1.703.640, Y=909.190), se llega al punto de coordenadas (X= 1.703.700, Y=908.800) desde donde, en sentido SUR OESTE, se forma una línea mediante la unión de los puntos de coordenadas (X=1.703.560, Y=908.440), (X=1703.260, Y=908.130) y (X=1.702.960, Y=908.100), hasta llegar al punto de coordenadas (X=1.702.500, Y=907.930) en donde coinciden los límites de los municipios de Barranquilla, Tubará y Puerto Colombia...".

Nótese que en el acto acusado, como es natural a la decisión que se debe adoptar cuando se va a resolver una disputa territorial, se debe establecer con precisión hasta dónde va el territorio de una u otra entidad, lo que evidentemente determina en grado de certeza el tamaño o área de las respectivas entidades territoriales; e implica modificarlo, como quiera que la definición de toda disputa de este carácter supone las correspondientes cesiones inicialmente no reconocidas.

Lo anterior reitera la posición adoptada por esta misma Sección en sentencia del 9 de diciembre de 2004 cuando se estudió la ordenanza 21 del 26 de 1999, por la cual se aclaran y precisan los límites del municipio de Puerto Colombia con el municipio de Tubará y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla; en esa oportunidad la decisión de la Sala discurrió en los siguientes términos:

"Respecto de los distritos especiales, la Sala ya explicó que no pueden ser segregados territorios para la creación de otro municipio; por lo tanto áreas territoriales de aquellos no pueden hacer parte de proyectos de creación de municipios. (...)" (Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta 946 del 7 de febrero de 1997, C.P. María Elena Giraldo). (resaltado fuera de texto).

El Departamento Administrativo Distrital de Barranquilla, en oficio del 3 de septiembre de 1999 dirigido al alcalde distrital, señaló:

"En atención a su solicitud, me permito rendir informe de la conclusión obtenida del análisis de los planos que a petición nuestra fueron suministrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Al respecto y una vez comparado el área territorial demarcada por el límite fiscal vigente



entre el distrito de Barranquilla y el municipio de Puerto Colombia y el límite demarcado por la Ordenanza 21 de 1999, se obtiene como resultado una pérdida territorial para el distrito de Barranquilla de 14.350.929.69 M2 (1.435.09 hectáreas)” (fl. 85).

*De conformidad con el material obrante en el expediente y con la normatividad vigente, la Sala encuentra que, en primer lugar, si la Ordenanza 21 de 1999 tuvo como fundamento jurídico el artículo 14 de la Ley 136 de 1994, debió seguir el procedimiento allí previsto, uno de cuyos pasos era la realización de una consulta popular que no se llevó a cabo. **Además, de conformidad con la certificación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, con la Ordenanza 21 de 1999, se está segregando del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla un área de 1.435.06 hectáreas, para lo cual la asamblea departamental carecía de facultades”**¹³.*

Finalmente, esta posición cobra sentido cuando se revisa la ley 1671, que, si bien es cierto, no es aplicable al caso concreto, comoquiera que fue expedida en el año 2013, es decir, tiempo después de la fecha en que fue expedido el acto acusado, reafirma lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-313, pues en esta expresamente el legislador le entregó la competencia para resolver las disputas territoriales entre distritos y municipios a las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes¹⁴.

Establecido entonces que el acto acusado fue expedido sin competencia para ello, resulta inane entrar a analizar los demás argumentos expuestos en los recursos de apelación, por lo que se confirmará la decisión de primera instancia.

Respecto a las costas, según lo dispuesto en el artículo 171 del CCA, como se trata de una acción pública, no hay lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia.

¹³ Radicado 080012331000199902322 02; CP Olga Inés Navarrete Barrero.

¹⁴ 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.**



SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NUBIA MARGOTH PEÑA
GARZON**
Consejera de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

**GERMÁN EDUARDO OSORIO
CIFUENTES**
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.