

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

REF: Expediente núm. 11001-03-24-000-2017-00192-00.

Medio de control: nulidad.

Actor: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

El Despacho procede a resolver la solicitud de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en **el mapa publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- el día 9 de junio de 2017,** en el que se ubican los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en el Departamento del Chocó.

I.- ANTECEDENTES

El **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, actuando por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del CPACA, presentó demanda ante

esta Corporación, con el fin de que se declarara la nulidad, previa suspensión provisional, del acto administrativo contenido en **el mapa publicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- el día 9 de junio de 2017**, en el que se ubican los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en el Departamento del Chocó, pese a que estos hacen parte del Departamento de Antioquia.

II-. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El actor puso de manifiesto que el acto acusado vulnera los artículos 29, 150 numeral 4 y 290 de la Constitución Política, así como los artículos 1º, 8º, 9º, numeral 3, 11 y 12 de la Ley 1447 de 9 de junio de 2011¹; y los artículos 5º y 6º del Decreto Reglamentario 2381 de 22 de noviembre de 2012².

Para el efecto, adujo que de la confrontación de las normas aludidas, el material probatorio y el acto acusado, podía concluir que este fue publicado por el IGAC: i) sin competencia; ii) en forma irregular y; iii) con violación del debido proceso.

¹ "Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia".

² "Por el cual se reglamenta la Ley 1447 del 2011".

- . Falta de competencia del IGAC para decidir el conflicto de límite dudoso entre los Departamentos de Antioquia y Chocó: Expuso que, entre los años 2003 a 2007, el Senado de la República conoció del conflicto de límites existente entre los referidos entes territoriales, sin que se hubiese adoptado ninguna decisión al respecto.

Adujo que, en atención al artículo transitorio de la Ley 1447³ de 2011 y el artículo 16 transitorio del Decreto 2381 de 2012⁴, el Director del IGAC, mediante Resolución 0542 de 10 de junio de 2014, ordenó la realización de la diligencia de deslinde entre los Departamentos en conflicto, sector Belén de Bajirá.

³ "Artículo transitorio. En un plazo no mayor de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, revisarán y actualizarán los expedientes de límites dudosos radicados en el Senado de la República y que no hayan concluido su trámite, con apoyo de profesionales expertos en la materia, bajo la coordinación de las Secretarías de las Comisiones, para que en pleno los evalúen y dispongan lo pertinente".

⁴ "Artículo 16. Transitorio. 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".

Señaló que, con posterioridad, el 11 de febrero de 2016, el IGAC de conformidad con el trámite para el límite dudoso previsto en el artículo 9 de la Ley 1447, 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 [...]”.

Consideró que lo anterior, se encuentra conforme al concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 30 de julio de 2014, según el cual a la Plenaria del Senado de la República le corresponde resolver el diferendo limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Chocó, sector de Belén de Bajirá, de conformidad con lo ordenado en los artículo 9º, 11 y **12** de la Ley 1447 y su Decreto Reglamentario.

Señaló que, una vez las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de representantes conocieron el informe presentado por el IGAC, en sesión conjunta de 14 de diciembre de 2016, propusieron a la Plenaria del Senado de la

República devolver el expediente del límite dudoso por no cumplir con los elementos esenciales del mismo previstos en el artículo 8° de la Ley 1447. Aclaró que esta propuesta aún no ha sido examinada por el pleno del Senado de la República, razón por la que, a su juicio, no existe una decisión o definición sobre el conflicto limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó por parte del órgano competente.

Consideró que su conclusión se refuerza con la comunicación que le envió el Presidente del Senado de la República el 5 de julio de 2017, en la que le informó lo siguiente:

“[...] Es 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 en 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 existan 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 [...]”.

En virtud de lo anterior, concluyó que el conflicto de límite dudoso entre los Departamentos de Antioquia y Chocó aún no ha sido decidido, pues este se encuentra en trámite en el Senado de la República desde el año 2016 y todavía no se pronuncia sobre la proposición aprobada el 14 de diciembre de 2016 por las sesiones conjuntas de las comisiones de ordenamiento territorial de Senado y Cámara.

Siendo ello así, a su juicio, con la publicación del mapa acusado, el IGAC usurpó la competencia del Senado de la República para decidir la controversia limítrofe, pues estableció unos nuevos límites que ubican a los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en el Departamento del Chocó siendo de su territorio.

-. Expedición irregular del acto acusado. Al respecto, sostuvo que el artículo 8° de la Ley 1447, ordena que ante las dudas

presentadas en la diligencia de deslinde y el desacuerdo sobre la identificación del límite en el terreno, el funcionario del IGAC debe trazar en la cartografía las líneas pretendidas por cada colindante y, otorgarles un término de 3 meses para que cada ente territorial presenten las pruebas y argumentos que respaldan su posición, los cuales deberán ser evaluados y complementados con las propias investigaciones y lo observado en el terreno por el funcionario del IGAC, quien deberá proponer un trazado que, a su juicio, se ajuste más a los textos normativos y en subsidio a la tradición.

Aseguró que, con fundamento en la norma referida y en el artículo **5° del Decreto Reglamentario 2381 de 2012**, el IGAC dejó constancia en el acta de deslinde núm. 6 de 11 de mayo de 2015, de los desacuerdos que se presentaron entre los representantes de las entidades territoriales, razón por la que les otorgó un término de 3 meses para que allegaran las pruebas que respaldaran su posición.

