



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera Ponente: María del Pilar Bahamón Falla

---

Bogotá, D.C., 6 marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Radicación:** 11001-03-06-000-2023-00751-00

**Número Único:** 2518

**Referencia:** consulta formulada por el Ministerio del Interior sobre la determinación de la competencia para resolver diferendos o conflictos territoriales donde se encuentre involucrado el Distrito Capital de Bogotá y municipios aledaños de Cundinamarca

El ministro del Interior consulta a la Sala sobre la determinación de competencia para resolver diferendos o conflictos territoriales donde se encuentren involucrados la ciudad de Bogotá Distrito Capital y municipios de Cundinamarca.

#### I. ANTECEDENTES

Del escrito de consulta presentado a la Sala por el Ministerio del Interior y sus anexos, se extraen las siguientes consideraciones fácticas y jurídicas de la consulta:

1. El municipio de la Calera y la ciudad de Bogotá, Distrito Capital, promovieron la diligencia de deslinde iniciada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi [en adelante IGAC], mediante Resolución 187 del 23 de marzo de 2021, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.2.4.5. del Decreto 1170 de 2015. En el acta de deslinde de dicho procedimiento se registró un límite dudoso o en controversia entre las dos entidades territoriales.

2. En razón a lo anterior, el alcalde municipal de La Calera, Cundinamarca, mediante oficio de 14 de abril de 2023, radicó petición de diligencia de deslinde entre ese municipio y el Distrito Capital de Bogotá, ante las Comisiones Especiales del Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. En el oficio solicitó lo siguiente:

1. Proponer un trazado de límite territorial entre el Distrito de Bogotá y el municipio de La Calera en el marco de la diligencia de deslinde iniciada mediante Resolución IGAC 187 del 23 de marzo de 2021 que arrojó límite dudoso, luego de solicitar los conceptos técnicos al Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC- y a los demás órganos consultivos del Gobierno Nacional que se juzgue necesario y adelantar las demás actuaciones necesarias, de

conformidad con lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 9 de la Ley 1447 de 2011.

2. Remitir la propuesta definitiva del trazado de límite entre las entidades territoriales referidas a la Plenaria del Senado.

3. Las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República, considerando carecer de competencia para resolver la petición, dieron traslado de tal solicitud de diferendo a la Asamblea Departamental de Cundinamarca, la cual, a su vez, se declaró incompetente para dirimir dicho conflicto, señalando que, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 2200 de 2022, la competencia recae en las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Congreso de la República.

4. En ese sentido, la Mesa Directiva de las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, remitieron una solicitud al Ministerio del Interior, para que éste elevara consulta al Consejo de Estado, con el fin de obtener concepto frente a la aplicación de las leyes vigentes en materia de diferendos o conflictos limítrofes territoriales, en particular, donde se encuentre involucrado el Distrito Capital de Bogotá y municipios colindantes.

5. Por lo expuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 237, numeral 3° de la Constitución Política, y en el numeral 1° del artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), el Ministerio consideró oportuno solicitar concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil, relacionado con la determinación de competencia para resolver diferendos o conflictos territoriales donde se encuentren involucrados la ciudad de Bogotá, Distrito Capital, y municipios aledaños, particularmente el municipio de La Calera, Cundinamarca.

6. En el escrito de consulta, el Ministerio del Interior destacó el siguiente marco normativo:

6.1. El artículo 290 de la Constitución Política que prevé:

**Artículo 290.** Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República.

6.2. El artículo 1 de la Ley 1447 de 2011 «Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia», y se establece la competencia del Congreso de la República para fijar y modificar los límites territoriales de los departamentos y del Distrito Capital de Bogotá, en los siguientes términos:

**Artículo 1o. Competencias.** Corresponde al Congreso de la República, fijar o modificar el límite de regiones territoriales del orden departamental y del distrito capital de Bogotá; a las asambleas departamentales, el de municipios y provincias territoriales, y al Gobierno Nacional el de las entidades territoriales indígenas.

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.

La fijación o modificación debe contener una descripción clara y precisa del límite.

Corresponde al Congreso de la República definir los límites dudosos y solucionar los conflictos limítrofes de las regiones territoriales, departamentos y distritos de diferentes departamentos, previo estudio normativo, técnico, concepto e informe final de gestión, con la respectiva proposición, elaborados conjuntamente por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

6.3. La Ley 1617 de 2013 «Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales», con excepción del Distrito Capital de Bogotá, la cual establece la siguiente regla de competencia en materia de conflictos limítrofes en los que estén involucrados los distritos:

**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.

6.4. Finalmente, destacó el artículo 13 de la Ley 2200 de 2022, «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos» que establece:

**Artículo 13. Creación de nuevos departamentos y definición de límites dudosos para nuevos departamentos.** Corresponde al Congreso de la República, fijar o modificar el límite de regiones territoriales del orden

departamental y del distrito capital de Bogotá, de conformidad con la Constitución y la ley. De conformidad con las competencias constitucionales del Congreso, la ley podrá decretar la formación de nuevos departamentos y el deslinde de las entidades existentes.

Para los nuevos departamentos, el Congreso de la República definirá los límites dudosos y solucionará los conflictos limítrofes, teniendo en cuenta los estudios normativos, los estudios técnicos y las características culturales de la comunidad. Estos estudios serán elaborados conjuntamente por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes con el apoyo del Ministerio del Interior y el Instituto geográfico "Agustín Codazzi".

**Parágrafo 1o.** Para los nuevos departamentos, el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial, será la entidad del nivel nacional encargada de promover y liderar los procesos de articulación y coordinación con las demás entidades del nivel central y territorial dentro del proceso de exámenes de límites, definición de límites dudosos y conflictos limítrofes. El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" remitirá copia de la iniciación de los procesos al Congreso de la República y al Ministerio del Interior.

