

Señores

Honorables Consejeros

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Reparto)

E. S. D.

Medio de Control: NULIDAD CON MEDIDA CAUTELAR

Demandante: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Demandado: INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC-

JAVIER MAURICIO GARCIA QUIROZ, mayor de edad y domiciliado en el municipio de Medellín- Antioquia, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando en condición de Secretario General del Departamento de Antioquia, delegado por el señor Gobernador para la representación judicial y extrajudicial ante los distintos despachos de conformidad con el Decreto de 2016070000401 del 10 de febrero de 2016, por medio del presente escrito, interpongo medio de control con pretensión de **NULIDAD** establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en contra del acto que se señala a continuación:

#### ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO

El Acto administrativo de publicación del mapa oficial de los Departamentos de Antioquia y Chocó, en el cual se ubican los corregimientos de Belén de Bajirá. Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en el Departamento del Chocó, por cuanto fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse tal y como se explicará en el acápite de concepto de violación, publicación que se realizó por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi el día 10 de junio de 2017.

### 2. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES

- 2.1. En calidad de DEMANDANTE: JAVIER MAURICIO GARCIA QUIROZ Secretario General del Departamento de Antioquia, delegado por el señor Gobernador para la representación judicial y extrajudicial ante los distintos despachos de conformidad con el Decreto de 2016070000401 del 10 de febrero de 2016 (NIT. N° 890.900.286-0)
- 2.2. En calidad de DEMANDADO: EI INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC- (NIT N°899.999.004-9), Establecimiento Público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, representado legalmente por su Director General JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE o por quien haga sus veces.

### 3. DECLARACIONES

Solicito a ustedes, señores Magistrados comedidamente, las siguientes declaraciones:

- 3.1. Que se declare la **NULIDAD** el Acto administrativo de la publicación del mapa oficial de los Departamentos de Antioquia y Chocó efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC- el 10 de junio de 2017, mapa en el cual aparecen los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en el Departamento del Chocó.

#### 4. HECHOS Y OMISIONES:

4.1. Mediante Acto Legislativo 01 de 1944, el constituyente autorizó crear el Departamento del Chocó, estableciendo expresamente en el acto reformativo de la Constitución los términos en que debía promulgarse la ley, disponiendo en su Articulado:

*“La Ley puede erigir en Departamento la intendencia del Chocó, sin afectar los territorios de los Departamentos de Antioquia, Caldas y Valle”.* (Negrita y subraya fuera del texto).

4.2. La Ley 13 de 1947 creó el Departamento del Chocó, estableciendo cuáles serían los límites de dicha entidad territorial, pero de manera adicional, dispuso en su artículo 13, una hoja de ruta frente al actuar del Gobierno para resolver las dificultades que podrían derivarse de la aplicación de la norma, en los siguientes términos:

*“El Gobierno podrá resolver, **previo concepto del Consejo de Estado**, las dudas o dificultades que suscite la aplicación de la presente Ley”.* (Negrita fuera del texto).

4.3. En el año 1952, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC-, publica la carta geográfica del Chocó sin incluir a Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en su territorio.

De manera coherente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC - en el año 1973, expide mapa oficial de Antioquia, ubicando a Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en su territorio, lo que es ratificado en los mapas oficiales de 1982, 1987 y así hasta el mapa que se encuentra publicado al momento de presentación de este medio de control.

4.4. En noviembre de 1975, la Asamblea Departamental de Antioquia, crea el corregimiento de Belén de Bajirá en el municipio de Mutatá, mediante Ordenanza 47 “*Por medio de la cual se anexa un territorio de Turbo al Municipio de Mutatá*”, acto que se encuentra vigente pues no ha sido declarado nulo, ni ha sido suspendido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4.5. En el año 2000, la Asamblea del Departamento del Chocó, mediante Ordenanza 011 del 19 de junio 2000, creó ilegalmente el municipio de Belén de Bajirá, acto que fue

demandado en acción de simple nulidad por el Departamento de Antioquia en el año 2001.

4.6. El 28 de Junio de 2000, el Gobernador de Antioquia, Dr. Alberto Builes Ortega, solicitó al Ministerio del Interior que se aclararán los límites entre Antioquia y Chocó, situación que motivó la expedición de la Resolución 485 del 9 de Abril de 2001, conjunta del Ministerio del Interior y de Hacienda, donde se determinó iniciar trámite de deslinde entre los Departamentos de Antioquia y Chocó, otorgando competencia al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- para realizar dicho trámite.

4.7. El 23 de mayo de 2003, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC- estableció propuesta técnica del límite, la cual fue remitida al Ministerio del Interior con el fin de que fuera presentado al Senado de la República, el cual fue enviado al Legislativo el 5 de junio de 2003. Dicho informe dispuso un trazado técnico del límite desde el Alto del Inglés hasta el Remolino de las Pulgas estableciendo en su página 19 lo siguiente:

*“Con la línea propuesta el área urbana de Belén de Bajirá estaría localizada en el Municipio de Mutatá, Departamento de Antioquia; y las inspecciones de policía de Macondo y Blanquicet, administradas actualmente por el Municipio de Turbo, lo estarían dentro del Municipio de Riosucio, Departamento del Chocó”*

El presidente del Senado de la República, conformó, mediante la Resolución 176 del 14 de julio del 2003, la Comisión Accidental demarcadora, la cual se encargaría de elaborar un informe con destino al Senado de la República para definir el conflicto limítrofe entre los Departamentos.

4.8. El 22 de noviembre de 2007, mediante sentencia proferida dentro de la acción de nulidad identificada con el radicado No. 27001233100020010045800, interpuesta por el Departamento de Antioquia, la Sección Primera del Consejo de Estado declaró la nulidad de la Ordenanza 011 de 19 de junio de 2000 de la Asamblea del Chocó, estableciendo de manera concreta:

*“(...) con la creación de Belén de Bajirá, a través del acto acusado, se pretendió poner fin a una controversia limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Chocó, lo cual constituye una violación del artículo 150, numeral 4, de la Carta Política, dado que es al congreso de la República a quien corresponde definir la división del territorio”* (Negrilla y subraya fuera del texto).

4.9. En el año 2011, se expidió la Ley 1447 mediante la cual se reglamentó el Art. 290 de la Constitución Política de Colombia y se dispuso un nuevo procedimiento para solucionar los casos de límite dudoso, estableciendo en un artículo transitorio, un periodo no mayor a tres años para que las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, revisaran y actualizaran los expedientes de límites dudosos radicados en el Senado de la República que no hubiesen sido concluidos y dispusieran lo pertinente.

4.10. Para el 10 de junio de 2014, no había una decisión de fondo por parte del Senado sobre el conflicto determinado mediante Resolución conjunta del Ministerio del Interior y de Hacienda No. 485 del 9 de abril de 2001, citada anteriormente.

4.11. En cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 13 de la Ley 13 de 1947<sup>1</sup>, el 7 de mayo de 2014, el Gobierno Nacional a través del Ministerio del interior, consultó al Consejo de Estado sobre la competencia y procedimiento para la definición del diferendo limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Chocó por el sector de Belén de Bajirá.

4.12. El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Magistrado Ponente: Germán Alberto Bula Escobar, mediante concepto con radicado 11001-03-06-000-2014-00114-00, absolvió la consulta en los siguientes términos:

" ...

***Resultan aplicables la Ley 1447 de 2011 y el Decreto Reglamentario 2381 de 2012.***

...

***Corresponde a la plenaria del Senado de la República resolver el diferendo limítrofe entre Antioquia y Chocó — Sector de Belén de Bajirá.***

...

***Para la definición del diferendo debe seguirse el procedimiento señalado en los artículos 9, 11 y 12 de la Ley 1447 de 2011 y su decreto reglamentario.***

...

***Lo actuado por las comisiones demarcadoras del Senado está afectado por falta de competencia y no es dable culminarlas con el procedimiento prescrito en la Ley 1447 de 2011, por expresa disposición de su decreto reglamentario No. 2381 de 2012 en cuanto hace a casos radicados con anterioridad al 9 de junio del 2011 cuyo trámite estuviese inconcluso a 9 de junio del 2014. Corresponde al Congreso de la República, y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, iniciar nueva actuación con base en el procedimiento previsto en los artículos 9, 11 y 12 de la Ley 1447 de 2011 y su decreto reglamentario.***

...

---

<sup>1</sup> El Gobierno podrá resolver, previo concepto del Consejo de Estado, las dudas o dificultades que suscite la aplicación de la presente Ley

El trazado técnico fijado por el IGAC enviado al Ministerio del Interior y de Justicia a través del oficio 008118 del 23 de mayo de 2003 es el límite provisional hasta que la plenaria del Senado de la República establezca el definitivo.” (Negrilla y subraya fuera del texto).

4.13. Mediante Resolución 542 del 2014, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- ordenó realizar un nuevo trámite de deslinde entre Antioquia y Chocó.

4.14. El 11 de febrero de 2016, mediante oficio con radicado 2781, el IGAC envió al Senado de la República el expediente de límite dudoso, disponiendo en su escrito lo siguiente:

“Para el IGAC es satisfactorio haber cumplido con la tarea asignada por la LEY y poder aportar este estudio para la discusión y definición del conflicto limítrofe por parte del competente.” (Negrilla y subraya fuera del texto).

En el informe técnico remitido por el IGAC al Congreso de la República se concluyó lo siguiente: “La norma que rige el procedimiento de deslinde entre los Departamento de Antioquia y Chocó es la ley 13 del 3 de noviembre de 1947, que crea el Departamento del Chocó, conformado por el territorio de la intendencia de su mismo nombre y se fijan y describen sus límites”, desconociendo con ello el concepto emitido por el Consejo de Estado, donde se estableció claramente que para la definición del diferendo debe seguirse el procedimiento señalado en los artículos 9, 11 y 12 de la Ley 1447 de 2011 y su decreto reglamentario, tratando con ello de desconocer la existencia de un límite dudoso entre ambos Departamentos y la competencia del Congreso para absolver este tipo de procedimientos.