Indicó que, en cumplimiento de lo anterior, el 6 de agosto de 2015, presentó su escrito junto con 4 CDS que contenían las pruebas, en el que reiteraba la existencia de un conflicto de límite dudoso que

debía ser decidido por el Senado de la República, conforme lo ordena la Ley 1447 y lo sugirió la Sala de Consulta y Servicio Civil.

Expresó que, de conformidad con el inciso final del artículo 5° del Decreto 2381 de 2012, el IGAC, en un plazo máximo de 6 meses, debía evaluar las pruebas y argumentos de las entidades territoriales y los demás elementos obrantes en el expediente y, de acuerdo con sus propias investigaciones, las pruebas y lo observado en el terreno, debía elaborar y presentar un informe que contenga los fundamentos de su propuesta de un trazado del límite que se ajuste más a la ley y en subsidio a la tradición.

Agregó que, el IGAC, tras valorar la diferentes posiciones y, con posterioridad, a la presentación del informe referido con anterioridad, debía elaborar el acta de deslinde, la cual, de conformidad **con el artículo 6° del Decreto 2381 de 2012**, debe contener la descripción de una línea, en caso de que hubiese acuerdo en el deslinde, o de todas las líneas propuestas que exista.

Aseguró que, pese a lo ordenado por las normas aplicables, el acta de deslinde elaborada por el IGAC no cumplía con los parámetros

reseñados en precedencia, pues solamente 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 pruebas adicionales que aportó.

Adujo que, de conformidad con la ley, una vez el IGAC elabore el acta de deslinde con los requisitos señalados, debía remitir la actuación administrativa al Senado de la República para que definiera los límites, pues este es el órgano competente para ello, de tal suerte que, hasta que se definieran los límites en disputa, el IGAC podía publicar el mapa oficial de los departamentos, como lo ordena el artículo 11 de la Ley 1447.

Sostuvo que, comoquiera que la Plenaria del Senado no ha decidido el conflicto limítrofe, el mapa acusado fue expedido de forma irregular y, por ende, debe ser anulado.

-. Violación del debido proceso. Al respecto, señaló que tal vulneración se originó en dos situaciones a saber:

i.- Omisión en la resolución de la nulidad propuesta: En el acta de la sesión núm. 2, su delegado formuló un incidente de nulidad de todo lo actuado, razón por la que solicitó la suspensión de esa sesión, hasta tanto no fuera resuelta su petición. En consecuencia, en las conclusiones del acta se consignó que se efectuaría un receso para estudiar la solicitud, la cual sería decidida en la sesión siguiente.

Aseguró que su petición de nulidad nunca fue decidida en las sesiones siguientes.

ii.- El IGAC no examinó ni debatió los argumentos y pruebas adicionales presentados dentro del término que se le concedió en el acta de deslinde de 11 de mayo de 2015, pese a lo cual, procedió a publicar el mapa oficial.

III.- TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

III.1.- El Departamento del Chocó señaló que, la Jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que quien solicita una medida cautelar debe asumir una carga argumentativa y probatoria que le garantiza al Juez los elementos

de juicio suficientes para la valoración, razón por la que este no debe desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio⁵.

Con fundamento en lo anterior, a su juicio, la solicitud de suspensión provisional carece de los elementos referidos, razón por la que no se puede acceder a la misma, de suerte que, al tratarse de un asunto de trascendencia nacional, la legalidad o no de la manifestación de la administración debe discutirse en el fallo, pues se requiere de un estudio de fondo una vez se surtan todas las etapas del proceso administrativo.

En relación con los argumentos que sustentan la medida cautelar, en especial, lo concerniente a la usurpación de las competencias del Senado de la República por parte del IGAC con la publicación del mapa demandado, explicó que el Departamento de Antioquia ha desplegado diversas conductas tendientes a desconocer los límites legalmente fijados, bajo el argumento de que estos no corresponden a la realidad geográfica, por lo que, por muchos años,

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 9 de julio de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación núm. 11001-03-24-000-2016-00613-00.

se consideró que existían dudas sobre los límites territoriales entre el Chocó y Antioquia.

Sostuvo que la Ley 1447 de 2011, previó el procedimiento a seguir para resolver los posibles conflictos de límites dudosos. En dicha norma se ordenó que en un plazo no mayor a 3 años, contados a partir de la vigencia de la Ley, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, deberán revisar y actualizar los expedientes de límites dudosos radicados en el Senado y que no hubiesen concluido.

Anotó que, en cumplimiento de lo anterior, el IGAC a través de Resolución núm. 0542 de 2014 inició el trámite correspondiente para efecto de revisar los límites de los Departamentos en disputa, pues se creía que los límites eran contrarios a la realidad geográfica.

Aseguró que, el IGAC una vez surtió el procedimiento especial de que trata la Ley 1447, presentó el "Informe Técnico del Deslinde

entre los Departamentos Antioquia y Chocó, sector Belén de Bajirá”, en el que concluyó que fue posible identificar cada uno de los accidentes geográficos, cabeceras de río y cuerpos hidrográficos empleados en la Ley 13 de 1947, para fijar el límite del Departamento del Chocó y, en consecuencia, los límites previstos en la referida ley concuerdan con las condiciones geográficas y así debe ser reflejado en la cartografía.