**Parágrafo 2o.** Se concede al Ministerio del Interior, el plazo de 12 meses para que, con la participación de los departamentos representados a través de la Federación Nacional de Departamentos, presente al Congreso de la República, un proyecto de ley que establezca los requisitos para la creación de nuevos departamentos.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el ministerio del Interior preguntó a la Sala:

1. ¿En cuál de las dos Corporaciones (Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes o Asamblea Departamental de Cundinamarca), radica la competencia para dirimir conflictos de deslinde o límites dudosos, ¿entre el municipio de La Calera y el Distrito Capital de Bogotá?
2. ¿Cuál es la entidad competente para resolver el conflicto territorial entre el Distrito Capital de Bogotá y el Municipio de La Calera?

## II. CONSIDERACIONES

De conformidad con los antecedentes expuestos por el Ministerio del Interior en el escrito de consulta y en sus anexos, y las preguntas formuladas a la Sala, se considera necesario abordar las siguientes temáticas: i) Consideraciones preliminares; ii) antecedentes de la Ley 1447 de 2011; iii) marco constitucional y contenido general de la Ley 1447 de 2011; iv) competencias para la solución de conflictos limítrofes reguladas por la Ley 1447 de 2011; v) alcance de la Ley 1617 de 2013 en relación con la competencia atribuida por la Ley 1447 de 2011 al Congreso de la República para solucionar conflictos limítrofes del Distrito Capital de Bogotá y, vi) Ley Orgánica 2200 de 2022.

### **1. Consideraciones preliminares**

Como se mencionó, el Ministerio del Interior formuló a la Sala dos interrogantes:

- El primero, dirigido a determinar, de manera general y abstracta, la entidad competente para conocer todos los conflictos limítrofes que se puedan presentar entre el municipio de La Calera y el Distrito Capital de Bogotá.

Al respecto, es importante señalar que, de conformidad con lo previsto en los artículos 2 y 8 de la Ley 1447 de 2011, los conflictos limítrofes entre entidades territoriales se plantean en el marco de una diligencia de deslinde de límites territoriales de una entidad territorial y, que una vez definidos estos, solo procede su revisión o examen periódico cada 20 años o cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que conforman el límite.

- El segundo, referido a un conflicto territorial, particular y concreto, surgido entre La Calera y la ciudad de Bogotá, Distrito Capital, el cual, de conformidad con los documentos aportados por el Ministerio del Interior en el escrito de consulta, tiene origen en la diligencia de deslinde iniciada mediante la Resolución IGAC 187 del 23 de marzo de 2021, que arrojó límites dudosos entre el Distrito Capital de Bogotá y el municipio de La Calera. Dicha discusión limítrofe generó además un presunto conflicto negativo de competencias entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y la Asamblea Departamental de Cundinamarca.

La Sala observa que, comoquiera que el segundo interrogante se refiere a un presunto conflicto negativo de competencias administrativas, éste debe ser

tramitado de conformidad con lo previsto en el artículo 39 y 112, numeral 10 del CPACA.

Así las cosas y teniendo en cuenta la reserva a la que están sujetas las consultas presentadas por el gobierno Nacional, en las que solo está involucrado el ministerio o departamento administrativo consultante y las personas que estos vinculen, la Sala considera procedente, por una parte, absolver el primer interrogante planteado por el Ministerio, en ejercicio de la función de absolver consultas generales al gobierno Nacional, tal como lo solicitó el ministerio, y por otra, abstenerse de tramitar de oficio el presunto conflicto de competencias administrativas que ha surgido entre estas dos entidades y, por ende, de responder el segundo interrogante planteado por el Ministerio del Interior.

Esto último, sin perjuicio que, si con posterioridad a la emisión del concepto, subsiste el presunto conflicto de competencias al que se refiere la segunda pregunta formulada por el Ministerio del Interior, esta entidad, el municipio de La Calera o Bogotá, Distrito Capital, como terceros interesados, o las Comisiones Especiales del Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes o la Asamblea Departamental de Cundinamarca, en su calidad de partes, puedan plantear el presunto conflicto de competencias ante la Sala, para que sea resuelto previo cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 39 del CPACA.

## **2. Antecedentes de la Ley 1447 de 2011**

### **2.1 Régimen jurídico anterior**

Tal como lo advierte la exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la Ley 1447 de 2011<sup>1</sup>, el régimen jurídico existente hasta ese momento en materia de revisión de límites territoriales y solución de conflictos limítrofes era muy limitada.

En primer lugar, se destaca la Ley 62 de 1939<sup>2</sup>, que distribuyó la competencia para la definición final de los límites dudosos de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios de la República, así:

**Artículo 3°** En cuanto el Ministerio de Gobierno reciba del de Hacienda los documentos referentes a) límites dudosos o no, los remitirá para su ratificación definitiva, si fuere el caso, así:

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos al Proyecto de Ley 135 de 2009, Gaceta del Congreso, núm. 910/2009., pp. 3 y ss.

<sup>2</sup> Ley reglamentada por el Decreto 803 de 1940 y por el Decreto 1751 de 1947.

b) Al Senado, cuando se trate de límites de Departamentos, de intendencias o de Comisarías.

Para la Asamblea Departamental, por conducto del Gobernador respectivo, cuando se trate de límites municipales.

Posteriormente, la Constitución Política de 1886 preceptúo:

**Artículo 4.-** El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación. [...]

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

Los antiguos Territorios nacionales quedan incorporados en las secciones a que primitivamente pertenecieron.

[...]

**Artículo 5.-** La ley puede decretar la formación de nuevos Departamentos desmembrando los existentes, cuando haya sido solicitada por las cuatro quintas partes de los Consejos municipales de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento, y siempre que se llenen estas condiciones: [...] **3. Que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos Legislaturas ordinarias sucesivas.**

[...]

**Artículo 6.-** Sólo por una ley aprobada en la forma expresada en la parte final del artículo anterior, podrán ser variados los actuales límites de los Departamentos.

[...]