4.15. El 11 de noviembre de 2016, la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, mediante oficio IGAC ER1851, presentó ante el Instituto una serie de interrogantes frente a la controversia de límite dudoso entre Antioquia y Chocó, el cual fue resuelto mediante oficio 000059 del 30 de noviembre 2016, resolviendo la consulta de la siguiente forma:

“2. Si dentro del deslinde y amojonamiento entre los Departamentos de Chocó se encuentran los elementos de un límite dudoso?. No”

Lo anterior contraría la posición que había sostenido este mismo Instituto en la Resolución 485 del 9 de abril de 2001 y el oficio con radicado 2781 sobre la existencia de la controversia de límite dudoso que era lo que finalmente daba la competencia para expedir el informe.

4.16. En sesión conjunta del 14 de diciembre de 2016, las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, aprobaron la siguiente proposición:

*“Proponemos a los miembros de la comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes: **devolver** al IGAC el expediente del límite dudoso entre Antioquia y Chocó, sector Belén de Bajirá, **por no cumplir con los elementos esenciales de límite dudoso, establecidos en el Artículo 8° de la ley 1447 de 2011** y solicitarse al Ministerio del Interior, que emita un concepto sobre la obligatoriedad de llevar a cabo un procedimiento de Consulta Previa, en el territorio de Belén de Bajirá, con el fin de tener en cuenta la posición de la comunidad en el territorio, de conformidad con la Constitución y Ley”. (Negrilla con intención)*

4.17. El 3 de febrero de 2017 y en respuesta a la proposición anteriormente citada, el Ministerio del Interior y de Justicia mediante concepto identificado con radicado MEM-17-5657.DCP-2500, estableció que no era viable una consulta previa, dado que según la Constitución le corresponde al Congreso resolver los asuntos de la división general del territorio.

4.18. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC- no remitió nuevamente el expediente de límite dudoso a la autoridad competente, es decir el Congreso de la República, sino que el 10 de junio de 2017 procedió a publicar el mapa del Departamento del Chocó, con Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en su territorio.

4.19. El *Instituto* Geográfico Agustín Codazzi con la precitada publicación del mapa transgredió el parágrafo 1° del artículo 5° de la Resolución 1093 de 2015, reglamentaria del artículo 2.2.2.4.14 del Decreto 1170 de 2015 que consagra:

“...

***PAR. 1°—Cuando una entidad territorial cuente con sus límites definidos por normatividad vigente, expedida con anterioridad a la vigencia de la Ley 1447 de 2011, y no se presente duda alguna sobre su jurisdicción territorial, el IGAC podrá proceder él elaborar y publicar el mapa oficial de tal entidad territorial, previo concepto favorable del representante legal de la entidad territorial respectiva y, el de todos y cada uno de los representantes legales de las entidades territoriales colindantes, donde conste que sus límites se encuentran definidos y no se presenta duda alguna sobre los mismos.**”(Negrilla y subraya propias)*

4.20. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, obvió el procedimiento establecido en el Decreto 1170 de 2015 que en su artículo 2.2.2.4.5 establece el trámite de la diligencia de deslinde en el siguiente sentido:

“

*... Artículo 2.2.2.4.5. Trámite de la diligencia de deslinde. Iniciada la diligencia de deslinde se procederá así:*

2. Los intervinientes analizarán los elementos normativos y probatorios, frente a su representación en la cartografía oficial del IGAC existente y si todos están de acuerdo, no se recorrerá ni visitará el terreno. Se elabora y firma el Acta de Deslinde, con base en la cual se llevará a cabo el amojonamiento georreferenciado, para luego consignar el resultado en el mapa oficial.

3. Si no hay el acuerdo al que se refiere el numeral anterior, se examina el límite en terreno y si se encuentra que el límite corresponde fielmente al contenido de la normatividad o, solamente hay lugar a aclaraciones o precisiones que no generan modificación territorial, se elabora y firma el Acta de Deslinde, dejando constancia de la circunstancia hallada. Esta Acta de Deslinde se tendrá como certificación del límite, no requiere ratificación posterior del competente para fijar el límite y, con base en ella se elaborará el respectivo mapa.

...

### NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION

Previo a establecer las causales de nulidad del acto demandado, es necesario hacer hincapié en la configuración de verdaderos actos administrativos de carácter general. En el caso que nos ocupa, la publicación del mapa del Chocó y Antioquia por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, constituye un acto administrativo, entendiendo por este, una manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, y debe tener como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

La regla general sobre la "forma de declaración" es la exigencia de forma escrita en términos análogos a los exigidos en los actos judiciales. Se justifica esta regla debido a que los actos administrativos son actos recepticios, que deben documentarse, notificarse o publicarse, porque son creadores de derechos y deberes, dotados de fuerza ejecutoria.

Para el caso que nos convoca, el acto administrativo se materializó con la publicación del mapa de Antioquia y Chocó el día 10 de julio de 2017, decisión que le fue comunicada al representante legal del Departamento de Antioquia, doctor Luis Pérez Gutiérrez a través de escrito con radicado No. 8002017CE149-C10 del 09 de junio de 2017, en el cual se informa la culminación del proceso de actualización de la cartografía básica y de límites departamentales de los Departamentos del Chocó y de Antioquia – sector de Belén de Bajirá-, con ocasión de la terminación del procedimiento de deslinde adelantado en virtud de la ley 1447 de 2011 y el Decreto Reglamentario 2381 de 2012.

En la comunicación remitida por el Secretario General del IGAC al Gobernador de Antioquia, se señala claramente la terminación del procedimiento de deslinde adelantado en virtud de la Ley 1447 de 2011 y el Decreto Reglamentario 2381 de 2012, pasando por alto un requisito establecido para dicho procedimiento en la Resolución 1093 de 2015, reglamentaria del artículo 2.2.2.4.14 del Decreto 1170 de 2015, la cual en su parágrafo primero del artículo 5 consagra:

" ...

*PAR. 1º—Cuando una entidad territorial cuente con sus límites definidos por normatividad vigente, expedida con anterioridad a la vigencia de la Ley 1447 de 2011, y no se presente duda alguna sobre su jurisdicción territorial, el IGAC podrá proceder él elaborar y publicar el mapa oficial de tal entidad territorial, previo concepto favorable del representante legal de la entidad territorial respectiva y, el de todos y cada uno de los representantes legales de las entidades territoriales colindantes, donde conste que sus límites se encuentran definidos y no se presenta duda alguna sobre los mismos.(Subraya con intención)*

Es claro entonces que el Departamento de Antioquia además de ser una entidad territorial colindante con el Departamento de Chocó, hasta la fecha no se le ha solicitado por parte del IGAC su concepto previo frente a la definición de los límites del mapa oficial en el caso del Chocó. Así mismo y atendiendo a la comunicación de la publicación efectuada el 10 de junio de 2017 la misma no solo comprende la publicación del mapa oficial del Departamento del Chocó sino además la publicación oficial del mapa del Departamento de Antioquia, sin que para el efecto se haya solicitado el concepto previo como representante legal del Departamento de Antioquia; éstas omisiones, vician el acto de publicación de los mapas efectuada por el IGAC considerando que el mismo fue expedido tal y como se ha evidenciado con infracción de las normas en que debería fundarse, en consecuencia la publicación de los mapas de los Departamentos de Antioquia y Chocó efectuada el 10 de junio del año en curso, **se encuentra viciada de nulidad.**

## **PRUEBAS**

**6.1. Documentales:** Se solicita se tengan como prueba los documentos que se relacionan a continuación, los cuales se presumen auténticos en virtud de lo dispuesto en el Art. 244 del C.G.P.

- Copia del oficio con número 8002017CE149-C10 remitido al Gobernador del Departamento de Antioquia por parte del Director General del IGAC señor Juan Antonio Nieto Escalante en el cual se informa la publicación mapa oficial de los Departamentos de Antioquia y Chocó.
- Copia en formato digital del mapa oficial de los dos departamentos remitidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el cual se visualiza a Belén de Bajirá, Macondo, Blanquicet y Nuevo Oriente en el Departamento del Chocó.
- 

## **ANEXOS**

Me permito acompañar los documentos relacionados como prueba, copia del Decreto de Delegación y copia del Acta de Posesión.

- CD
- Los relacionados en el acápite de las pruebas.

➤ Copias para traslado y anexos así:

1. Para el demandado
2. Para el Despacho
3. Para el Ministerio Público
4. Para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
5. Cuadernillo de medida cautelar

### COMPETENCIA

Conforme a lo dispuesto en el Art. 149 N° 1 de la ley 1437 de 2011, es usted, señor Magistrado, el competente para conocer la nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden Nacional.

### NOTIFICACIONES

El **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** recibirá notificaciones en la Gobernación de Antioquia, Centro Administrativo Departamental "José María Córdoba", (C.A.D.) La Alpujarra, Piso 12, Secretaría General. Teléfonos: 383-90-02

**CORREO ELECTRÓNICO:** notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co, exclusivo para recibir las notificaciones judiciales de las actuaciones que se surtan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Artículo 197 de la Ley 1437 de 2011).

**DEMANDADO: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – IGAC.** Carrera 30 N° 48-5 Bogotá D.C, teléfono 57-1-3694000. Correo Electrónico: notificaciones.judiciales@igac.gov.co.