Expresó que, si bien, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó el 30 de julio de 2014 que, la resolución del diferendo limítrofe correspondía a la Plenaria del Senado de la República, lo cierto es que, las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, mediante proposición sustitutiva ordenaron devolver el expediente por no cumplir los elementos esenciales de límite dudoso. Aunado al hecho de que el IGAC en el mes de febrero de 2016 y la Sociedad Geográfica de Colombia, conceptuaron que existe plena correspondencia entre los límites fijados por la Ley 13 de 1947 y la realidad geográfica.

Consideró que por lo anterior, el Senado no está llamado a modificar la ley que fijó los límites territoriales, en los eventos, que **como es del caso, se encontró correspondencia entre estos y la norma.**

Por lo demás, agregó que, de conformidad con lo previsto en el artículo 112 del CPACA, los conceptos rendidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil no son vinculantes, más aun si se advierte que este obedeció a una consideración subjetiva la cual no puede contraponerse a lo previsto en la Ley 13 de 1947, pues esta no contraviene la Constitución y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento.

Aseguró que el IGAC llevó a cabo todas las actuaciones que le correspondían de conformidad con las competencias asignadas en los artículos 2º y 4º de la Ley 1447 de 2011, en concordancia con los artículos 2.2.2.4.5, 2.2.2.4.6 y 2.2.2.4.11 del Decreto 1170 de 2015, lo que pone de manifiesto que no se arrogó la competencia para resolver el conflicto de límite dudoso, **pues lo único que hizo fue concluir, con argumentos técnicos, que los límites del**

Departamento del Chocó fijados en la Ley 13 de 1947 correspondían con la realidad geográfica.

Anotó que para tomar una decisión respecto de la nulidad de las manifestaciones del IGAC, se requiere de un estudio detenido que debe componerse de un preciso debate probatorio tendiente a esclarecer los fundamentos que en derecho se alegan por cada una de las partes en pro de garantizar el derecho convencional y constitucional a la tutela judicial efectiva, por lo que solicitó no decretar la suspensión provisional.

En lo concerniente al argumento relacionado con la presunta expedición irregular, adujo que se efectuaron cada una de las etapas que componen la diligencia de deslinde, conforme se advierte en el Acta núm. 6 de 11 de mayo de 2015, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5° del Decreto 2381 de 2012, pues cada una de las partes aportaron las pruebas y efectuaron sus observaciones referentes a la posición geográfica.

Aseguró que, el trámite ordenado en el artículo 8° de la Ley 1447 se cumplió a cabalidad, pues el funcionario del IGAC consideró cada

una de las observaciones y pruebas de los entes territoriales, **razón por la que dicha entidad emitió el “Informe Técnico de Deslinde entre los Departamentos de Antioquia y Chocó, sector de Belén de Bajirá”, en el que concluyó que fue posible identificar cada uno de los aspectos previstos en la Ley 13 de 1947, los cuales no son contrarios a la realidad geográfica.**

En cuanto a la presunta vulneración al debido proceso originada en la omisión del IGAC en: i) decidir expresamente la solicitud de nulidad: ii) y en el examen de los argumentos y pruebas adicionales presentados por el representante del Departamento de Antioquia, adujo que tales afirmaciones obedecen a opiniones personales que no están acreditadas, por lo que ello debe ser objeto de debate probatorio al interior del proceso y no en el estudio de la medida cautelar.

Agregó que, la petición de nulidad no era propia de los supuestos previstos en el artículo 41 del CPACA para los procedimientos administrativos, aunado al hecho de que en los alegatos finales

presentados por el Departamento de Antioquia, no advirtió la falta de resolución de la nulidad o corrección de irregularidades.

Puso de manifiesto que, contrario a lo expuesto por la parte actora, la Presidente de la Comisión de Deslinde en el Acta de la sesión de 22 de octubre de 2014, dejó constancia que dio respuesta a las solicitudes de nulidad, revocatoria y de pronunciamiento presentadas por los Departamentos en controversia.

III.2.- La Corporación para el Desarrollo del Chocó de los Consejos Comunitarios “Nelson Mandela” y El Municipio de Riosucio –Chocó-, solicitaron ser reconocidos como terceros por considerar que les asiste interés directo en las resulta del proceso, petición que fue resuelta en proveído de 21 de agosto del año en curso.

En relación con la medida cautelar solicitada en la demanda, reiteraron los argumentos expuestos por el Departamento del Chocó.

III.3.- El IGAC, a través de apoderado, puso de presente que la medida cautelar solicitada no cumple para su decreto con los presupuestos previstos en el CPACA. Ello, en atención a que no precisa la forma en la cual se están desconociendo disposiciones superiores, ni los supuestos perjuicios que generó.

Adujo que, las medidas cautelares que se decreten deben ser las estrictamente necesarias para proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, lo que no se advierte en el presente caso, toda vez que lo solicitado busca anticipar los resultados de un eventual fallo que el actor espera que se resuelva según sus planteamientos.