**Artículo 76.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

[...] **5a. Modificar la división general del territorio, con arreglo al artículo 5o de la Constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7o, y fijar las bases y las condiciones para la creación de Municipios.**

[Subraya la Sala]

En vigencia de esas disposiciones constitucionales, el artículo 11 del Decreto Ley 1222 de 1986<sup>3</sup>, modificado por el Decreto 1122 de 1999, atribuyó al Senado de la República la ratificación de límites dudosos de los departamentos y de los distritos, así:

**Artículo 11. [...]**

Cuando un límite presente duda, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por acta marcará el trazado técnico que juzgue más adecuado y junto con los documentos referentes al límite dudoso, la remitirá para su decisión, así:

**Al Congreso de la República, por intermedio del Ministro del Interior, cuando se trate de límites departamentales o distritales.**

A la Asamblea Departamental, por intermedio del Gobernador, cuando se trate de límites municipales.

[...] Resalta la Sala

Se observa entonces que, desde la promulgación de la Constitución de 1886 y del Decreto Ley 1222 de 1986 «Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental», la competencia para la solución de conflictos limítrofes de los distritos (incluido el Distrito Capital de Bogotá) al igual que de los departamentos quedó radicada en el Congreso de la República.

Finalmente, la Ley 962 de 2005<sup>4</sup>, mediante la cual se simplificó el trámite de deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales (artículos 29 y 30), solo estableció, de manera indeterminada, que «Cuando **la autoridad competente** para aprobar el acto de deslinde y amojonamiento, necesite desatar las controversias o definir el límite dudoso, no lo hiciere dentro del año siguiente a la fecha de radicación del expediente [...] el trazado técnico propuesto por este instituto se considerará como límite provisional». [Resaltado fuera de texto].

## 2.2. Antecedentes legislativos de la Ley 1447 de 2011

En la exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la aprobación y promulgación de la Ley 1447 de 2011<sup>5</sup>, se señaló que su objetivo era regular la

---

<sup>3</sup> «Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental».

<sup>4</sup> Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

<sup>5</sup> Exposición de motivos al Proyecto de Ley 135 de 2009, Gaceta del Congreso. Núm. 910/2009. Pág. 3 y ss.

revisión periódica de los límites territoriales ordenada por el artículo 290 de la Constitución Política:

**[E]stableciendo el procedimiento idóneo, ágil y práctico para la revisión periódica de límites y la resolución de diferendos limítrofes de las entidades territoriales de la República, en forma técnica y sin afectar funciones de las corporaciones de elección popular sobre la fijación de límites.**

[...]

De manera adicional, la referida exposición de motivos señaló:

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

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

Se trata de expedir una regulación legal que permita en tiempo razonable establecer con precisión, exactitud y seguridad jurídica incuestionable, los límites de las entidades territoriales Colombianas, para lo cual se introducen en el proyecto aspectos que tienden a modernizar y dotar de ciencia y tecnología de vanguardia las labores relativas a definición de límites, de deslinde, amojonamiento, que estamos seguros, serán eficaces para resolver los diversos diferendos limítrofes.

[Resaltado fuera del texto].

De acuerdo con estas consideraciones, los objetivos de la norma fueron esencialmente dos: i) establecer el procedimiento para la revisión de límites ordenada por el artículo 290 constitucional y el procedimiento para la solución de conflictos limítrofes entre las diferentes entidades territoriales. En ambos casos, sin afectar las competencias atribuidas constitucionalmente a las corporaciones de elección popular para la fijación de límites territoriales.

En este mismo sentido, en la ponencia presentada para el cuarto debate del proyecto de ley, ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, se precisó:

En desarrollo del artículo 290 de la C. P., mediante el presente proyecto de ley se pretende regular los casos en que se deben examinar los límites de las

entidades territoriales y establecer los requisitos y procedimientos para ello **con una concepción que incorpora la defensa de la potestad congresional para fijar los límites territoriales, solucionar diferentes o conflictos y, de conformidad con normas superiores expresas, establece la división general del territorio**<sup>6</sup>.

[Resalta la Sala]

Así las cosas, es claro que el proyecto de ley tenía como objeto regular la revisión o examen de los límites territoriales de las entidades territoriales y los requisitos y procedimientos para el efecto, así como para la solución de conflictos limítrofes entre dichas entidades, en consonancia con las competencias atribuidas constitucionalmente para la creación, modificación o supresión de entidades territoriales.

### **3. Marco constitucional y contenido general de la Ley 1447 de 2011**

#### **3.1. Marco constitucional**

Como ya se mencionó, mediante la Ley 1447 del 9 de junio de 2011, «[...] se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia», que ordena el examen periódico de los límites territoriales, en los siguientes términos:

**Artículo 290.** Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República.

Al respecto, advierte la Sala que, si a través del examen periódico de los límites territoriales se puede llegar, como se verá, a la ratificación de los límites tradicionales o a la definición de los límites dudosos entre entidades territoriales, las reglas de competencia previstas para el efecto deben guardar coherencia con las competencias atribuidas por la Constitución Política para crear, fusionar o modificar o suprimir a las entidades territoriales<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Ponencia para cuarto debate del Proyecto de ley número 309 de 2010 Cámara, 135 de 2009 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 155 de 2009 Senado, en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Gaceta del Congreso núm. 887/2010. Pág. 5

<sup>7</sup> Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

En este sentido, se destaca lo dispuesto en el artículo 150, numeral 4 de la Constitución Política, según el cual «corresponde al Congreso de la República, por medio de leyes, definir la división general del territorio» y «fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales [...]»<sup>8</sup>. [Resalta la Sala].

En concordancia con esta disposición, el artículo 297 de la Constitución de 1991 establece:

**Artículo 297.** El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución.

De igual manera, el artículo 300 del texto constitucional, que atribuyó a las asambleas departamentales las siguientes 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.

[Subraya la Sala].

En la interpretación de estas disposiciones, la Corte Constitucional ha señalado que corresponde al Congreso de la República, mediante leyes, la creación de los departamentos y los distritos, mientras les compete a las asambleas departamentales la de los municipios<sup>9</sup>.