Cordialmente,

**JAVIER MAURICIO GARCIA QUIROZ**  
C.C. 71.746.649

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

Bogotá, D.C. 20/06/2017

El anterior escrito fue presentado personalmente por el  
signatario Sr(a). Javier Mauricio

García Quiroz  
quien exhibió la Cédula de Ciudadanía No. 71746649  
de Hedilra y tarjeta profesional No. 98007

RICARDO HOYOS DUQUE  
Abogado

Honorables Magistrados  
**CONSEJO DE ESTADO**  
**Sección Primera**  
Ciudad

Ref.: NULIDAD CON SOLICITUD DE **MEDIDA CAUTELAR**

Demandante: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Demandado: INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC)

Radicación: 20017 - 00192

Ponente: Dra. Elizabeth García

S. SECCIÓN PRIMERA

35 Folia

1144 Anex

CONSEJO DE ESTADO

3 Cap.

Ricardo Hoyos Duque, identificado como aparece al pie de mi firma, en calidad de apoderado del Departamento de Antioquia, entidad demandante en este proceso, de acuerdo con el poder que acompaño al presente escrito, con fundamento en el art. 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, CPACA), **reformo la demanda** presentada, en un solo documento para mayor claridad, en los siguientes términos:

#### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES**

En calidad de demandante el Departamento de Antioquia, entidad territorial, dotada de personería jurídica por el art. 80 de la ley 153 de 1887, representado por su secretario general Javier Mauricio García Quiroz, de acuerdo con los documentos que se aportaron con la demanda inicial.

En calidad de demandado el INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC), establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, representado por su Director General JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE o por quien haga sus veces.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE SE DEMANDA

Se solicita la nulidad del mapa oficial de los Departamentos de Antioquia y Chocó, publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) el día 9 de junio de 2017, en el cual se ubican los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo, que hacen parte del territorio del Departamento de Antioquia, en el Departamento del Chocó y que fue aportado en medio magnético con la demanda inicial, tal como fue remitido por el IGAC al gobernador del departamento de Antioquia.

La razón por la cual se demanda el citado mapa se fundamenta en la ley 1447 de 2011, que reglamenta el art. 290 de la Constitución Política y regula el procedimiento administrativo de deslinde que debe seguir el IGAC cuando existen conflictos de límites entre entidades territoriales, entendido ese procedimiento, en los términos del art. 3° de la cita ley, como *“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.”* (Destaco)

Por su parte, el inciso final del art. 4° de la citada ley señala que el resultado del procedimiento administrativo de deslinde *“quedará consignado en un acta de deslinde y en un mapa”*.

De otro lado, el inciso 2° del art. 6° del Decreto 2381 de 2012, que reglamenta la ley 1447 de 2011, establece que *“~~con excepción del acta que constituya certificación del límite, de conformidad con el artículo 5° de la Ley 1447 del 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, aun en el caso de que en ellas conste el acuerdo de las entidades territoriales involucradas.~~”* (Subrayo)

De la interpretación armónica de las disposiciones citadas, debe concluirse que, salvo en el caso del art. 5° de la ley 1447 de 2011 -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, de lo cual se dejará constancia en el acta de la diligencia de deslinde, que se tendrá como una certificación del límite- en el procedimiento administrativo de deslinde llevado a cabo por el IGAC, el acto definitivo que decide el fondo del asunto y le pone fin a la actuación administrativa (art. 43 CPACA), y que, por lo tanto, es susceptible de ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es el mapa que define los límites correspondientes.

En el presente caso esta conclusión se ratifica cuando se advierte que en el proceso de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó, llevado a cabo por el IGAC, la mal llamada *acta de deslinde* del 11 de mayo de 2015, no señaló una línea o tantas líneas como propuestas o posiciones existen, tal como lo ordena el art. 6° del Decreto 2381 de 2012.

Dicho de otra manera, la modificación de los límites territoriales entre los departamentos de Antioquia y Chocó no se efectuó en el acta de deslinde del 11 de mayo de 2015, que el inciso 2° del art. 6° del Decreto 2381 de 2012 califica como acto de trámite, sino en el mapa publicado por el IGAC el 9 de junio de 2017, en el cual se ubicaron los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo, que siempre han hecho parte del territorio del Departamento de Antioquia, en el Departamento del Chocó.

Es en ese documento –el mapa– en el que se recoge la voluntad de la administración de modificar los límites territoriales de los departamentos de Antioquia y Chocó y, por lo tanto, es el acto definitivo que le pone fin al procedimiento administrativo de deslinde, en cuanto decidió de fondo la controversia de límites existentes entre estos dos entes territoriales, y el que debe ser impugnado ante el juez administrativo, cuando este sea violatorio del ordenamiento jurídico, como sucede en este caso y se demostrará en el capítulo de normas violadas y concepto de violación.

Por último, cabe recordar, como lo ha puesto de presente la doctrina nacional, que “*en nuestro sistema jurídico poco importa que la voluntad de la administración se manifieste por escrito y en la forma tradicional de*

*decreto, resolución, ordenanza o acuerdo, o que se manifieste simplemente en forma escrita, pero no tradicional (carta, circular u oficio), o que se manifieste en forma verbal o aun mediante un simple gesto. Lo importante es que esa manifestación de voluntad contenga una decisión, es decir, que modifique en alguna forma el ordenamiento jurídico".<sup>1</sup> (Subrayo)*

En tales condiciones, el mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó, publicado por el IGAC el 9 de junio de 2017, contiene la manifestación de voluntad de la administración mediante la cual pretende resolver el conflicto de límites entre estos dos entes territoriales y, por lo tanto, es el acto administrativo que se demanda por el departamento de Antioquia, en ejercicio de la acción de nulidad (art. 137 CPAC), con el fin de mantener incólume el ordenamiento jurídico.

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **PRETENSIÓN ÚNICA**

Que se declare la nulidad del mapa oficial de los Departamentos de Antioquia y Chocó, publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el 9 de junio de 2017, en el cual los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo, que hacen parte del Departamento de Antioquia, se ubican en el Departamento del Chocó.

---

<sup>1</sup> Libardo RODRÍGUE RODRIGUEZ. *Derecho Administrativo*. Bogotá D.C., Editorial Temis, 1998. 10ª ed. P. 243. Para el profesor Jean RIVERÓ, la decisión contenida en el acto administrativo puede ser adoptada por fuera de la forma de resolución o decreto. "hay decisión ejecutoria [acto administrativo] desde el momento en que la autoridad competente manifiesta de manera no equívoca su voluntad de producir un cierto efecto jurídico". *Curso de Derecho Administrativo*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1984. Traducción de la 9ª edición. P. 108.

## CAPÍTULO CUARTO HECHOS Y OMISIONES

1. Mediante el Acto Legislativo No. 01 de 1944 se autorizó la creación del Departamento de Chocó y se estableció, expresamente, que *“la Ley puede erigir en Departamento la intendencia del Chocó, **sin afectar los territorios de los Departamentos de Antioquia, Caldas y Valle**”*. (Destaco).
2. La Ley 13 de 1947 creó el Departamento del Chocó y señaló cuáles serían los límites de la nueva entidad territorial.
3. Adicionalmente, el artículo 13 de la citada ley señaló que *“el Gobierno podrá resolver, **previo concepto del Consejo de Estado**, las dudas o dificultades que suscite la aplicación de la presente Ley”*. (Destaco).
4. En el año 1952, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), publicó el mapa oficial del departamento de Chocó, sin incluir a Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en su territorio.
5. De manera coherente, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), en el año 1973, expidió el mapa oficial del Departamento de Antioquia y ubicó los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en su territorio, lo que fue ratificado en los mapas oficiales de 1982, 1987 y así sucesivamente hasta el mapa que fue publicado el 9 de junio de 2017 y que se demanda mediante el presente escrito.
6. El 30 de noviembre de 1975, la Asamblea Departamental de Antioquia, mediante Ordenanza 47 segregó del municipio de Turbo (Antioquia) el territorio denominado Bajirá, y lo anexó al municipio de Mutatá (Antioquia), acto administrativo que se encuentra vigente, ya que no ha sido declarado nulo, ni ha sido suspendido por la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (**prueba documental 1**).

7. La Asamblea Departamental de Chocó, mediante Ordenanza 011 del 19 de junio 2000, creó, ilegalmente, el municipio de Belén de Bajirá, acto que fue demandado, en acción de simple nulidad, ante el Tribunal Administrativo de Chocó, por el Departamento de Antioquia.
8. El 28 de Junio de 2000, el Gobernador de Antioquia de la época, solicitó al Ministerio del Interior que se aclararán los límites entre los departamentos de Antioquia y Chocó, situación que dio lugar a la expedición de la Resolución 485 del 9 de Abril de 2001, suscrita por los ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, mediante la cual se ordenó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) iniciar el proceso de deslinde entre los Departamentos de Antioquia y Chocó (**prueba documental 2**).
9. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) realizó el deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó y al no lograrse acordar una línea limítrofe común, preparó un informe técnico que incluyó una propuesta para la solución del conflicto y lo remitió al Senado de la República, por intermedio del Ministerio del Interior, para lo de su competencia, el 23 de mayo de 2003, como quedó consignado en el cuarto considerando de la resolución 0542 del 10 de junio de 2014 del IGAC, *“por medio de la cual se ordena la realización de la diligencia de deslinde, se designa un funcionario que presidirá la Comisión de Deslinde y se adoptan las medidas necesarias para realizar el Deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó, sector Belén de Bajirá”*. (**Prueba documental 5**)
10. El Presidente del Senado de la República, mediante la Resolución 176 del 14 de julio del 2003, conformó la Comisión Accidental Demarcadora, la cual se encargaría de elaborar un informe con

destino al Senado de la República para definir el conflicto limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó.

