

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil dieciocho (2018)**

**REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2017-00192-00**  
**Recurso de reposición.**

**ACTOR: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

**I.-** El Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, a través de apoderado, en escrito obrante a folios 95 a 101 del expediente, interpuso recurso de reposición contra el auto de 9 de julio de 2018, por el cual se admitió la demanda de nulidad y su reforma instaurada por el Departamento de Antioquía, respecto del Acta de Deslinde entre los Departamentos de Antioquia y Chocó de 11 de mayo de 2015 y el mapa publicado el 9 de junio de 2017, en el que se ubica a los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en el Departamento del Chocó, expedidos por el IGAC.

A través del recurso pretende que se revoque el auto recurrido y, en su lugar, se rechace la demanda, por considerar que tanto el Acta de Deslinde como el mapa no son susceptibles de control judicial, habida cuenta que son meros actos de ejecución de la voluntad del legislador

expresada en la Ley 13 de 3 de noviembre de 1947<sup>1</sup>, la cual fijó inequívocamente los límites del Departamento del Chocó, más aún si se tiene en cuenta que en los actos acusados no media la voluntad de ninguno de sus funcionarios, así como tampoco crean, modifican, ni extinguen situación jurídica alguna.

**I.1- El Ministerio Público** conceptuó en el sentido de indicar que el acta de deslinde y de publicación del Mapa son actos que integran el proceso complejo de formación final del acto de deslinde, entendido como el examen periódico de los límites de las entidades territoriales, razón por la que comparte la decisión de tener como acto acusado, no sólo el mapa oficial expedido por el IGAC, sino el acta de deslinde 11 de mayo de 2018, pues estos forman una unidad inseparable e inescindible del proceso de deslinde.

**I.2.- Por su parte, el Departamento de Antioquia**, a través de apoderado adujo que, salvo en los casos de certificación del límite, en el procedimiento administrativo de deslinde el acto definitivo que decide el fondo del asunto y, por tanto, susceptible de control judicial, es el mapa que define los límites correspondientes.

---

<sup>1</sup> "Por la cual se crea el Departamento del Chocó".

Adujo que, en el presente caso, la modificación de los límites territoriales entre los Departamentos de Antioquia y Chocó no se efectuó en el acta de deslinde de 11 de mayo de 2015, la cual, de conformidad con el inciso 2° del artículo 6° del Decreto 2381 de 2012 califica como acto de trámite, sino en el mapa publicado por el IGAC, que recoge la voluntad de la administración al decidir de fondo la controversia de límites existentes desde hace varios años.

No obstante lo anterior, indicó que el recurso de reposición interpuesto contra el auto admisorio de la demanda debía rechazarse, por las razones expuestas por el Ministerio Público, las cuales reiteró.

**I.3.- El Departamento del Chocó**, a través de apoderado, dentro del término de traslado del recurso de reposición, manifestó que apoyaba en su integridad los argumentos expuestos por el IGAC.

**I.4.- El Municipio de Riosucio del Departamento del Chocó y la Corporación para el Desarrollo del Chocó de los Consejos Comunitarios "Nelson Mandela"**, a través de sus apoderados, manifestaron tener la calidad de tercero interviniente con interés en las resultas del proceso, la cual será reconocida, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.



Dentro del término de traslado del recurso, expresaron que apoyaban los argumentos expuestos por el IGAC en su escrito contentivo del recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda.

## **II.- Para resolver, SE CONSIDERA:**

El artículo 3° de la Ley 1447 de 9 de junio de 2011<sup>2</sup>, define el deslinde como una operación administrativa conformada por un conjunto de actividades técnicas y científicas con las que se busca identificar, precisar, actualizar y georreferenciar en el terreno y representar cartográficamente en el mapa, lo siguiente:

- i.- Los elementos descriptivos del límite relacionados en los textos normativas;
- ii.- Los elementos descriptivos del límite referidos en la norma que no sean claros o no están de conformidad con la realidad geográfica;
- iii.- Los consagrados por la tradición.