Asimismo, ha precisado que la regla especial prevista en el artículo 300 superior para la creación de los municipios no puede entenderse 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, esto es, «crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales (Art. 150, núm. 4) - diferentes de los municipios -, y entre estas los distritos<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> En concordancia con estas disposiciones, el artículo 297 de la Constitución de 1991 estableció: Artículo 297. El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-313/09. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>10</sup> Ibidem.

De manera adicional, la Corte ha señalado:

[E]l acto de creación, eliminación, modificación o fusión de distritos, que debe consistir en una ley, se encuentra regido por otra norma legal, de naturaleza orgánica bajo cuyos parámetros se expide. Corresponde a tal norma legal establecer las “bases y condiciones” de existencia de los distritos y de otras entidades territoriales. Sólo que actualmente no existe en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predetermine tales “bases y condiciones”, vacío normativo que se ha suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo, como ocurría al amparo de la Constitución de 1886 con sus reformas<sup>11</sup>.

Finalmente, en relación con los territorios indígenas, el artículo 329 de la C.P. dispone:

**Artículo 329.** La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte. [...]

Expuesto este marco constitucional, vale la pena resaltar, desde ya, que las reglas de competencias previstas en el primer inciso del artículo 1 de la Ley 1447 de 2011, **para la fijación y modificación de los límites de las entidades territoriales**, coinciden con las competencias apenas expuestas, atribuidas por la Constitución Política para fijar y modificar los límites de las entidades territoriales, así:

Entidad territorial	Competencia prevista en la C.P. para su creación, modificación y supresión (Artículos 150, numeral 4, 300, numeral 6 y 329 de la C.P.)	Competencia prevista para fijar y modificar sus límites territoriales (Artículo 1 de la Ley 1447 de 2011)
Departamentos	Congreso de la República	Congreso de la República
Distritos (incluido el Distrito Especial de Bogotá)	Congreso de la República	Congreso de la República

<sup>11</sup> Ibidem.

Municipios	Asambleas departamentales	Asambleas departamentales
Territorios indígenas	Gobierno Nacional	Gobierno Nacional

Sin embargo, no sucede lo mismo con las reglas de competencias previstas en los incisos dos y tres del artículo 1 de la Ley 1447 de 2011, para la solución de conflictos limítrofes entre estas entidades, tal como se verá más adelante.

### 3.2. Contenido general de la Ley 1447 de 2011

Como ya se ha indicado, mediante la Ley 1447 del 9 de junio de 2011 el legislador reguló el procedimiento de deslinde para la revisión periódica de los límites territoriales ordenada por la Constitución Política.

Este procedimiento fue definido por la Ley 1447 de 2011 así:

**Artículo 3.** Entiéndase por deslinde la operación administrativa consistente en el conjunto de actividades técnicas, científicas mediante las cuales se identifican, precisan, actualizan y georreferencian en terreno y se representan cartográficamente en un mapa los elementos descriptivos del límite relacionados en los textos normativos o a falta de claridad y conformidad de estos con la realidad geográfica, los consagrados por la tradición.

Por su parte, el artículo 2 ibidem estableció que este procedimiento debe ser adelantado por el IGAC, de oficio o a petición de las entidades territoriales interesadas o de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

De manera adicional, la norma establece que este procedimiento se puede iniciar:

- a) Cuando no exista norma que fije los límites sino que este es el resultado de la evolución histórica o de la tradición;
- b) Cuando las descripciones contenidas en los textos normativos sean imprecisas, insuficientes ambiguas o contrarias a la realidad geográfica;
- c) Cuando la norma que fije el límite o lo modifique mencione comprensiones territoriales, sectores o regiones que previamente no estén definidos, delimitados o deslindados;
- d) Cuando ocurran eventos que alteren posición espacial de los elementos que conforme el límite<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> En todo caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 ibidem, solo procederá la revisión o examen periódico de los límites de las entidades territoriales cada 20 años o cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que conforman el límite.

En línea con estas causales, la Ley 1447 de 2011 prevé tres situaciones jurídicas en las que puede terminar la diligencia de deslinde de las entidades territoriales<sup>13</sup>:

- i) Certificación de los elementos descriptivos de sus límites territoriales. (artículo 5).
- ii) Fijación de los límites tradicionales, para su posterior incorporación en un texto normativo (artículo 7).
- iii) Expedición de un acta de deslinde con registro de límites dudosos (artículos del 9 al 11).

### **3.2.1. Certificación de los elementos descriptivos del límite**

En relación con este primer escenario, el artículo 5° de la Ley 1447 de 2011 establece:

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

Así las cosas, en este caso no se trata de fijar o modificar los límites de un ente territorial, sino de un documento en el que se hace constar la correspondencia de los límites previstos en una norma con la identificación realizada en el terreno, o su aclaración o precisión.

De esta manera, la competencia para adelantar la diligencia de deslinde y para expedir la certificación del límite es del IGAC, como autoridad competente para adelantar la diligencia de deslinde, pues no se requiere la ratificación de un límite territorial, por parte de las corporaciones a las que les corresponde fijarlo o modificarlo.

### **3.2.2. Fijación de límites tradicionales**

En cuanto a la fijación de los límites tradicionales, entendido este como «aquel que siendo reconocido por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales

---

<sup>13</sup> En relación con estas tres situaciones jurídicas que se derivan de la diligencia de deslinde Cfr. La Sentencia de la Sección Primera, Sala Unitaria, del 21 de agosto de 2018 Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 21 de agosto de 2018. C.P: María Elizabeth García González. Rad. núm.: 11001-03-24-000-2017-00192-00.

colindantes, no haya sido fijado mediante una descripción contenida en texto normativo alguno»<sup>14</sup>, el artículo 7 de la Ley 1447 de 2011 señala:

**Artículo 7°. Decisión y término para límite tradicional.** Cuando al examinar en terreno límite tradicional las partes identifiquen, reconozcan y acuerden un límite común, así se hará constar en el acta de la diligencia de deslinde. El IGAC informará de lo anterior y colaborará en la preparación de la correspondiente decisión a la autoridad competente. Si no se toma la decisión dentro del año siguiente a la fecha de radicación del proyecto de Decisión, el límite contenido en el acta de la diligencia de deslinde del límite tradicional en acuerdo, se considerará como límite provisional y surtirá todos los efectos legales hasta cuando se expida la respectiva decisión.