11. La Comisión Demarcadora del Senado de República examinó el asunto, ordenó la práctica de pruebas adicionales y elaboró un informe final en el año 2007 con una propuesta de límite que sometió a consideración del Senado de la República, sin que este hiciera algún tipo de pronunciamiento, como se expresa en el quinto considerando de la resolución 0542 del 10 de junio de 2014 del IGAC, que se citó en el hecho 8. **(Prueba documental 5).**

12. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 22 de noviembre de 2007, (radicado No.27001233100020010045800), declaró la nulidad de la ordenanza 011 de 19 de junio de 2000 de la Asamblea departamental de Chocó, que había creado el corregimiento de Belén de Bajirá y enfáticamente señaló que “[...] con la creación de Belén de Bajirá, a través del acto acusado, se pretendió poner fin a una controversia limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Choco, lo cual constituye una violación del artículo 150, numeral 4, de la Carta Política, dado que es al Congreso de la República a quien corresponde definir la división del territorio. Tan cierto es que en este caso lo que está de por medio es un conflicto limítrofe, que el mismo ya está siendo objeto de trámite ante la instancia que constitucionalmente corresponde”. (Destaco y subrayo). **(Prueba documental 3)**

13. El 9 de junio de 2011 se expidió la Ley 1447, mediante la cual se reglamentó el Art. 290 de la Constitución Política y se dispuso un nuevo procedimiento para solucionar los casos de límites dudosos entre departamentos. En el artículo transitorio de dicha ley, se estableció un periodo no mayor a tres (3) años para que las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, revisaran y

actualizaran los expedientes de límites dudosos radicados en el Senado de la República que no hubiesen sido concluidos y dispusieran lo pertinente.

14. Para el 10 de junio de 2014, transcurridos los tres (3) años señalados por el artículo transitorio de la ley 1447 de 2011, el Senado de la República no había decidido de fondo el conflicto de límites dudosos existente entre los departamentos de Antioquia y Choco, que se había iniciado mediante la resolución conjunta del Ministerio del Interior y de Hacienda No. 485 del 9 de abril de 2001, citada anteriormente.
15. En cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 13 de la Ley 13 de 1947<sup>2</sup>, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, consultó al Consejo de Estado sobre la competencia y el procedimiento para la definición del diferendo limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Chocó, sector de Belén de Bajirá.
16. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 30 de julio de 2014 (Radicación 2211), absolvió la consulta planteada por el Gobierno Nacional, en los siguientes términos:

***“Corresponde a la plenaria del Senado de la República resolver el diferendo limítrofe entre Antioquia y Chocó — Sector de Belén de Bajirá.***

[...]

*Para la definición del diferendo debe seguirse el procedimiento señalado en los artículos 9, 11 y 12 de la Ley 1447 de 2011 y su decreto reglamentario.*

[...]

---

<sup>2</sup> “El Gobierno podrá resolver, previo concepto del Consejo de Estado, las dudas o dificultades que suscite la aplicación de la presente Ley”.

*Lo actuado por las comisiones demarcadoras del Senado está afectado por falta de competencia y no es dable culminarlas con el procedimiento prescrito en la Ley 1447 de 2011, por expresa disposición de su decreto reglamentario No. 2381 de 2012 en cuanto hace a casos radicados con anterioridad al 9 de junio del 2011 cuyo trámite estuviese inconcluso a 9 de junio de 2014. Corresponde al Congreso de la República, y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, iniciar nueva actuación con base en el procedimiento previsto en los artículos 9, 11 y 12 de la Ley 1447 de 2011 y su decreto reglamentario.” (Destaco) (Prueba documental 4)*

17. Mediante resolución 0542 del 2014, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), ordenó, de oficio, realizar un nuevo trámite de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó, sector Belén de Bajirá. (**Prueba documental 5**)
18. El procedimiento de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó se inició el 24 de junio de 2014, tal como consta en el acta de la sesión No.1 (**Acta de sesión No. 1, prueba documental 5**).
19. En la segunda sesión de la comisión de deslinde, llevada a cabo el 25 de septiembre de 2014, el delegado del departamento de Antioquia formuló “*incidente de nulidad de todo lo actuado para garantizar el debido proceso*” y solicitó la suspensión de esa sesión hasta tanto no se decidiera esa petición. En las conclusiones de la citada acta se afirma que se decretó un receso de dicha sesión para estudiar la petición formulada por el delegado del departamento de Antioquia, la cual sería decidida en la siguiente sesión. (**Acta de sesión No. 2, prueba documental 5**)
20. La tercera sesión de la comisión de deslinde se llevó a cabo el 22 de octubre de 2014, y tanto en esta como en las siguientes, nunca se decidió la solicitud de nulidad presentada por el delegado del departamento de Antioquia. (**Acta de sesión No.3, prueba documental 5**).

21. La quinta sesión de la comisión de deslinde se llevó a cabo entre los días 16 y 20 de marzo de 2015. En el acta No. 5 de esa diligencia quedó consignado lo siguiente:

**“CONCLUSIONES DE ANTIOQUIA**

*El delegado de Antioquia manifiesta que la cartografía oficial contemporánea a la ley 13 de 1947 fue la utilizada como referencia por el legislador para describir los límites del departamento de Chocó, mostraba claramente diferenciadas tres corrientes de agua: el río Tumaradocito, el río Tumaradó y el caño Tumaradó. Durante los recorridos de campo efectuados durante esta visita en terreno no se evidenció la existencia del río Tumaradó que figura en la cartografía de esa época, el cual nacía cerca a la ciénaga Palo de Agua y discurriendo en dirección noroeste desembocaba en la ciénaga Tumaradó, por lo que es imposible identificar en el terreno los límites descritos en la ley 13 de 1947, ya que la realidad geográfica es contraria a lo descrito en la ley”. (Acta de sesión No.5, prueba documental 5).*

22. La última sesión de la diligencia de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó se llevó a cabo el 11 de mayo de 2015. Allí se suscribió la mal llamada acta de deslinde, se dejó constancia de los desacuerdos presentados entre los representantes de los departamentos involucrados en la controversia limítrofe y se expresó lo siguiente:

*“En consideración a que las partes han propuesto sus líneas de trazado de deslinde en el mapa que hace parte de la presente acta, el Presidente de la Comisión deja constancia de tal situación aquí plasmada y le recuerda a las partes que de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del decreto 2381 de 2012, las partes cuentan con tres meses contados a partir de la fecha para hacer llegar al IGAC todas las pruebas y argumentos que respaldan su posición y que no se encuentran en el expediente”. (Subrayo) (Acta de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó, prueba documental 5).*

23. El 6 de agosto de 2015, dentro del término establecido por el art. 5 del decreto 2381 de 2012, el representante del departamento de Antioquia presentó escrito, así como 4 CDs con las pruebas correspondientes, en el cual reiteró que existía un conflicto de

límites dudosos que debía ser decidido por el Senado de la República, como lo establece la ley 1447 de 2011 y lo había señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto del 30 de julio de 2014, que se citó en el hecho 15. (**Prueba documental 6**)

24. el IGAC se abstuvo de evaluar y desvirtuar las pruebas aducidas por el departamento de Antioquia durante todo el procedimiento de deslinde, según las cuales se estaba en presencia de una controversia de límite dudoso y que, por lo tanto, la competencia para definirla es del Senado de la República. Por consiguiente, el acta denominada “*acta de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó*”, suscrita el 11 de mayo de 2015, no tiene esa naturaleza, no solo porque no se decidió, en forma expresa, las objeciones presentadas por el representante del departamento de Antioquia, sino porque no realizó ningún tipo de deslinde y se limitó a dejar constancia de las posiciones de las partes.

25. El 11 de febrero de 2016, el director del IGAC envió al presidente de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, una comunicación en la cual le manifestó lo siguiente:

*“En cumplimiento del artículo 9 de la ley 1447 de 2011, me complace remitir el **expediente de límite dudoso entre los departamentos de Antioquia y Chocó**, que incluye la propuesta técnica **para que se adopte la decisión que corresponda**.*

[...]

*Para el IGAC es satisfactorio haber cumplido con la tarea asignada en la ley y poder **aportar este estudio para la discusión y definición del conflicto limítrofe por parte del competente**.*” (Destaco) (**Prueba documental 5**)

26. De acuerdo con lo manifestado por el director del IGAC, es claro que para este (i) el conflicto que existe entre los departamentos de Antioquia y Chocó es de límites dudosos y (ii) a quien corresponde definir esa controversia, en los términos de la ley 1447 de 2011, es al Senado de la República.