Explicó que, en caso de que se adopte la medida cautelar, se configuraría una prejudicialidad en torno al fondo del asunto, lo que está proscrito por la Corte Constitucional en cuanto al derecho fundamental al debido proceso y de defensa.

Consideró que, la adopción de la medida cautelar solicitada, implicaría dictar sentencia de antemano, lo que modificaría la

situación fáctica actual y desconocería la Ley 13 de 1947, que no ha sido declarada inexecutable.

Adujo que la solicitud de suspensión de los efectos del mapa, no está soportada en argumentos que den cuenta de su nulidad, aunado al hecho de que el mapa no es un acto administrativo y, por ende, no es susceptible de control de legalidad, pues se trata de un dibujo de los parámetros señalados por el legislador en la Ley 13 de 1947.

Puso de manifiesto que la actora ha promovido diversas acciones judiciales para oponerse al mapa en mención. Identificó algunas de las demandas referidas.

A su juicio, lo anterior da cuenta de que la parte actora ha intentado por todos los medios posibles debatir la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales, sin tener éxito en ninguno.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público en su concepto adujo que el asunto *sub examine* es de especial interés, toda vez que se trata de definir la disputa limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó por el Corregimiento de Belén de Bajirá, el cual conlleva profundas implicaciones de orden económico, social, ambiental, entre otras.

A su juicio, resulta necesario el decreto de algunas pruebas como testimonios e informes técnicos y demás medios que sean útiles, pertinentes y conducentes para poder dilucidar aspectos sobre la disputa limítrofe, por lo que consideró que no hay elementos suficientes que permitan acceder a la medida cautelar solicitada.

V.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

Las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso⁶.

⁶ Ver ampliación de esta definición en la sentencia C- 379 de 2004, de la Corte Constitucional.

El Capítulo XI del Título V del CPACA presenta el régimen cautelar del procedimiento contencioso administrativo como un instrumento concreto de la garantía efectiva y material de acceso a la administración de justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia.⁷

De acuerdo con la norma, las medidas cautelares se clasifican en *preventivas*, cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; *conservativas*, si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; *anticipativas*, de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y de *suspensión*, que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.⁸

⁷ Sobre la finalidad de las medidas cautelares, consultar providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente nro. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), en la que se aseveró: “...se busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtener una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido, pues al decir de Chiovenda ‘la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón.’”

⁸ Artículo 230 del CPACA.

En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el Juez para la adopción de la medida, merece destacarse que aquel cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción del artículo 229, el cual permite decretar todas aquellas «*que considere necesarias*». No obstante, a voces del citado artículo, su decisión estará sujeta a lo «*regulado*» en dicho Estatuto, previsión que apunta a un **criterio de proporcionalidad**, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 ídem, según el cual para que la medida sea procedente debe el demandante presentar «*documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un **juicio de ponderación de intereses**, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*» (Resaltado fuera del texto).

Sobre este asunto en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

« [...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en **el fumus boni iuris y periculum in mora**. **El primero**, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. **El segundo**, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho**. [...]»⁹ (Negrillas fuera del texto).

También la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo:

«[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** *stricto sensu*, ya

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, providencia de 17 de marzo de 2015, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicación número 25000-23-42-000-2014-03799-01.

que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad. ¹⁰(Negrillas no son del texto).

Así pues, conforme a la Jurisprudencia de esta Corporación, en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia

¹⁰ Sobre la aplicación de la proporcionalidad, la misma providencia indicó: “[...] Se ha sostenido en anteriores ocasiones:

[...]

Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad’

En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos ... El propio artículo 231 del C.P.A.C.A. da lugar a estar consideración imperativa en el numeral 4, literales a) y b), cuando prescribe como exigencia: ‘Que, adicionalmente, se cumpla con una de las siguientes condiciones:

- a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios [...]

de buen derecho, (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses.

La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos

En el marco de las diversas medidas cautelares establecidas en el CPACA¹¹ se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, prevista en el artículo 238 de la Constitución Política.

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su

¹¹ El artículo 230 del CPACA señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, “*una o varias de las siguientes*” cautelas: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta “*vulnerante o amenazante*”, cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o que se realice una obra o una demolición de una obra con el objeto de evitar el acaecimiento de un perjuicio o que los efectos de este se agraven (numeral 4); impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer (numeral 5). Cuando la medida cautelar implique la adopción de un acto discrecional, el Juez no puede sustituir a la autoridad competente, sino limitarse a ordenar su adopción según la Ley (parágrafo).

constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida. Su finalidad, pues, es la de «evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho».¹²

Merece resaltarse, en relación con el anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 2 de enero de 1984), que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos se supeditaba a la **manifiesta infracción de la norma invocada**, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto.

Por ello, la innovación más relevante de la Ley 1437 consiste en referirse expresamente a la **confrontación de legalidad** que debe efectuar el Juez de la medida; es decir, ese **análisis inicial** de

¹² Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas¹³.

Acerca de la manera en la que el Juez aborda este *análisis inicial*, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

*“Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una **valoración del acto acusado** que comúnmente se ha llamado **valoración inicial**, y que implica **una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud**. Este análisis inicial permite abordar el objeto*

¹³ Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente nro. 2014-03799), en la cual se puntualizó:

“[...] Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una **tutela judicial efectiva**, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional. Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una manifiesta infracción, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el surgimiento en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva [...]” (Resaltado es del texto).

del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, **pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa.** Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **no constituye prejuzgamiento**, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final.” (Resaltado fuera del texto).