Así, al tratarse de un límite tradicional que no ha sido reconocido por una norma, la diligencia de deslinde debe finalizar con la expedición de un texto normativo, expedido por la autoridad competente, en el que se adopte el límite común identificado, reconocido y acordado por las entidades territoriales involucradas.

Aunque la norma no precisa la autoridad competente y el procedimiento para la ratificación del límite tradicional, la Sala infiere que esta corresponde a las corporaciones de elección popular o las autoridades a las que, el artículo 1 de la misma ley, en consonancia con las normas constitucionales arriba analizadas, les atribuye la competencia para fijar y modificar los límites de las entidades territoriales: esto es, para el caso de los departamentos y distritos, el Congreso de la República; para los municipios, las asambleas departamentales, y para el caso de los territorios indígenas, el gobierno Nacional.

### **3.2.3. Acta de deslinde con registro de límites dudosos**

Respecto a la tercera situación jurídica que se puede presentar en la diligencia de deslinde, esto es, la verificación de límite dudoso, la Ley 1447 de 2011 establece la exigencia de que el IGAC deje la respectiva constancia en el Acta de deslinde y, de manera adicional, realice las actividades previstas en el artículo 8 de la Ley 1447 de 2011 para proponer un trazado del límite que a su juicio se ajuste más a los textos normativos<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Artículo 6°. Límite tradicional. Se entiende por límite tradicional aquel que siendo reconocida por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales colindantes, no haya sido fijado mediante una descripción contenida en texto normativo alguno.[...].

<sup>15</sup> Artículo 8°. Límite dudoso. Cuando se presenten dudas durante la diligencia de deslinde y no se obtuviese acuerdo sobre la identificación del límite en terreno, se dejará la respectiva constancia en el acta, y se consignará la línea limítrofe pretendida por cada colindante. El profesional funcionario del IGAC que participe en la diligencia de deslinde deberá trazar sobre la cartografía las líneas así descritas. Los representantes legales de cada una de las entidades territoriales colindantes harán

Ahora bien, la expedición del acta de deslinde con la constancia de la existencia de límites dudosos da paso al procedimiento para solucionar el conflicto limítrofe, el cual se encuentra regulado por el artículo 9 y ss. de la Ley 1447 de 2011 y reglamentado por el Decreto 2381 de 2012, compilado por el Decreto 1170 de 2015.

El referido artículo 9 señala, entre otros aspectos, las corporaciones o autoridades competentes para recibir el expediente conformado por el IGAC, a partir de la diligencia de deslinde, y definir los respectivos conflictos limítrofes. Por ser este el aspecto central de la consulta presentada por el Ministerio del Interior, sobre el mismo regresará la Sala con detalle en el siguiente acápite.

Por ahora, baste con señalar que, a diferencia de lo que sucede con la certificación del límite, el procedimiento para solucionar conflictos limítrofes concluye con una definición por parte de la autoridad competente. Sobre el particular, los artículos 10 y 11 de la Ley 1447 de 2011 señalan:

**Artículo 10. Límite provisional. Cuando la autoridad competente para resolver las controversias o definir el límite dudoso, no lo hiciera dentro del año siguiente a la fecha de radicación del expediente de límites, el trazado propuesto por el IGAC se tendrá como límite provisional a partir del día siguiente del vencimiento de este término sin necesidad de la declaratoria formal de tal hecho y surtirá todos los efectos legales hasta cuando se apruebe el deslinde en la forma establecida por la ley.**

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

El mapa oficial de la República y de las entidades territoriales será elaborado, publicado y actualizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que determinará su contenido, presentación, escala y periodicidad de publicación.

[...]

---

llegar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en un término de tres (3) meses, todas las pruebas y argumentos que respalden su posición.

Con la evaluación de las pruebas y argumentos de las partes, complementadas con sus propias investigaciones y lo observado en terreno, el profesional funcionario del IGAC, propondrá un trazado del límite que a su juicio se ajuste más a los textos normativos y en subsidio a la tradición, con la respectiva fundamentación, en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir del vencimiento del término anotado en el inciso anterior.

Así las cosas, de tratarse de un caso de límite dudoso, el mapa debe ser consecuencia de la ratificación y definición del conflicto por parte de la autoridad competente.

#### **4. Competencias para la solución de conflictos limítrofes reguladas por la Ley 1447 de 2011**

El artículo 9 de la Ley 1447 de 2011 regula la competencia y procedimiento para la solución de conflictos limítrofes, así:

**Artículo 9°. Procedimiento para límites dudosos.** Para solucionar casos de límites dudosos, se seguirá el siguiente procedimiento, previa conformación del respectivo expediente por el IGAC.

1. Si se trata de límite dudoso entre municipios de un mismo departamento se procederá de esta manera.

El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador o de los mismos miembros de la **Asamblea Departamental**.

[...]

2. Si se trata de límite dudoso en que esté implicada alguna entidad territorial indígena se remitirá el expediente al **Ministerio del Interior y de Justicia** para que lo defina de acuerdo con el procedimiento que se convenga con sus representantes.

3. Si se trata de límite dudoso en que esté implicado alguna región territorial, departamento, distrito, o municipio integrante de una área metropolitana, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi remitirá el expediente de límite dudoso a las **Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial**, para que dentro de un término razonable según la complejidad del caso, soliciten conceptos técnicos a órganos consultivos del Gobierno Nacional, especialmente al IGAC, y adelante todas las actividades y diligencias necesarias, con intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos en la materia, proponga un trazado para definir el límite dudoso o en conflicto. La decisión tomada al respecto por las Comisiones Conjuntas Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, se considerará como propuesta definitiva para ser presentada ante la Plenaria de Senado.