27. En sesión conjunta del 14 de diciembre de 2016, las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, aprobaron la siguiente proposición:

*“Proponemos a los miembros de la comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes: devolver al IGAC el expediente del límite dudoso entre Antioquia y Chocó, sector Belén de Bajirá, por no cumplir con los elementos esenciales de límite dudoso, establecidos en el Artículo 8° de la ley 1447 de 2011 y solicitarle al Ministerio del Interior, que emita un concepto sobre la obligatoriedad de llevar a cabo un procedimiento de Consulta Previa, en el territorio de Belén de Bajirá, con el fin de tener en cuenta la posición de la comunidad en el territorio, de conformidad con la Constitución y Ley”. (Prueba documental 7)*

28. La proposición anterior fue remitida al Presidente del Senado de la República el mismo día 14 de diciembre de 2016, por parte de las Comisiones Conjuntas de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, con el fin de que fuera sometida a consideración de la Plenaria del Senado, por ser el órgano competente, de acuerdo con el inciso final del art. 1° y el numeral 3° del art. 9° de la ley 1447 de 2011, para resolver el conflicto de límites dudosos entre los departamentos de Antioquia y Chocó, en los siguientes términos:

***“Proponemos a la Plenaria del Senado de la República devolver al IGAC el expediente del límite dudoso entre Antioquia y Chocó, sector Belén de Bajirá, por no cumplir con los elementos esenciales de límite dudoso, establecidos en el Artículo 8° de la ley 1447 de 2011 y solicitarle al Ministerio del Interior, que emita un concepto sobre la obligatoriedad de llevar a cabo un procedimiento de Consulta Previa, en el territorio de Belén de Bajirá, con el fin de tener en cuenta la posición de la comunidad en el territorio, de***

*conformidad con la Constitución y Ley*". (Destaco) **(Prueba documental 7)**

29. Hasta el día de hoy la Plenaria del Senado de la República no ha considerado la proposición aprobada por las Comisiones Conjuntas de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara, para que sea aprobada o rechazada, razón por la cual el conflicto de límites dudosos entre los departamentos de Antioquia y Chocó aún no ha sido resuelto por el órgano competente para hacerlo, en los términos del inciso final del art. 1° y el numeral 3° del art. 9° de la ley 1447 de 2011.
30. El 26 de mayo de 2017, el Gobierno Nacional, representado por el Secretario General de la Presidencia de la Republica, el Ministro de Medio Ambiente y el Ministro de Transporte y el Comité Cívico por la Salvación y dignidad del Chocó, suscribieron la *"Declaración final de la sesión de trabajo entre el Comité cívico por la Dignidad y Salvación del Chocó y el Gobierno Nacional"*, del cual forma parte el acuerdo del 24 de agosto de 2016, igualmente suscrito entre el Gobierno Nacional, representado por el Secretario General de la Presidencia de la Republica, el Ministro de Medio Ambiente y el Ministro del Interior y la Sociedad Civil del Chocó, representada por el Comité Cívico por la Salvación y Dignidad del Chocó.
31. En estos acuerdos el Gobierno Nacional se comprometió con los habitantes del departamento de Chocó a *"respaldar ante el legislativo el concepto técnico emitido por el IGAC en el que se resuelva el conflicto de Belén de Bajirá a favor del Departamento del Chocó"* (subrayo), y a que el IGAC publicara el mapa oficial del departamento de Chocó el 12 de junio de 2017. **(Prueba documental 8)**

32. En ese mismo acuerdo, el Gobierno Nacional se comprometió con la comunidad chocoana a ***“adoptar medidas que garanticen la integridad y el dominio territorial del Chocó en Belén de Bajirá”***.
33. Los acuerdos del 24 de agosto de 2016 y el 26 de mayo de 2017, suscritos por el gobierno nacional con la comunidad chocoana, en los que se comprometió a publicar el mapa del departamento de Chocó y a incluir en el mismo a Belén de Bajirá, fueron demandados por el gobernador del departamento de Antioquia ante la Sección Primera del Consejo de Estado, proceso que actualmente se encuentra pendiente de su admisión y de decidir la suspensión provisional solicitada en el despacho de la Consejera de Estado Elizabeth García González (Rad. No. 2017-00181).
34. El 9 de junio de 2017, el IGAC, en cumplimiento del compromiso adquirido por el gobierno nacional con la comunidad chocoana en los acuerdos antes mencionados y usurpando la competencia que la ley le otorga a la Plenaria del Senado de la República para resolver el conflicto de límites dudosos existente entre los departamentos de Antioquia y Chocó, publicó el mapa oficial de dichos entes territoriales y ubicó los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo, que hacen parte del territorio del Departamento de Antioquia, en el Departamento del Chocó (**Prueba documental 9, aportada en medio digital con la demanda inicial**).
35. Mediante escrito del 20 de junio de 2017, el gobernador del departamento de Antioquia le solicitó al Presidente del Senado de la República precisar *“si al devolver el informe presentado por el IGAC, el Honorable Congreso de la República pierde la competencia para resolver el diferendo limítrofe o, por el contrario, al devolver tal informe como sucedió, se rechaza el mismo y se deberá iniciar nuevamente su trámite ante esta Corporación”*.

36. El Presidente del Senado de la República, mediante escrito del 5 de julio de 2017, luego de hacer un recuento sobre los antecedentes y las normas legales que rigen el conflicto de límites dudosos entre los departamentos de Antioquia y Chocó, señaló;

***“En conclusión, el Congreso de la República debe continuar el trámite de límite dudoso y hasta tanto no exista un pronunciamiento de la Plenaria del Senado de la República los límites de los departamentos de Antioquia y Chocó están en proceso de definición”. (Prueba documental 10).***

## **CAPÍTULO QUINTO FUNDAMENTOS DE DERECHO NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

### **Normas violadas**

Con la publicación del mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó, el IGAC violó los arts. 29, 150, numeral 4 y 290 de la Constitución Política; los arts. 1º, 8º, el numeral 3º del art. 9º y el art. 11 de la ley 1447 de 2011.

### **Concepto de violación**

Al publicar el mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó, el IGAC incurrió en los siguientes vicios: (i) incompetencia; (ii) expedición irregular; (iii) violación de debido proceso y (iv) desviación de poder, como se demuestra a continuación.

#### ***(i) Primer cargo: la incompetencia del IGAC para definir los límites dudosos entre los departamentos de Antioquia y Chocó***

Como lo expresa el profesor Riveró, *“la incompetencia es el vicio que afecta a una decisión cuando su autor no tenía el poder legal de dictarla”*.<sup>3</sup> De todas las formas de ilegalidad del acto administrativo esta es la más grave, toda vez que los agentes públicos no pueden hacer sino aquello para lo

---

<sup>3</sup>. Jean RIVERÓ, *op. Cit.*, p. 274

cual están expresamente autorizados, es decir, que solo pueden actuar dentro de los límites de las normas que les señalan sus atribuciones.

De aquí se desprende que las normas que atribuyen la competencia son de orden público y no pueden ser variadas o alteradas. Igualmente, el vicio de incompetencia no puede ser subsanado por la aprobación posterior de la autoridad competente, ni esta puede renunciar a la misma.<sup>4</sup>

Como se afirma en el quinto considerando de la resolución 0542 del 10 de junio de 2014 del IGAC, entre los años 2003 y 2007, el Senado de la República conoció del conflicto de límites existente entre los departamentos de Antioquia y Chocó, sin que hubiera adoptado ninguna decisión.

Mediante la resolución 0542 del 10 de junio de 2014, el director del IGAC ordenó la realización de la diligencia de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó, sector de Belén de Bajirá. Entre las razones que adujo para iniciar dicho trámite, invocó el artículo transitorio de la ley 1447 de 2011, que le otorgó un término de tres (3) años a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República con el fin de que revisarán y actualizarán los expedientes de límites dudosos radicados en el Senado de la República y que no hayan concluido su trámite, para que en pleno los evalúen y dispongan lo pertinente.

En esa resolución se cita, además, el art. 16 transitorio del Decreto 2381 de 2012, reglamentario de la ley 1447 de 2001, según el cual *“los casos de límites dudosos, cuyos expedientes se encontraban radicados en el Senado de la República antes del 9 de junio del 2011 y que no hayan concluido su trámite antes del 9 de junio del 2014, deberán iniciar y tramitar su decisión conforme a lo previsto en la Ley 1447 del 2011 sobre competencias, procedimientos y límites tradicional y provisional”*. (Subrayo)

El 11 de febrero de 2016, el IGAC, con fundamento en el art. 9º de la ley 1447 de 2011, remitió a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial “el expediente de límite

---

<sup>4</sup>. RIVERÓ, *ibídem*.

*dudoso entre los departamentos de Antioquia y Chocó, que incluye la propuesta técnica para que se adopte la decisión que corresponda*".  
(Subrayo)

Esta decisión del IGAC está en consonancia con lo que había señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 30 de julio de 2014 (Rad. No. 2211), en el sentido de que corresponde a la plenaria del Senado de la República resolver el diferendo limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó, sector de Belén de Bajirá, de conformidad con los arts. 9, 11 y 12 de la ley 1447 de 2011 y su decreto reglamentario.

Una vez conocido el informe presentado por el IGAC, las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, en sesión conjunta del 14 de diciembre de 2016, le propusieron a la Plenaria del Senado de la República devolver el expediente del límite dudoso entre Antioquia y Chocó, sector Belén de Bajirá, por no cumplir con los elementos esenciales de límite dudoso, establecidos en el Artículo 8° de la ley 1447 de 2011. Esta propuesta, sin embargo, no ha sido examinada por el Senado de la República en pleno y, por lo tanto, aún no existe una decisión o definición sobre el conflicto limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó, por parte del órgano competente para resolverlo.

En este sentido, en la comunicación remitida por el Presidente del Senado de la República al gobernador del departamento de Antioquia, el 5 de julio de 2017 (prueba documental 10), se señala:

*"[...] [E]s de aclarar que las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara de Representantes aprobaron la devolución del expediente al IGAC, con el único fin de que esta institución aclarara y justificara algunos vacíos que contenía el concepto inicial expedido por esa institución por considerar que no correspondían con los postulados de la ley 1447 de 2011.*

*En consecuencia, las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara de Representantes deben continuar el proceso de diferendo limítrofe. Esto significa que deben elaborar un estudio normativo y técnico*

contando con todos los conceptos de las entidades consultadas, la intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos.

***Dicho informe debe terminar con una proposición para establecer un trazado para poner fin al límite dudoso. Esta propuesta debe ser presentada ante la Plenaria del Senado, la cual, al ser una proposición, como cualquier otra, deberá someterse a votación de la corporación. Situación que debe surtir para que existe [sic] unos límites reglados y esclarecidos. Y que a la fecha se encuentra en espera de ser discutido por parte de la corporación.***

[...]