Por su parte, el inciso final del artículo 4° idem prevé que el resultado de la diligencia de deslinde deberá quedar consignado en

---

<sup>2</sup> "Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política".

un **Acta de Deslinde** y en un **mapa**. Asimismo, el párrafo segundo del artículo 5° del Decreto 2381 de 22 de noviembre de 2012<sup>3</sup>, ordena que, una vez se terminen todas las sesiones de la diligencia de deslinde, esta se considerará terminada y su resultado se consignará en un Acta de Deslinde, contenga o no acuerdos parciales.

La diligencia de deslinde puede dar lugar a 3 situaciones jurídicas, claramente definidas en la norma, de las cuales se destaca: i) la certificación del límite; y ii) límite dudoso. La primera de ellas, en términos del artículo 5° de la Ley 1447, se presenta cuando el límite examinado en el terreno corresponde fielmente al contenido en la norma o sea objeto de aclaraciones o precisiones que no generan modificación territorial. La segunda situación se configura, según el artículo 8° ídem, en los eventos en que se presentan dudas durante la diligencia de deslinde y no hay acuerdo sobre la identificación del límite en el terreno.

---

<sup>3</sup> "Por el cual se reglamenta la Ley 1447 de 2011".

En atención a que los resultados de la diligencia de deslinde en las situaciones referidas deben ser consignados en un Acta de Deslinde, el artículo 6° del Decreto 2381 definió la naturaleza jurídica de dicho documento, pues en cada uno de los eventos descritos debe seguirse el procedimiento previsto en la normativa, el cual difiere sustancialmente. Para el efecto, el artículo en mención ordenó lo siguiente:

"Artículo 6°. Contenido y naturaleza del Acta de Deslinde. El Acta de Deslinde debe contener la descripción de una línea, si hay acuerdo en el deslinde, o de tantas líneas como propuestas o posiciones haya. En todo caso, cada línea debe ser secuencial e indicar colindancias, orientación, clase y nombre de los accidentes naturales o artificiales y, las coordenadas geográficas o planas de los puntos característicos del límite, en el sistema Magna Sirgas.

**Con excepción del acta que constituya certificación del límite, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1447 de 2011, el Acta de Deslinde, así como las otras actas de sesiones, que se elaboren y firmen durante la diligencia de deslinde, constituyen documentos de trámite, aún en el caso de que en ellas conste el acuerdo de las entidades territoriales involucradas.**

**Cuando el Acta de Deslinde no constituya certificación del límite, sino que debe ser sometida a ratificación o aprobación por la autoridad competente para fijar el límite, podrá ser aclarada, modificada o sustituida por la Comisión de Deslinde, siempre y cuando se haga por consenso"** (Negrillas fuera del texto).

Según el artículo 5° de la Ley 1447, cuando el límite examinado en el terreno corresponde fielmente al contenido en la norma, el Acta



de Deslinde expedida en este evento se tiene como una certificación del límite y no requiere ratificación posterior.

De igual forma, el numeral 3° del artículo 5 del Decreto 2381 de 2012, ordena que en los eventos en que no exista acuerdo respecto de los elementos normativos o probatorios, frente a su representación en la cartografía oficial del ICAG existente, pero se identifique en el terreno que el límite corresponde fielmente al contenido en la norma, se debe elaborar y firmar el Acta de Deslinde, en la que se dejará constancia de la circunstancia hallada. Dicha Acta se tiene como certificación del límite, razón por la que no requiere ratificación posterior del competente para fijar el límite, y con base en ella se debe elaborar el mapa.

A diferencia del límite tradicional, en el límite dudoso, una vez se deje constancia en el Acta de Deslinde de las dudas y el desacuerdo sobre la identificación del límite en el terreno, y se surta el trámite previsto en el numeral 6 del artículo 5° del Decreto 2381, se deben

remitir el expediente a la autoridad competente para que defina y ratifique el límite<sup>4</sup>.