**Parágrafo 1°.** Mientras se surten los procedimientos de definición de límites dudosos entre las entidades territoriales involucradas, estas conservan sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos.

[...] [Resalta y subraya la Sala]

De conformidad con lo dispuesto en esta norma, la competencia para conocer y solucionar los conflictos limítrofes entre las distintas entidades territoriales es el siguiente:

Entidades territoriales en conflicto	Autoridad competente para definir el conflicto
Municipios de un mismo departamento	Asamblea departamental <sup>16</sup>
Una entidad territorial indígena	Ministerio del Interior y de Justicia
Un departamento, <b>distrito</b> , o municipio integrante de un área metropolitana.	Congreso de la República (con el trámite que se debe adelantar ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial y ante la Plenaria del Senado)

Es importante precisar que, al no distinguir el numeral 3 del artículo 9 de la Ley 1447 de 2011 entre el Distrito Capital de Bogotá y los demás distritos, es claro que la competencia prevista en la norma, para conocer y solucionar los conflictos limítrofes en los que esté implicado un distrito, incluye y aplica al Distrito Capital de Bogotá.

En consecuencia, al tenor de la referida disposición, la competencia para conocer y solucionar los conflictos limítrofes entre el Distrito Capital de Bogotá y los municipios colindantes es del Congreso de la República. Lo anterior, a través del procedimiento que debe surtirse ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al

<sup>16</sup> En este sentido, la regla prevista en el artículo 9 de la Ley 1447 de 2011 para los municipios de un mismo departamento se complementa con lo dispuesto en el artículo 14 de la 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:

1. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador o de los mismos miembros de la Asamblea Departamental. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de consulta popular, la mayoría de ciudadanos [...].

Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial y ante el Senado, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 1447 de 2011<sup>17</sup>.

Ahora bien, es importante destacar que esta regla guarda coherencia con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 1° de la misma Ley 1447 de 2011, que prevé lo siguiente:

**Artículo 1°. Competencias. Corresponde al Congreso de la República, fijar o modificar el límite de regiones territoriales del orden departamental y del distrito capital de Bogotá;** a las asambleas departamentales, el de municipios y provincias territoriales, y al Gobierno Nacional el de las entidades territoriales indígenas.

**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.

La fijación o modificación debe contener una descripción clara y precisa del límite.

Corresponde al Congreso de la República definir los límites dudosos y solucionar los conflictos limítrofes de las regiones territoriales, departamentos y distritos de diferentes departamentos, previo estudio normativo, técnico, concepto e informe final de gestión, con la respectiva proposición, elaborados conjuntamente por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes. [Resalta la Sala].

En efecto, si la solución de conflictos limítrofes implica, en últimas, la definición de los límites territoriales del respectivo ente territorial, resulta coherente que, por línea de principio, la misma entidad que tiene facultad para fijar y modificar los límites de una entidad territorial también la tenga para solucionar sus conflictos limítrofes.

Así, mientras el inciso 1 del artículo 1 de la Ley 1447 de 2011 le atribuye al Congreso de la República la competencia para fijar y modificar los límites

---

<sup>17</sup> Cabe destacar que la competencia atribuida a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, en el caso de los departamentos, distritos o municipios integrantes de un área metropolitana, está limitada a: i) la solicitud de conceptos técnicos, ii) la realización de todas las actividades y diligencias necesarias para la preparación y la iii) presentación de la propuesta de trazado para la definición de límite dudoso al Senado de la República, al cual le corresponde finalmente la definición del conflicto.

territoriales de las entidades territoriales del orden departamental y del Distrito Capital de Bogotá, el artículo 9, numeral 3 de la misma normativa establece que el trámite para la solución de los conflictos limítrofes se debe adelantar ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y ante la plenaria del Senado. Esto, en consonancia con la competencia constitucional que tiene el Congreso de la República para crear, modificar o suprimir a los distritos.

Al respecto, es importante precisar que, la competencia atribuida a las asambleas departamentales, en el inciso 2 del artículo 1 de la Ley 1447 de 2011, para conocer los conflictos limítrofes de los distritos, no incluye al Distrito Capital de Bogotá. Para el efecto, es importante recordar nuevamente el citado precepto:

**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 y subraya la Sala]

A partir de una interpretación exegética o gramatical se podría pensar, en principio, que esta norma contiene dos reglas de competencia con ámbitos de aplicación distintos y separados por la conjunción (y):

- i) Por un lado, la competencia asignada a las asambleas departamentales para la determinación de los límites de los Distritos distintos al Distrito Capital y,
- ii) Por el otro, la competencia también asignada a las asambleas departamentales para solucionar conflictos limítrofes entre los distritos en general, sin que se excluya expresamente el Distrito Capital de Bogotá, y los municipios de un mismo ente territorial.

No obstante, una interpretación sistemática y finalista de la disposición permite concluir que las dos reglas de competencias están previstas para los distritos, excluidos el Distrito Capital de Bogotá, solo que el legislador evitó reiterar en el segundo enunciado, la exclusión que ya era evidente en el primero. Esta conclusión se encuentra en armonía con lo dispuesto en el inciso primero del mismo artículo, en el cual se hace evidente la intención del legislador de separar o distinguir las reglas de competencias previstas para el Distrito Capital de Bogotá y las fijadas para los demás distritos.

En este orden de ideas, la Sala reitera que, conforme lo dispuesto en la Ley 1447 de 2011, la competencia para conocer y resolver los conflictos limítrofes de los que haga parte el Distrito Capital de Bogotá, entre ellos los que surjan entre esta entidad territorial y los municipios de Cundinamarca, radica en el Congreso de la República, trámite que se debe adelantar ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y ante la plenaria del Senado. Esto, de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 9 de la referida ley, en concordancia con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 1 de la misma normativa.