***En conclusión, el Congreso de la República debe continuar el trámite de límite dudoso y hasta tanto no exista un pronunciamiento de la Plenaria del Senado de la República los límites de los departamentos de Antioquia y Chocó están en proceso de definición***".  
(Subrayo y destaco)

Debe concluirse, por lo tanto, que el conflicto de límite dudoso que existe entre los departamentos de Antioquia y Chocó, en el sector de Belén de Bajirá, y que se encuentra en trámite en el Senado de la República desde el año 2016, no ha sido decidido, toda vez que la plenaria de dicho organismo aún no se ha pronunciado sobre la proposición aprobada el 14 de diciembre de 2016, por las sesiones conjuntas de las comisiones de ordenamiento territorial de Senado y Cámara<sup>5</sup>. Por consiguiente, el IGAC usurpó la competencia del Senado de la República para decidir esa controversia, al publicar el mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó el 9 de junio de 2017, en el que estableció unos nuevos límites entre esos dos entes territoriales e incluyó los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo, que hacen parte del Departamento de Antioquia, en el Departamento del Chocó, razón por la cual dicho mapa deber ser anulado.

---

<sup>5</sup>. El art. 9 de la ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) establece que "el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general". (Subrayo)

**(ii) Segundo cargo: expedición irregular**

De acuerdo con el art. 8º de la ley 1447 de 2011, en el procedimiento de deslinde llevado a cabo por el IGAC existe 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 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.”*

Con fundamento en esta disposición y en el art. 5º del decreto reglamentario 2381 de 2012, el IGAC dejó constancia, en el acta de deslinde No. 6 del 11 de mayo de 2015 (prueba documental 5), de los desacuerdos que se presentaron entre los representantes de los departamentos de Antioquia y Chocó, y les otorgó tres (3) meses para hacer llegar las pruebas y argumentos que respalden su posición, de conformidad con el art. 5 del decreto 2381 de 2012.

El 6 de agosto de 2015, el departamento de Antioquia, dentro del término establecido por el art. 5º del decreto 2381 de 2012, presentó escrito, así como 4 CDs con las pruebas correspondientes, mediante el cual reiteró que existía un conflicto de límites dudosos que debía ser decidido por el Senado de la República, como lo establece la ley 1447 de 2011 y lo había señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto del 30 de julio de 2014, que se citó en el hecho 15. (Prueba documental 6)

De conformidad con el inciso final del art. 5° decreto reglamentario 2381 de 2012, el IGAC debía, dentro del plazo máximo de seis (6) meses, evaluar *“las pruebas y argumentos planteados por las entidades territoriales intervinientes, así como los demás elementos que obren en el expediente, complementará con sus propias investigaciones y lo observado en terreno y, con base en ese acervo, elabora y presenta un informe que contenga los fundamentos de su propuesta de un trazado del límite que a su juicio se ajuste más a los textos normativos y en subsidio a la tradición.”*

Después de que se hubieran evaluado las diferentes posiciones de los representantes de los departamentos de Antioquia y Chocó, y se hubiera presentado el respectivo informe fundamentado de la propuesta de trazado del límite, el IGAC debía elaborar el acta de deslinde, la cual, según el art. 6° del citado decreto, debía 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”*.

En el caso concreto, el acta de deslinde elaborada por el IGAC no cumplió con los requisitos antes señalados, toda vez que se limitó a dejar constancia de las diferentes posiciones de los representantes de los departamentos involucrados en la controversia y no examinó los argumentos y las pruebas adicionales que fueron aportadas por el representante del departamento de Antioquia.

De acuerdo con la ley, una vez que el IGAC hubiera elaborado el acta de deslinde con los requisitos antes señalados, debía remitir la actuación administrativa al Senado de la República para que este, por ser el órgano competente de acuerdo con la ley 1447 de 2011, definiera los límites entre los departamentos de Antioquia y Chocó. Solamente después de que este decidiera el conflicto de límites dudosos entre estos, como lo señala el art.

11 de la citada ley<sup>6</sup>, podía el IGAC publicar el mapa oficial de estos dos departamentos.

Como aún la Plenaria del Senado de la República no ha decidido el conflicto de límites dudosos entre los departamentos de Antioquia y Chocó, el mapa oficial de estos departamentos publicado por el IGAC el 9 de junio de 2017, fue expedido en forma irregular y, en consecuencia, debe ser anulado.

**(iii) Tercer cargo: violación del debido proceso**

En el procedimiento de deslinde de los departamentos de Antioquia y Chocó, llevado a cabo por el IGAC, se desconoció el derecho fundamental al debido proceso del departamento de Antioquia por dos (2) razones: (i) el IGAC no decidió, de manera expresa, la solicitud de nulidad formulada por el representante del departamento de Antioquia y (ii) el IGAC se abstuvo de examinar y rebatir los argumentos y pruebas adicionales presentados por el departamento de Antioquia, dentro de la oportunidad que se le concedió a las partes.

En efecto, en el acta de la sesión No. 2, el delegado del departamento de Antioquia formuló *"incidente de nulidad de todo lo actuado para garantizar el debido proceso"* y solicitó la suspensión de esa sesión hasta tanto no se decidiera esa petición.

En las conclusiones de la citada acta se afirma que se decretó un receso de dicha sesión para estudiar la petición formulada por el delegado del departamento de Antioquia, la cual sería decidida en la siguiente sesión.

La sesión No. 3 se llevó a cabo el 22 de octubre de 2014, y tanto en esta como en las siguientes, nunca se decidió la solicitud de nulidad presentada por el delegado del departamento de Antioquia.

Adicionalmente, en la llamada acta de deslinde se dejó constancia de los desacuerdos presentados entre los representantes de los departamentos

---

<sup>6</sup> Art. 11 ley 1474 de 2011, *"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."*

involucrados en la controversia limítrofe y se les concedió un término de tres (3) meses para que aportaran las pruebas y argumentos que respaldaran sus posiciones, el art. 5o del decreto 2381 de 2012.

El 6 de agosto de 2015, el departamento de Antioquia, reiteró que existía un conflicto de límites dudosos que debía ser decidido por el Senado de la República, como lo establece la ley 1447 de 2011 y lo había señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto del 30 de julio de 2014, y aportó pruebas y documentos adicionales. (Prueba documental 6)

El IGAC debía valorar tales pruebas y argumentos, con el fin de elaborar una propuesta de trazado de límite. Sin embargo, el IGAC se abstuvo de evaluar y desvirtuar la posición aducida por el departamento de Antioquia durante todo el procedimiento de deslinde, según la cual se estaba en presencia de una controversia de límites dudoso y que, por lo tanto, la competencia para definirla es del Senado de la República, y procedió a publicar el mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó, el 9 de junio de 2017.

Con estas irregularidades el IGAC violó el derecho fundamental al debido proceso del departamento de Antioquia y, por consiguiente, el acto acusado debe anularse.

***(iv) Cuarto cargo: desviación de poder***

el 24 de agosto de 2016, el Gobierno Nacional, representado por el Secretario General de la Presidencia de la República, el Ministro de Medio Ambiente y el Ministro del Interior y la Sociedad Civil del Chocó, representada en el Comité Cívico por la Salvación y Dignidad del Chocó, suscribieron un acuerdo sobre diferentes aspectos que recogían las exigencias del pueblo chocoano al Gobierno Nacional. En dicho acuerdo se consignó lo siguiente:

***“BELEN DE BAJIRÁ***

- *Sobre el caso que se disputa entre Chocó y Antioquia por Belén de Bajirá, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) entregó a las*

comisiones de Ordenamiento Territorial de Cámara y Senado el informe técnico de deslindes entre ambos Departamentos a favor del Chocó.

- La delimitación permanente está en trámite ante las comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara de Representantes.
- **El Gobierno Nacional se compromete a respaldar ante el legislativo el concepto técnico emitido por el IGAC en el que se resuelva el conflicto de Belén de Bajirá a favor del Departamento del Chocó** (Subrayo y destaco).

Posteriormente, el 26 de mayo de 2017, en la ciudad de Quibdó (Chocó), el Gobierno Nacional, representado por el Secretario General de la Presidencia de la Republica, el Ministro de Medio Ambiente y el Ministro de Transporte y el Comité Cívico por la Salvación y dignidad del Chocó, suscribieron la “Declaración final de la sesión de trabajo entre el Comité cívico por la Dignidad y Salvación del Chocó y el Gobierno Nacional”. En este documento se expresó lo siguiente:

“La nación colombiana representada en el gobierno nacional en una comisión con plenos poderes otorgados por el Señor Presidente de la República conformada por el Secretario General de la Presidencia de la República Alfonso Prada; el Ministro de Ambiente, Luis Gilberto Murillo) y el Ministro de Transporte, Jorge Rojas expresa su voluntad, intereses y compromiso de dar cumplimiento al contenido del acuerdo firmado en agosto 24 de 2016 con la sociedad civil del Chocó, representada en el Comité Cívico por la Salvación y la Dignidad del Chocó, el cual forma parte integral de esta declaración del gobierno nacional.

[...]

**“Publicación del mapa oficial del Chocó: La publicación del mapa oficial del Departamento del Chocó por la autoridad competente, se realizara el 12 de junio de 2017 de conformidad a la Constitución y la Ley. El gobierno nacional a través del Ministerio del interior se compromete a reactivarla Mesa Interinstitucional de Concertación con la comunidad de Belén de Bajirá el día 23 de junio de 2017.**

[...]