De lo anterior, se puede advertir claramente que en los eventos de certificación del límite, el Acta de Deslinde debe contener la manifestación inequívoca del funcionario del IGAC encargado de la diligencia de deslinde, que dé cuenta que el límite contenido en la norma corresponde a lo verificado en el terreno, lo que, sin lugar a dudas produce efectos jurídicos directos, pues, además de que con fundamento en dicha decisión es que se expide el mapa oficial, modifica aspectos tales como el responsable en la prestación de servicios públicos, salud, educación, construcción de obras públicas, entre otros.

---

<sup>4</sup> Decreto 2381 de 2012. Artículo 11: "Artículo 11. Expediente y trámite del límite dudoso o en controversia. Con todos los documentos y pruebas allegados por las entidades territoriales al IGAC, desde la solicitud inicial de deslinde o desde la orden oficiosa de adelantar el deslinde, así como de todos los elementos, investigaciones y pruebas recolectados por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o practicados por éste y con las actas, en especial con el Acta de Deslinde, donde consta el resultado de la diligencia de deslinde, se conforma un expediente sobre el límite dudoso o en controversia, debidamente ordenado y foliado.

Al citado expediente se agrega un proyecto de norma (Ley, Ordenanza, Acuerdo o Decreto) contentivo de la decisión sobre el Límite dudoso o controvertido, donde se indiquen colindancias, orientación, clase y nombre de los accidentes naturales o artificiales y concordantemente con estos elementos se describe técnicamente el límite por sus coordenadas geográficas o planas y por su representación en la cartografía oficial del IGAC [...]"



Siendo ello así, a juicio de este Despacho, en el hipotético caso de que en el asunto *sub examine* se presente la situación descrita con anterioridad según lo afirma el apoderado del IGAC, el Acta en mención y, en consecuencia el Mapa, no pueden ser considerados como meros actos de trámite o de ejecución que no son susceptibles de control jurisdiccional, pues como se vio, constituyen la declaración de voluntad de la administración en ejercicio de su función administrativa que es producto no sólo del cumplimiento de la Ley 13 de 1947 sino también de la Ley 1447 y el Decreto 2381 de 2012, que producen efectos jurídicos directos.

Asimismo, en caso de tratarse de un caso de límite dudoso como se afirma en la demanda, comoquiera que el Mapa debe ser consecuencia de la ratificación y definición del límite por parte de la autoridad competente, cuya etapa, a juicio del actor, fue la que se omitió, el Mapa contiene entonces la voluntad de la administración en ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos directos y, por tanto, puede ser considerado como un acto administrativo susceptible de control por parte de esta Jurisdicción.

Por lo expuesto, el Despacho considera que, comoquiera que durante el curso del proceso se debe esclarecer la situación jurídica acaecida en el caso concreto, resulta necesario tener como demandados tanto el Acta de Deslinde de 11 de mayo de 2015 como el mapa publicado el 9 de junio de 2017, con el fin de evitar posibles posteriores decisiones inhibitorias, razón por la que no se repondrá el proveído de 9 de julio de 2018.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,**

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO REPONER** el proveído de 9 de julio de 2018.

**SEGUNDO:** Tiénese al doctor **CARLOS EDUARDO MEDELLÍN BECERRA** como apoderado del **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI**, de conformidad con el poder y los documentos anexos obrantes a folios 102 a 105 del cuaderno principal.

**TERCERO:** Tiénese como tercero con interés directo en las resultas del proceso al **MUNICIPIO DE RIOSUCIO** y a los doctores **OLGA LUCÍA GIRALDO DURÁN** y **JORGE ANDRÉS ARANGO RESTREPO** como sus apoderados, de conformidad con el poder visible a folio 62 del cuaderno de la medida cautelar.

**CUARTO:** Tiénese como tercero con interés directo en las resultas del proceso a la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CHOCÓ DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS "NELSON MANDELA"** y al doctor **JORGE ANDRÉS ARANGO RESTREPO** como su apoderado, de conformidad con el poder y demás documentos visibles a folios 43 a 48 del cuaderno de la medida cautelar.

En firme esta providencia, continúese con el trámite procesal que corresponda.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**



**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
**Consejera**

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE SALUD