Como lo refiere la providencia transcrita, es importante la prevención efectuada por el legislador al advertir que la decisión sobre la medida cautelar de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, se trata de «*mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto*».¹⁴

¹⁴ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente nro. 2013 00503. Consejero ponente: doctor Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: “[...] Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del CPACA expresamente dispone que ‘**[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento**’. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces ‘la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite’ []. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido.

Requisitos de procedencia de la suspensión de los efectos del acto acusado

A voces del artículo 231 del CPACA, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, *«cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud»*. Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado. Dice así el citado artículo:

«Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto

La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o 'prejuzgamiento' de la causa []. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia [...]" (Negrillas fuera del texto).

*administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Negritas fuera del texto).*

Del texto normativo transcrito se desprenden los siguientes requisitos para la procedencia de la medida cautelar: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja

del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

El caso concreto

En medio magnético, visible a folio 6 del cuaderno principal, obra el mapa oficial de los Departamentos de Antioquia y Chocó, publicado por el IGAC el 9 de marzo de 2017, en el que se ubica a los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en el Departamento del Chocó.

De los argumentos expuestos por el actor, la Sala advierte que fundamentó la solicitud de medida cautelar bajo el supuesto de hecho de que su asunto debe ser examinado a la luz de la existencia de un límite dudoso entre los Departamentos del Chocó y Antioquia.

En efecto, el actor consideró que, en los términos del artículo **8° de la Ley 1447**, en el caso concreto se presenta un límite dudoso, razón por la que el IGAC, una vez surtiera el trámite ordenado en el **artículo 5° del Decreto 2381 de 2012**, debía elaborar el acta de deslinde conforme a los requisitos del **artículo 6° ídem** y remitir la actuación administrativa al Senado de la República para que éste definiera el diferendo limítrofe. Solo hasta que se resolviera la controversia, el IGAC podía publicar el mapa oficial de los Departamentos, de acuerdo con lo ordenado en el **artículo 11 de la Ley 1447**.

Aseguró que, en desatención a lo anterior, el IGAC, sin que el Senado de la República resolviera el diferendo limítrofe, publicó el mapa oficial, razón por la que, a su juicio, dicho acto fue expedido de forma irregular.

Las normas presuntamente desconocidas por el IGAC, son del siguiente tenor:

Ley 1447:

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

[...]

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

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

El mapa oficial de la República, en lo concerniente a límites internacionales, será sometido a la revisión y autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores, antes de su publicación.

El IGAC será el organismo encargado de establecer, mantener y administrar la base de datos de los nombres geográficos o topónimos oficiales del país y de elaborar, publicar y difundir el diccionario geográfico de Colombia.” (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Decreto Reglamentario 2381 de 2012:

“Artículo 5°. Trámite de la diligencia de deslinde. Iniciada la diligencia de deslinde se procederá así:

1. Al comenzar la primera reunión, las entidades territoriales presentarán y entregarán al Presidente de la Comisión de Deslinde, todas las pruebas, elementos de juicio y argumentos que tengan en ese momento, para sustentar sus respectivas posiciones en el deslinde.

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.

4. Para examinar el límite mediante recorrido del terreno, se convendrá con las entidades territoriales un cronograma y el apoyo logístico necesario.

Los objetivos del recorrido en terreno son: (i) identificar, clarificar y georreferenciar los elementos naturales y artificiales del límite, señalándolos en la cartografía oficial del IGAC; (ii) resolver las dudas y ambigüedades que en materia geográfica y cartográfica contenga la normatividad soporte del deslinde; (iii) conocer la posición de las entidades territoriales sobre la toponimia y clasificación de los elementos geográficos encontrados en el recorrido y confrontarlos con los de la cartografía oficial elaborada por el IGAC existente y disponible para la diligencia; (iv) verificar

con los residentes de mayor permanencia en el área la toponimia, la administración del territorio, el pago de los tributos, la prestación de servicios estatales y todo otro elemento que sirva al análisis para el deslinde; (v) trazar o representar sobre la cartografía oficial elaborada por el IGAC la línea o líneas resultantes de las pretensiones de cada entidad territorial; (vi) señalar y describir los sitios que posteriormente pueden ser objeto de amojonamiento.

5. El deslinde en terreno se debe realizar primeramente con base en la interpretación de los textos normativos vigentes. Sin embargo, cuando a las normas les falte claridad y además no estén conformes con la realidad geográfica, el deslinde se realiza de acuerdo con el inciso segundo del artículo 6° de la Ley 1447 del 2011.

6. 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 de Deslinde, y se consignará la línea limítrofe pretendida por cada colindante. El funcionario del IGAC que preside la diligencia de deslinde, deberá trazar sobre la cartografía oficial elaborada por el IGAC las líneas así descritas.

Los representantes legales de cada una de las entidades territoriales colindantes, harán llegar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, todas las pruebas y argumentos que respalden su posición y que no se encuentren en el expediente.