**3. Belén de Bajirá: Adoptar medidas que garanticen la integridad y el dominio territorial del Chocó en Belén de Bajirá** ajustados a la ley 13 de 1947 y la delimitación contenida en el informe técnico del IGAC a. Ministerios involucrados: a) Ministerio del Interior b) Fecha de instalación: 23 de junio” (Subrayo y destaco).

Si, como se afirma en el acuerdo suscrito por el Gobierno Nacional y la comunidad chocoana el 24 de agosto de 2016, la delimitación permanente entre los departamentos de Antioquia y Chocó estaba en trámite ante las comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara de Representantes, y para el mes de mayo de 2017 aún no había sido definida, el Gobierno Nacional no podía asumir ningún tipo de compromiso en relación con la publicación del mapa oficial del departamento de Chocó, como en efecto lo hizo, de publicar dicho mapa el 12 de junio de 2017.

El director del IGAC es un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, sometido al control jerárquico en virtud del cual *“el superior jerárquico tiene potestad de dirección, impulsión y control de la actividad”*.<sup>7</sup> Por lo tanto, es posible afirmar que la publicación del mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó, llevada a cabo por el IGAC el 9 de junio de 2017, usurpando la competencia legal de la Plenaria del Senado de la República para definir los límites dudosos entre los departamentos de Antioquia y Chocó, y en el cual los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo, que siempre han sido parte del territorio del departamento de Antioquia, aparecen como parte del departamento de Chocó, no fue más que el cumplimiento del compromiso adquirido por el Gobierno Nacional con la comunidad chocoana, el 26 de mayo de 2017, lo cual demuestra que con esa actuación se quiso favorecer, de manera injustificada, a este último departamento.

Esa actuación, además, desconoció el principio de imparcialidad con el que debía actuar el IGAC en el procedimiento de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó, de conformidad con el art. 209 de la Constitución Política y el art. 3º, numeral 3 del CPACA, según el cual las autoridades deben actuar sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación, todo lo cual demuestra que el acto acusado en este proceso está viciado de desviación de poder y, por consiguiente, debe ser anulado.

---

<sup>7</sup> Álvaro TAFUR GALVIS. *Las entidades descentralizadas*. Bogotá D.C., Montoya & Araujo Ltda. 1984. 3ª ed. P. 39.

## CAPÍTULO SEXTO SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Con fundamento en el art. 231 del CPACA, solicito que se decrete la suspensión provisional del mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó, publicado por el IGAC 9 de junio de 2017, toda vez que de su confrontación con las normas invocadas como violadas en la demanda -arts. 29, 150, numeral 4 y 290 de la Constitución Política; los arts. 1º, 8º, el numeral 3º del art. 9º y el art. 11 de la ley 1447 de 2011- así como del análisis de las pruebas documentales aportadas con este escrito, se desprende claramente que fue expedido con infracción de las normas en las que debía fundarse.

De esa confrontación y análisis puede concluirse que el acto acusado fue publicado por el IGAC (i) sin competencia; (ii) en forma irregular y (iii) con violación del debido proceso, como paso a explicarlo.

### ***(i) La incompetencia del IGAC para decidir el conflicto de límites dudosos entre el departamento de Antioquia y Chocó***

Como lo expresa el profesor Riveró, *“la incompetencia es el vicio que afecta a una decisión cuando su autor no tenía el poder legal de dictarla”*.<sup>8</sup> De todas las formas de ilegalidad del acto administrativo esta es la más grave, toda vez que los agentes públicos no pueden hacer sino aquello para lo cual están expresamente autorizados, es decir, que solo pueden actuar dentro de los límites de las normas que les señalan sus atribuciones.

De aquí se desprende que las normas que atribuyen la competencia son de orden público y no pueden ser variadas o alteradas. Igualmente, el vicio de incompetencia no puede ser subsanado por la aprobación posterior de la autoridad competente, ni esta puede renunciar a la misma.<sup>9</sup>

Como se afirma en el quinto considerando de la resolución 0542 del 10 de junio de 2014 del IGAC, entre los años 2003 y 2007, el Senado de la República conoció del conflicto de límites existente entre los departamentos de Antioquia y Chocó, sin que hubiera adoptado ninguna decisión.

---

<sup>8</sup>. Jean RIVERÓ, *op. Cit.*, p. 274

<sup>9</sup>. RIVERÓ, *ibídem*.

Mediante la resolución 0542 del 10 de junio de 2014, el director del IGAC ordenó la realización de la diligencia de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó, sector de Belén de Bajirá. Entre las razones que adujo para iniciar dicho trámite, invocó el artículo transitorio de la ley 1447 de 2011, que le otorgó un término de tres (3) años a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República con el fin de que revisarán y actualizarán los expedientes de límites dudosos radicados en el Senado de la República y que no hayan concluido su trámite, para que en pleno los evalúen y dispongan lo pertinente.

En esa resolución se cita, además, el art. 16 transitorio del Decreto 2381 de 2012, reglamentario de la ley 1447 de 2001, según el cual *“los casos de límites dudosos, cuyos expedientes se encontraban radicados en el Senado de la República antes del 9 de junio del 2011 y que no hayan concluido su trámite antes del 9 de junio del 2014, deberán iniciar y tramitar su decisión conforme a lo previsto en la Ley 1447 del 2011 sobre competencias, procedimientos y límites tradicional y provisional”*. (Subrayo)

El 11 de febrero de 2016, el IGAC, con fundamento en el art. 9º de la ley 1447 de 2011, remitió a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial *“el expediente de límite dudoso entre los departamentos de Antioquia y Chocó, que incluye la propuesta técnica para que se adopte la decisión que corresponda”*. (Subrayo)

Esta decisión del IGAC está en consonancia con lo que había señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 30 de julio de 2014 (Rad. No. 2211), en el sentido de que corresponde a la plenaria del Senado de la República resolver el diferendo limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó, sector de Belén de Bajirá, de conformidad con los arts. 9, 11 y 12 de la ley 1447 de 2011 y su decreto reglamentario.

Una vez conocido el informe presentado por el IGAC, las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, en sesión conjunta del 14 de diciembre de 2016, le

propusieron a la Plenaria del Senado de la República devolver el expediente del límite dudoso entre Antioquia y Chocó, sector Belén de Bajirá, por no cumplir con los elementos esenciales de límite dudoso, establecidos en el Artículo 8° de la ley 1447 de 2011. Esta propuesta, sin embargo, no ha sido examinada por el Senado de la República en pleno y, por lo tanto, aún no existe una decisión o definición sobre el conflicto limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó, por parte del órgano competente para resolverlo.

En este sentido, en la comunicación remitida por el Presidente del Senado de la República al gobernador del departamento de Antioquia, el 5 de julio de 2017 (prueba documental 10), se señala:

*"[...] [E]s de aclarar que las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara de Representantes aprobaron la devolución del expediente al IGAC, con el único fin de que esta institución aclarara y justificara algunos vacíos que contenía el concepto inicial expedido por esa institución por considerar que no correspondían con los postulados de la ley 1447 de 2011.*

*En consecuencia, las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara de Representantes deben continuar el proceso de diferendo limítrofe. Esto significa que deben elaborar un estudio normativo y técnico contando con todos los conceptos de las entidades consultadas, la intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos.*

***Dicho informe debe terminar con una proposición para establecer un trazado para poner fin al límite dudoso. Esta propuesta debe ser presentada ante la Plenaria del Senado, la cual, al ser una proposición, como cualquier otra, deberá someterse a votación de la corporación. Situación que debe surtir para que existe [sic] unos límites reglados y esclarecidos. Y que a la fecha se encuentra en espera de ser discutido por parte de la corporación".***

***En conclusión, el Congreso de la República debe continuar el trámite de límite dudoso y hasta tanto no exista un pronunciamiento de la Plenaria del Senado de la República los límites de los departamentos de Antioquia y Chocó están en proceso de definición".***  
(Subrayo y destaque)

Debe concluirse, por lo tanto, que el conflicto de límite dudoso que existe entre los departamentos de Antioquia y Chocó, en el sector de Belén de Bajirá, y que se encuentra en trámite en el Senado de la República desde

el año 2016, no ha sido decidido, toda vez que la plenaria de dicho organismo aún no se ha pronunciado sobre la proposición aprobada el 14 de diciembre de 2016, por las sesiones conjuntas de las comisiones de ordenamiento territorial de Senado y Cámara<sup>10</sup>. Por consiguiente, el IGAC usurpó la competencia del Senado de la República para decidir esa controversia, al publicar el mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó el 9 de junio de 2017, en el que estableció unos nuevos límites entre esos dos entes territoriales e incluyó los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo, que hacen parte del Departamento de Antioquia, en el Departamento del Chocó, razón por la cual dicho mapa deber ser anulado.

### **(ii) Expedición irregular**

De acuerdo con el art. 8º de la ley 1447 de 2011, en el procedimiento de deslinde llevado a cabo por el IGAC existe 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 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.”*

---

<sup>10</sup>. El art. 9 de la ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) establece que *“el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general”*. (Subrayo)

Con fundamento en esta disposición y en el art. 5° del decreto reglamentario 2381 de 2012, el IGAC dejó constancia, en el acta de deslinde No. 6 del 11 de mayo de 2015 (prueba documental 5), de los desacuerdos que se presentaron entre los representantes de los departamentos de Antioquia y Chocó, y les otorgó tres (3) meses para hacer llegar las pruebas y argumentos que respalden su posición, de conformidad con el art. 5 del decreto 2381 de 2012.

El 6 de agosto de 2015, el departamento de Antioquia, dentro del término establecido por el art. 5o del decreto 2381 de 2012, presentó escrito, así como 4 CDs con las pruebas correspondientes, mediante el cual reiteró que existía un conflicto de límites dudosos que debía ser decidido por el Senado de la República, como lo establece la ley 1447 de 2011 y lo había señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto del 30 de julio de 2014, que se citó en el hecho 15. (Prueba documental 6)

De conformidad con el inciso final del art. 5° decreto reglamentario 2381 de 2012, el IGAC debía, dentro del plazo máximo de seis (6) meses, evaluar *“las pruebas y argumentos planteados por las entidades territoriales intervinientes, así como los demás elementos que obren en el expediente, complementará con sus propias investigaciones y lo observado en terreno y, con base en ese acervo, elabora y presenta un informe que contenga los fundamentos de su propuesta de un trazado del límite que a su juicio se ajuste más a los textos normativos y en subsidio a la tradición.”*

Después de que se hubieran evaluado las diferentes posiciones de los representantes de los departamentos de Antioquia y Chocó, y se hubiera presentado el respectivo informe fundamentado de la propuesta de trazado del límite, el IGAC debía elaborar el acta de deslinde, la cual, según el art. 6° del citado decreto, debía 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”*.

En el caso concreto, el acta de deslinde elaborada por el IGAC no cumplió con los requisitos antes señalados, toda vez que se limitó a dejar constancia de las diferentes posiciones de los representantes de los departamentos involucrados en la controversia y no examinó los argumentos y las pruebas adicionales que fueron aportadas por el representante del departamento de Antioquia.

De acuerdo con la ley, una vez que el IGAC hubiera elaborado el acta de deslinde con los requisitos antes señalados, debía remitir la actuación administrativa al Senado de la República para que este, por ser el órgano competente de acuerdo con la ley 1447 de 2011, definiera los límites entre los departamentos de Antioquia y Chocó. Solamente después de que este decidiera el conflicto de límites dudosos entre estos, como lo señala el art. 11 de la citada ley<sup>11</sup>, podía el IGAC publicar el mapa oficial de estos dos departamentos.

Como aún la Plenaria del Senado de la República no ha decidido el conflicto de límites dudosos entre los departamentos de Antioquia y Chocó, el mapa oficial de estos departamentos publicado por el IGAC el 9 de junio de 2017, fue expedido en forma irregular y, en consecuencia, debe ser anulado.

### ***(iii) La violación del debido proceso***

En el procedimiento de deslinde de los departamentos de Antioquia y Chocó, llevado a cabo por el IGAC, se desconoció el derecho fundamental al debido proceso del departamento de Antioquia por dos (2) razones: (i) el IGAC no decidió, de manera expresa, la solicitud de nulidad formulada por el representante del departamento de Antioquia y (ii) el IGAC se abstuvo de examinar y rebatir los argumentos y pruebas adicionales presentados por el departamento de Antioquia, dentro de la oportunidad que se le concedió a las partes.

En efecto, en el acta de la sesión No. 2, el delegado del departamento de Antioquia formuló *“incidente de nulidad de todo lo actuado para garantizar*

<sup>11</sup> Art. 11 ley 1474 de 2011, *“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 debido proceso*” y solicitó la suspensión de esa sesión hasta tanto no se decidiera esa petición.

En las conclusiones de la citada acta se afirma que se decretó un receso de dicha sesión para estudiar la petición formulada por el delegado del departamento de Antioquia, la cual sería decidida en la siguiente sesión.

La sesión No. 3 se llevó a cabo el 22 de octubre de 2014, y tanto en esta como en las siguientes, nunca se decidió la solicitud de nulidad presentada por el delegado del departamento de Antioquia.

Adicionalmente, en la llamada acta de deslinde se dejó constancia de los desacuerdos presentados entre los representantes de los departamentos involucrados en la controversia limítrofe y se les concedió un término de tres (3) meses para que aportaran las pruebas y argumentos que respaldaran sus posiciones, el art. 5o del decreto 2381 de 2012.

El 6 de agosto de 2015, el departamento de Antioquia, reiteró que existía un conflicto de límites dudosos que debía ser decidido por el Senado de la República, como lo establece la ley 1447 de 2011 y lo había señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto del 30 de julio de 2014, y aportó pruebas y documentos adicionales. (Prueba documental 6)

El IGAC debía valorar tales pruebas y argumentos, con el fin de elaborar una propuesta de trazado de límite. Sin embargo, el IGAC se abstuvo de evaluar y desvirtuar la posición aducida por el departamento de Antioquia durante todo el procedimiento de deslinde, según la cual se estaba en presencia de una controversia de límites dudoso y que, por lo tanto, la competencia para definirla es del Senado de la República, y procedió a publicar el mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó, el 9 de junio de 2017.

Con estas irregularidades el IGAC violó el derecho fundamental al debido proceso del departamento de Antioquia y, por consiguiente, el acto acusado debe anularse.

## CAPÍTULO SEPTIMO PRUEBAS

Documentales:

Solicito que se tengan como pruebas los documentos que se relacionan a continuación, los cuales se presumen auténticos en virtud de lo dispuesto en el Art. 244 del CGP:

**Prueba documental 1:** Ordenanza 47 del 30 de noviembre de 1975 de la Asamblea Departamental de Antioquia.

**Prueba documental 2:** Resolución 485 del 9 de Abril de 2001, suscrita por los ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, mediante la cual le ordena al IGAC llevar a cabo el deslinde de los departamentos de Antioquia y Chocó

**Prueba documental 3:** Sentencia del 22 de noviembre de 2007 de la Sección Primera del Consejo de Estado, que declara la nulidad de la ordenanza 011 de 19 de junio de 2000, mediante la cual la asamblea departamental de Chocó creó el municipio de Belén de Bajirá.

**Prueba documental 4:** Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, del 30 de julio de 2014 (Radicación 2211), en el que señala que la competencia para definir el conflicto de límites entre los departamentos de Antioquia y Chocó es de la Plenaria del Senado de la República.

**Prueba documental 5:** Expediente administrativo de la diligencia de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó, ordenada por el IGAC mediante la resolución 0542 del 10 de junio de 2014.

**Prueba documental 6:** Documentos y pruebas adicionales presentados por el representante del departamento de Antioquia, en la diligencia de deslinde

**Prueba documental 7:** Proposición aprobada en sesión conjunta del 14 de diciembre de 2016, por las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, que aún no ha sido considerada por la Plenaria del Senado de la República.

**Prueba documental 8:** Acuerdos suscritos el 24 de agosto de 2016 y el 26 de mayo de 2017 por el gobierno nacional con la comunidad chocoana, en los cuales se comprometió a publicar el mapa oficial de departamento de Chocó en el mes de junio de 2017 e incluir en el mismo a Belén de Bajirá.

**Prueba documental 9:** Mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó, publicado por el IGAC el 9 de marzo de 2017y en los que ubicó los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo, que hacen parte del Departamento de Antioquia, en el Departamento del Chocó.

**Prueba documental 10:** Comunicación remitida por el Presidente del Senado de la República el 5 de julio de 2017 al gobernador del departamento de Antioquia, en la cual le manifiesta que el trámite del proceso de deslinde entre los departamentos de Antioquia y Chocó no ha culminado.

Adicionalmente solicito que se tenga como prueba del acto acusado, la copia, en formato digital, del mapa oficial de los departamentos de Antioquia y Chocó, remitido por el IGAC al gobernador del departamento de Antioquia, en el cual aparecen los corregimiento de Belén de Bajirá, Macondo, Blanquicet y Nuevo Oriente, que siempre han hecho parte del territorio del departamento de Antioquia, en el Departamento del Chocó, y que fue aportado con la demanda inicial.

Oficios:

- Que se oficie al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), con el fin de que remita copia de todos los mapas oficiales del departamento de Antioquia, publicados antes de 2017.
- Que se oficie a la Secretaría General de la Presidencia de la República, con el fin de que envíe copia de los acuerdos suscritos

con el Comité Cívico por la Salvación y Dignidad del Chocó, el 24 de agosto de 2016 y el 26 de mayo de 2017.

## **CAPÍTULO OCTAVO ANEXOS**

Acompaño copia de los documentos relacionados en el capítulo de pruebas, copia del poder para actuar, así como los siguientes documentos:

- Copia en medio magnético de la demanda y sus anexos
- Copia de la demanda y sus anexos para el traslado al demandado, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

## **CAPÍTULO NOVENO COMPETENCIA**

De conformidad con el art. 149, numeral 1 del CPACA (ley 1437 de 2011), la competencia para conocer de la nulidad de los actos administrativos proferidos por autoridades del orden nacional es del Consejo de Estado, en única instancia.

## **CAPÍTULO DÉCIMO NOTIFICACIONES**

El DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA recibirá notificaciones en el Centro Administrativo Departamental “José María Córdoba”, (C.A.D.) La Alpujarra, Piso 12, Secretaría General. Teléfonos: 383-90-02

Correo electrónico [notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co), exclusivo para recibir las notificaciones judiciales de las actuaciones que se surtan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Artículo 197 de la Ley 1437 de 2011).


RICARDO HOYOS DUQUE  
Abogado

35

El suscrito apoderado recibirá notificaciones en la calle 94 NO. 15 - 32,  
oficina 607. Teléfono 6215221. Correo electrónico  
[ricardohoyosduque@gmail.com](mailto:ricardohoyosduque@gmail.com)

El INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC), en la carrera 30  
Nº 48-5 Bogotá D.C, teléfono 57-1-3694000. Correo electrónico  
[notificaciones.judiciales@igac.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@igac.gov.co).

Honorables Magistrados,



**RICARDO HOYOS DUQUE**  
T.P. NO. 29.032