**5) Alcance de la Ley 1617 de 2013 en relación con la competencia atribuida por la Ley 1447 de 2011 al Congreso de la República para solucionar conflictos limítrofes entre el Distrito Capital de Bogotá y un municipio del departamento de Cundinamarca**

Como ya se indicó, el inciso segundo del artículo 1º de la Ley 1447 de 2011 señaló que, para la solución de los conflictos limítrofes entre un distrito distinto al Distrito Capital de Bogotá y un municipio de la misma entidad territorial al que este pertenezca, se aplicaría el régimen previsto para los municipios, hasta cuando se expidiera el régimen de los distritos especiales. En consecuencia, en estos casos la competencia correspondía a la Asamblea del respectivo ente territorial.

Sin embargo, estas reglas cesaron a partir de la Ley 1617 del 5 de febrero de 2013, «Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales», mediante la cual se incorporó un régimen especial en materia de límites dudosos en los que estuviera involucrado un distrito, que le atribuyó competencia para conocer de los respectivos conflictos al Congreso de la República.

Ahora bien, conforme lo establece el párrafo del artículo 2º de la Ley 1617 de 2013, los preceptos de dicha ley se aplican a todos los distritos creados y que se creen, «a excepción del Distrito Capital de Bogotá».

Al respecto, la exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la promulgación de la Ley 1617 de 2013 señaló lo siguiente:

[A]nalizando la legislación vigente en materia de Distritos, se hace evidente la necesidad de promover una iniciativa legislativa que consagre normas relativas a la creación, organización y funcionamiento de estas entidades territoriales, proyecto dirigido a modernizar e integrar la legislación político-administrativa y fiscal de la misma, fortaleciéndolas y efectivizando su sustracción del régimen municipal ordinario, para dotarlas de un verdadero régimen legal especial.

**No obstante, vale la pena precisar que atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política (artículo 322 a 327) el Distrito Capital de Bogotá se encuentra excluido de las disposiciones contenidas en este proyecto<sup>18</sup>.**

[Resalta la Sala].

En este orden de ideas, es importante transcribir lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, el cual parece constituir el fundamento central con base en el cual el legislador excluyó a Bogotá, Distrito Capital, de la regulación contenida en la Ley 1617 de 2013.

**Artículo 322° INC. 1. Modificado. A.L. 1/2000, art. 1°. Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.** Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

[Resalta la Sala].

Como se observa, esta norma se limita a señalar que la ciudad de Bogotá, en su calidad de Distrito Capital, está sometido al régimen especial que establezca la ley y, subsidiariamente, cuando no exista norma especial que regule una determinada materia para este distrito, le será aplicable el régimen previsto para los municipios.

A juicio de la Sala, esto no quiere decir que, algunas reglas previstas por el legislador para los distritos no puedan coincidir con las reglas previstas para el Distrito Capital. Cosa distinta es que una ley que regule una determinada materia de los distritos decida excluir a Bogotá de su ámbito de aplicación, lo que solo significa que en esta normativa el legislador se abstiene de regular la situación del Distrito Capital de Bogotá.

En este orden de ideas, es claro que al Distrito Capital de Bogotá no le aplican las reglas de competencias atribuidas por la Ley 1617 de 2013 para la fijación y

---

<sup>18</sup> Congreso de la República. Exposición de Motivos al Proyecto de ley núm, 147/2011. Cámara, por el cual se expide el régimen de los distritos. Gaceta núm. 876 de 2011, pág 17.

modificación de límites territoriales y para la solución de conflictos limítrofes de los distritos. En este sentido debe interpretarse lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 1617 de 2013 cuando indica:

**Artículo 9º. 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. [...].

En efecto, de acuerdo con una interpretación lógica y sistemática de esta disposición, con lo previsto en el artículo 2 de la misma normativa se puede concluir que la regla del artículo 9 de la Ley 1617 de 2013 no excluyó, descartó o suprimió la posibilidad de que el Congreso de la República pueda ser el competente para dirimir los diferendos limítrofes que se presenten entre el Distrito Capital de Bogotá y un municipio del departamento de Cundinamarca, derogando tácitamente lo dispuesto en la Ley 1447 de 2011 en esta materia.

Lo que hace la norma es, simplemente, reiterar el ámbito de aplicación de la ley establecido en el artículo 2, el cual excluye de su régimen al Distrito Capital de Bogotá.

Por estas razones, la Sala concluye que, para el Distrito Capital de Bogotá, se mantienen vigentes las normas de competencia y de procedimiento previstas en la Ley 1447 de 2011 para definir los conflictos limítrofes; reglas especiales que quedaron derogadas tácitamente por la Ley 1617 de 2013 para los distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, pero que se mantienen vigentes en relación con esta entidad territorial.

Así las cosas, igualmente la Sala concluye que, en relación con las competencias para dirimir conflictos limítrofes entre el Distrito Capital de Bogotá y un municipio del departamento de Cundinamarca se mantiene vigente la regla de competencia prevista en el artículo 9º de la Ley 1447 de 2011, que asigna esta labor al Congreso de la República, a través del procedimiento que debe adelantarse ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y ante la plenaria del Senado.

Al respecto, es importante resaltar la coherencia que debe existir entre las normas legales y reglamentarias y los principios y reglas constitucionales; imperativo jurídico que se deriva del carácter normativo de la Constitución Política y de la supremacía de sus disposiciones en el ordenamiento jurídico, lo que garantiza

seguridad jurídica, racionalidad y razonabilidad en el desarrollo y aplicación de las normas.

Así, la Corte Constitucional ha dicho que el principio de supremacía constitucional, es el fin último de la aplicación del derecho y la interpretación jurídica subyacente:

Las normas jurídicas, así comprendidas, deben actuar coordinada y unívocamente, a fin de mantener la vigencia de los principios constitucionales. De lo que se trata, en últimas, es que la interpretación de las normas responda a una suerte de coherencia interna del orden jurídico en su conjunto, vinculado a la realización de los principios centrales del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>19</sup>.