Para este efecto, tendrán un término de tres (3) meses, contados a partir de la fecha del Acta de Deslinde, que será donde consten las dudas y la falta de acuerdo sobre la identificación del límite en terreno.

Dentro del plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del término previsto en el inciso anterior, el funcionario del IGAC, que preside la diligencia de deslinde, evaluará 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.

Parágrafo 1°. Las dudas o desacuerdos sobre el significado de conceptos o términos técnicos de tipo geográfico, cartográfico o topográfico, los resolverá el funcionario del IGAC que preside la Comisión de Deslinde, ajustándose al marco conceptual que este instituto establezca previamente.

Parágrafo 2°. Terminadas todas las sesiones de la diligencia de deslinde, se considerará terminada esta y el resultado se hará constar en la denominada Acta de Deslinde, que se elaborará por el funcionario del IGAC que preside la diligencia y deben firmar todos los miembros de la Comisión de Deslinde, contenga o no acuerdos totales o parciales.

Copia del Acta de Deslinde se enviará a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y al Ministerio del Interior, lo que constituye informe del resultado del deslinde.

Artículo 6°. Contenido y naturaleza de 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 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.

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” (Negritas y subrayas fuera del texto).

De las objeciones a la solicitud de suspensión provisional, la Sala Unitaria considera necesario referirse a la formulada por el Departamento del Chocó, que consideró que el acta de deslinde de 11 de mayo de 2015, da cuenta de que el IGAC dio cumplimiento a cada una de las etapas que componen la diligencia de deslinde previstas en el artículo 5° del Decreto 2381 de 2012, toda vez que los intervinientes en la misma aportaron las pruebas y efectuaron sus observaciones en relación con la posición geográfica, las cuales fueron analizadas en su totalidad y, es por ello, que el IGAC en el Informe Técnico de Deslinde entre los Departamentos de Antioquia y Chocó –sector de Belén de Bajirá- presentado ante el Congreso de la República, **concluyó que pudo corroborar que cada uno de los aspectos previstos en la Ley 13 de 1947 no son contrarios a la realidad geográfica.**

Para efecto de resolver la medida cautelar solicitada, la Sala Unitaria estima conveniente precisar lo siguiente:

La Ley 1447 que desarrolló el artículo 290 de la Constitución Política¹⁵, previó en su artículo 1º que el Congreso de la República es el competente para fijar o modificar el límite de regiones territoriales del orden departamental y del distrito capital de Bogotá, así como también le corresponde definir los límites dudosos y solucionar los conflictos limítrofes de las regiones territoriales, departamentos y distritos de diferentes departamentos, previo estudio normativo, técnico, concepto e informe final de gestión, con la respectiva proposición, elaborados conjuntamente por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Por su parte, el artículo 2º *ibidem*, ordenó al IGAC efectuar un examen periódico de los límites, el cual se realizará a través de una diligencia de deslinde, cuyo trámite se encuentra regulado en los

¹⁵ "ARTICULO 290. Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que ésta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República".

artículos 4° de la Ley 1447¹⁶ y 5° del Decreto 2381 citado en precedencia.

La Ley 1447 prevé 3 tipos de situaciones a las cuales se puede llegar en la diligencia de deslinde y para cada una de ellas ordenó el trámite a seguir por las entidades competentes, el cual se encuentra desarrollado por el Decreto 2381 de 2012. Las situaciones son:

¹⁶ "Artículo 4°. Procedimiento para el deslinde. Para realizar el deslinde se procederá así:

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi motivadamente ordenará la realización de la diligencia de deslinde y notificará a las partes sobre la hora, fecha y lugar de la iniciación de la diligencia.

La comisión de deslinde estará integrada por un profesional, funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi quien la presidirá, y por los representantes legales de las entidades territoriales colindantes o un delegado oficial de cada uno de ellos.

En el caso de límites departamentales, además del Gobernador o su delegado, integrará la comisión el Alcalde del municipio, o distrito involucrado o su delegado oficial.

La diligencia de deslinde se iniciará mediante, la consideración de todos los elementos normativos y probatorios en relación con la cartografía existente. De llegarse a un acuerdo en esta etapa, no se requerirá visita al terreno.

El funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi hará el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes legales de cada una de las entidades territoriales involucradas, con base en la interpretación de los textos normativos vigentes, y a falta de claridad y conformidad en estos con la realidad geográfica, los ya consagrados por la tradición.

El resultado de la diligencia quedará consignado en un acta de deslinde y en un mapa, sea unánime o diferente la opinión de las partes. Los acuerdos parciales no serán objetables posteriormente".

1.- Certificación del límite: Este caso se presenta cuando **el límite examinado corresponde fielmente al contenido de la normativa** o sea objeto de aclaraciones o precisiones que no genere modificación territorial, así exista o no acuerdo entre las partes. De ello se debe dejar constancia en el acta de la diligencia, que se tendrá como **una certificación del límite y no necesita ratificación posterior del competente para fijar el límite y,** con base en ella se elaborará el respectivo mapa. Para el efecto, el artículo 5° de la Ley 1447 y el numeral 3 del artículo 5° del Decreto 2381 de 2012, ordenan lo siguiente:

Ley 1447:

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

Decreto 2381 de 2012:

“Artículo 5°. Trámite de la diligencia de deslinde. Iniciada la diligencia de deslinde se procederá así:

[...]

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.**
[...] "Negritas y subrayas fuera del texto).

De lo anterior, la Sala Unitaria estima conveniente precisar que resulta claro que una vez se constate en la diligencia de deslinde que el límite corresponde fielmente al contenido de la norma que lo contempla, se debe dejar constancia en la respectiva Acta de Deslinde, la cual constituye una certificación del límite y, por tanto, no requiere que la autoridad competente para fijar los límites, que como se vio, cuando se trate de regiones territoriales del orden Departamental y del Distrito Capital es el Congreso, lo ratifique y, en consecuencia se deberá elaborar el respectivo mapa.

2.- Límite Tradicional. Es el límite que es reconocido por la comunidad y las autoridades de los entes territoriales colindantes, pero no está fijado en ningún texto normativo. (Artículo 6 de la Ley 1447 de 2011)

3.- Límite Dudoso. El límite dudoso está definido en el artículo 8° de la Ley 1447 como aquellos eventos en que i) se presentan dudas durante la diligencia de deslinde y ii) no se obtuviese acuerdo sobre la identificación del límite del terreno.

En este caso se deberá seguir el procedimiento previsto en los artículos 5°, numeral 6 y 11 del Decreto 2381 de 2012, los cuales prevén lo siguiente:

“Artículo 5°. Trámite de la diligencia de deslinde. Iniciada la diligencia de deslinde se procederá así:

[...]

6. 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 de Deslinde, y se consignará la línea limítrofe pretendida por cada colindante. El funcionario del IGAC que preside la diligencia de deslinde, deberá trazar sobre la cartografía oficial elaborada por el IGAC las líneas así descritas.

Los representantes legales de cada una de las entidades territoriales colindantes, harán llegar al Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, todas las pruebas y argumentos que respalden su posición y que no se encuentren en el expediente.

Para este efecto, tendrán un término de tres (3) meses, contados a partir de la fecha del Acta de Deslinde, que será donde consten las dudas y la falta de acuerdo sobre la identificación del límite en terreno.

Dentro del plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir del vencimiento del término previsto en el inciso anterior, el funcionario del IGAC, que preside la diligencia de deslinde, evaluará 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.

Parágrafo 1°. Las dudas o desacuerdos sobre el significado de conceptos o términos técnicos de tipo geográfico, cartográfico o topográfico, los resolverá el funcionario del IGAC que preside la Comisión de Deslinde, ajustándose al marco conceptual que este instituto establezca previamente.

Parágrafo 2°. Terminadas todas las sesiones de la diligencia de deslinde, se considerará terminada esta y el resultado se hará constar en la denominada "Acta de Deslinde", que se elaborará por el funcionario del IGAC que preside la diligencia y deben firmar todos los miembros de la Comisión de Deslinde, contenga o no acuerdos totales o parciales.

Copia del Acta de Deslinde se enviará a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y al Ministerio del Interior, lo que constituye informe del resultado del deslinde.

[...]

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 este 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.

Prevía revisión del Director General del IGAC, el expediente y el proyecto de norma, mencionado en el inciso anterior, se remitirá así:

1.- Si están implicados departamentos, regiones territoriales, el Distrito Capital, distritos de diferentes departamentos, o municipios integrantes de un área metropolitana, se enviarán a los presidentes o, quienes hagan sus veces, en las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y

Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

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

3.- Si está implicada alguna entidad territorial indígena, se enviarán al Ministro del Interior.

Cuando estén implicadas una o varias entidades territoriales indígenas y otras entidades territoriales de las previstas en los numerales 1 y 2 del presente artículo, el expediente se enviará a los presidentes o, quienes hagan sus veces, en las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, o al presidente de la asamblea departamental y al gobernador, según corresponda la competencia, evento en el cual, el Ministerio del interior intervendrá en el respectivo proceso.

Dentro del mes siguiente a la recepción del expediente relacionado con municipios, distritos o departamentos, el servidor público a quien se dirigió el expediente, debe solicitar al IGAC una delimitación provisional de la zona en disputa, la cual hará con base en los documentos históricos y catastrales que posea u obtenga el IGAC. Este Instituto deberá elaborar y presentar al solicitante, por escrito sustentado, la delimitación provisional de la zona en disputa, dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de recepción de la petición” (Negrillas y subrayas fuera del texto).

De conformidad con lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2381 de 2012, el Acta de Deslinde en los eventos de límite tradicional y dudoso, es de mero trámite, pues el proceso debe continuar ante la autoridad competente para fijar el límite.

No obstante lo anterior, en tratándose de la certificación del límite, conforme lo indicó el Despacho en auto de 21 del presente mes y año,

-a través del cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el apoderado del IGAC contra el auto admisorio de la demanda, proferido dentro del proceso de la referencia-, 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, razón por la que dicha Acta no puede ser considerada como un mero acto de trámite o de ejecución, pues constituye la declaración de voluntad de la administración en ejercicio de su función administrativa.

Precisado lo anterior, del material probatorio allegado al expediente se destaca lo siguiente:

-. A folio 112 del cuaderno de la reforma de la demanda obra el **Acta de Deslinde de 11 de mayo de 2015**, en la que se dejó constancia de lo siguiente:

“[...] El Presidente de la Comisión hace entrega de una copia a cada uno de los delegados de los departamentos y al delegado de la Procuraduría, del mapa que contiene las posiciones de cada departamento. 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 encuentren en el expediente [...]**” (Negrillas fuera del texto).

-. Oficio de 11 de febrero de 2016¹⁷, a través del cual el Director General del IGAC le informa al Presidente de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes que, en cumplimiento del artículo 9º de la Ley 1447 de 2011, **remite 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.**

-. Oficio de 22 de noviembre de 2016, expedido por el Subdirector de Geografía y Cartografía del IGAC, en el que da respuesta a la solicitud de la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara

¹⁷ Folio 116 del cuaderno de la reforma de la demanda.

de Representantes efectuada el 11 de noviembre de 2016, en los siguientes términos:

“[...] 1.- Qué da lugar a que se configure un límite dudoso?

Para que se configure un límite dudoso lo que prevé el artículo 8° de la Ley 1447 de 2011 es (...) Cuando se presenten dudas durante la diligencia de deslinde y no se obtuviese acuerdo sobre la identificación del límite en terreno (...)

2.- Si dentro del Deslinde y Amojonamiento entre los departamentos del Chocó y Antioquia, se encuentran los elementos de un límite dudoso?

No.

3.- Si los límites descritos en la Ley 13 de 1947 concuerdan con la realidad Geográfica?

Si.

Con relación a las respuestas de los numerales 2 y 3, es de anotar que las mismas están soportadas en el informe y expediente con radicado IGAC EE844 de 11 de Febrero de 2016 y recibido por la Cámara de Representantes el día 11 de Febrero de 2016 con radicado 1401[...]" (Negrilla fuera del texto)¹⁸.

-. Informe de la Sesión Conjunta de las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara para la Plenaria del Senado, en el que se acordó la siguiente proposición:

“[...] Proponemos a la Plenaria del Senado de la República devolver al IGAC el expediente del límite dudoso entre Antioquia y Chocó “sector de Belén de Bajirá” por no cumplir con los elementos esenciales del límite

¹⁸ Folio 117 del cuaderno de la reforma de la demanda.

dudoso establecidos en el artículo 8° de la Ley 1447 de 2011 y solicitar al Ministerio del Interior que emita concepto sobre la obligatoriedad de llevar a cabo procedimiento de Consulta Previa en el territorio de Belén de Bajirá con el fin de tener en cuenta la posición de la comunidad en este territorio, de conformidad con la Constitución y la Ley [...]”¹⁹.

-. A través de oficio de 9 de junio de 2017²⁰, el Director General del IGAC, le informa a Gobernador del Departamento de Antioquia, lo siguiente:

“[...] Asunto: Publicación mapa oficial de los Departamentos de Antioquia y Chocó.

[...]

En atención al asunto le informo que ha culminado a cabalidad el proceso de actualización de la cartografía básica y de límites departamentales de los Departamentos de Chocó y 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, el cual refleja con precisión, suficiencia y concordancia la realidad geográfica de la descripción de los límites definidos en la Ley 13 de 1947.**

En consecuencia, remito para su conocimiento el mapa oficial de los dos departamentos en formato análogo y digital en los términos de la normatividad arriba enunciada [...]” (Negrilla y Subraya fuera del texto).

De la lectura del Acta de Deslinde, el Despacho advierte que el IGAC impartió el trámite previsto por el artículo 5° del Decreto 2381 de 2012 para el límite dudoso, pues le otorgó a las partes un término de 3 meses para presentar sus pruebas y argumentos y,

¹⁹ Folios 149 a 154 del cuaderno de la reforma de la demanda.

²⁰ Folio 170 del expediente.

posteriormente, remitió el expediente administrativo a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, para efecto de que adoptara la decisión que corresponda en el diferendo limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Chocó.

No obstante lo anterior, con posterioridad, a través de comunicaciones y oficios dirigidos a la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y al Gobernador de Antioquia, asegura que los límites contenidos en la Ley 13 de 1947 concuerdan exactamente con la realidad geográfica y, por tanto, publica el Mapa Oficial, en el que se ubica a los corregimientos de Belén de Bajirá, Nuevo Oriente, Blanquicet y Macondo en el Departamento del Chocó.

De tal manera que en este estado del proceso no existe certeza acerca de la situación jurídica en la que están los Departamentos de Antioquia y Chocó en relación con sus límites, Por lo que es menester determinar si se está frente a lo que se ha denominado como límite dudoso, o si de acuerdo con la actuación administrativa se trata de una certificación del límite.

En consecuencia, comoquiera que hasta esta instancia procesal no obran en el expediente los antecedentes administrativos, ello impide dilucidar la controversia planteada.

Siendo ello así, en atención a que el legislador fue claro en establecer que para que proceda la suspensión provisional es indispensable que las argumentaciones, documentos o informaciones allegados por el interesado lleven a concluir al juzgador, sin dubitación alguna, que resultaría más gravoso al interés público negar la medida que concederla, lo que no se evidenció en el *sub examine*, de conformidad con el numeral 4 del artículo 231 del CPACA, no se accederá a la solicitud, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

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

RESUELVE:

DENIÉGASE la medida cautelar solicitada por el demandante.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.
Consejera.