En concordancia con estas consideraciones, la Sala reitera que la regla de competencia que se deriva del artículo 9 de la Ley 1447 de 2011 para dirimir los conflictos en los que esté involucrado el Distrito Capital de Bogotá y otro municipio del departamento de Cundinamarca, guarda concordancia con la competencia constitucional atribuida al Congreso de la República para definir, crear, modificar y suprimir los distritos. Cosa distinta sucede con la competencia atribuida a las asambleas departamentales por el artículo 1 de la misma ley.

Ahora, desde el punto de vista de una interpretación histórico finalista, que se basa en la identificación de los objetivos de la legislación, se observa que la competencia atribuida al Congreso de la República en el artículo 9º de la Ley 1447 de 2011 se encuentra en línea con las consideraciones expuestas por el legislador en el proyecto de ley que dio lugar a su aprobación y promulgación.

En efecto, como ya se analizó en este dictamen, el proyecto pretendía regular los casos en que se deben examinar los límites de las entidades territoriales y establecer los requisitos y procedimientos para ello con una concepción que incorpora la defensa de la potestad congresional para fijar los límites territoriales, solucionar diferentes o conflictos y, de conformidad con normas superiores expresas, establece la división general del territorio.

Finalmente, desde el punto de vista de una interpretación lógico-sistemática, la cual busca darle sentido y alcance a una norma en el contexto del sistema legal completo, es decir, que considere la relación de la norma con otras leyes y principios jurídicos, así como el marco legal y constitucional general<sup>20</sup>, la Sala observa lo siguiente:

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-011 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-1026 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

El Decreto 1170 de 2015, expedido con posterioridad a la Ley 1447 de 2011, compiló las normas del Decreto 2381 de 2012, mediante el cual se reglamentó la Ley 1447 de 2011. De esta manera, en el año 2015 el legislador reiteró la competencia del Congreso de la República, a través de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para conocer los límites dudosos en los que intervenga el Distrito Capital de Bogotá, así:

**Artículo 2.2.2.4.11.** Expediente y trámite del límite dudoso o en controversia. [...]

1. Si están implicados departamentos, regiones territoriales, el Distrito Capital, distritos de diferentes departamentos, o municipios integrantes de un área metropolitana, se enviarán a los presidentes o, quienes hagan sus veces, **en las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.**

2. Si están implicados distritos o municipios de un mismo departamento, que no sean integrantes de un área metropolitana, o provincias, se enviarán al presidente de la asamblea departamental y al gobernador [...]. [Resalta la Sala].

En razón a la expuesto, la Sala concluye que la competencia para dirimir los conflictos de competencias entre el Distrito Capital de Bogotá y los municipios de Cundinamarca, entre ellos La Calera, radica en el Congreso de la República, trámite que se debe adelantar ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y ante la plenaria del Senado. Lo anterior, según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 9 de la Ley 1447 de 2011, en consonancia con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 1 de la misma normativa, y en concordancia con el artículo 2.2.2.4.11 del Decreto 1170 de 2015, compilatorio de las normas del Decreto 2381 de 2012 que reglamentó la Ley 1447 de 2011.

## **6. Ley Orgánica 2200 de 2002**

La Ley orgánica 2200 de 2002, «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos» señaló:

**Artículo 13. Creación de nuevos departamentos y definición de límites dudosos para nuevos departamentos. Corresponde al Congreso de la República, fijar o modificar el límite de regiones territoriales del orden departamental y del distrito capital de Bogotá, de conformidad con la Constitución y la ley. De conformidad con las competencias constitucionales del Congreso, la ley podrá decretar la formación de nuevos departamentos y el deslinde de las entidades existentes.**

Para los nuevos departamentos, el Congreso de la República definirá los límites dudosos y solucionará los conflictos limítrofes, teniendo en cuenta los estudios normativos, los estudios técnicos y las características culturales de la comunidad. Estos estudios serán elaborados conjuntamente por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes con el apoyo del Ministerio del Interior y el Instituto geográfico "Agustín Codazzi".

[...]

[Resalta la Sala]

Como se observa, esta norma respalda la competencia del Congreso de la República para dirimir los conflictos limítrofes del Distrito Capital de Bogotá, en cuanto guarda concordancia con la facultad atribuida en esta disposición para fijar o modificar el límite del Distrito Capital de Bogotá.

En atención a las consideraciones expuestas, la Sala de Consulta y Servicio Civil

### III. RESPONDE

*1. ¿En cuál de las dos Corporaciones (Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes o Asamblea Departamental de Cundinamarca), radica la competencia para dirimir conflictos de deslinde o límites dudosos, ¿entre el municipio de La Calera y el Distrito Capital de Bogotá?*

La competencia para dirimir los conflictos limítrofes entre Bogotá, Distrito Capital, y el municipio de La Calera, Cundinamarca, radica en el Congreso de la República, trámite que se debe adelantar ante las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y ante la plenaria del Senado. Esto,

de conformidad con lo previsto en el artículo 9º de la Ley 1447 de 2011 y el artículo 2.2.2.4.11 del Decreto 1170 de 2015, compilatorio de las normas del Decreto 2381 de 2012 que reglamentó la Ley 1447 de 2011.

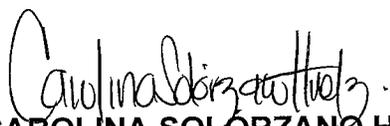
2. *¿Cuál es la entidad competente para resolver el conflicto territorial entre el Distrito Capital de Bogotá y el Municipio de La Calera?*

No se responde de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones preliminares de este concepto.

  
**MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA.**  
Consejera de Estado

  
**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Presidente de la Sala

  
**ANA MARÍA CHARRY GAITÁN**  
Consejera de Estado

  
**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala