



ASUNTOS TERRITORIALES – Deslinde / PROCEDIMIENTO DE DESLINDE Y DE LÍMITES DUDOSOS – Régimen jurídico antes de la Constitución Política de 1991 / COMPETENCIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA – En vigencia de la Constitución de 1886 le correspondía definir los límites dudosos / PROCEDIMIENTO DE DESLINDE Y DE LÍMITES DUDOSOS – Régimen jurídico en vigencia de la Constitución Política de 1991 / COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA - En vigencia de la Constitución de 1991 le corresponde definir los límites dudosos / TRÁNSITO CONSTITUCIONAL - Alcance respecto de la legislación preexistente

[D]urante la vigencia de la Constitución Política de 1886 la competencia para definir los límites dudosos residía en el Senado de la República, mientras que, a partir de la Constitución Política de 1991 y, en especial, a partir de la promulgación de la Ley 1447 de 2011, es al Congreso de la República, a quien le corresponde definir los límites dudosos y solucionar los conflictos limítrofes de conformidad con el procedimiento previsto en la citada normatividad. De este modo, cabe aclarar que si bien es cierto que la Constitución Política de 1991 tiene aplicación inmediata, pues el artículo 380 del Estatuto Superior prescribió la derogatoria expresa de la Constitución Política de 1886, lo cierto es que tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, ello no comportó la eliminación en bloque del ordenamiento legal anterior, pues se presume la subsistencia de la legislación preexistente en la medida en que se armonice con las nuevas reglas constitucionales.

LÍMITES ENTRE DEPARTAMENTOS – Antioquia y Córdoba / DELIMITACIÓN TERRITORIAL / ACTO APROBATORIO DE ACTA DE DESLINDE – De los departamentos de Córdoba y Antioquia / PROCEDIMIENTO DE DESLINDE Y DE LÍMITES DUDOSOS – Desconocimiento del previsto en la Ley 62 de 1939 / FALTA DE COMPETENCIA DEL GOBERNADOR DE ANTIOQUIA – Para definir límites dudosos / ACTO APROBATORIO DE ACTA DE DESLINDE – Nulidad

[A] través del Decreto 383 de 1960, el Gobernador del Departamento de Antioquia aprobó el acta del 25 de julio de 1960, contentiva de la reunión realizada por los representantes comisionados por los Gobiernos de los Departamentos de Antioquia y de Córdoba, quienes visitaron la línea limítrofe y acordaron, entre otras, la colocación de un mojón intermedio en “[...] la orilla de la Bahía del Rey, en el mar de Las Antillas, y el Alto de la Laja [...], la definición de la línea limítrofe entre ambos departamentos “[...] desde el Alto de Carrizal hasta la Serranía de Ayapel [...]” y por último, “precisar la línea limítrofe en el sector oriental de Córdoba”. Como se observa, el Decreto 383 de 27 de agosto de 1960 acordó definir la línea limítrofe en el sur de Córdoba, desde el Alto de Carrizal hasta la Serranía de Ayapel así como la línea limítrofe en el sector oriental de Córdoba. En efecto, resulta claro que se comisionó a funcionarios de los Departamentos de Antioquia y de Córdoba para efectuar la visita de la región limítrofe de dichos entes territoriales, desconociendo el procedimiento previsto en la Ley 62 de 1939 que era claro en disponer que la Comisión Demarcadora designada por el Senado e integrada en la forma prevista por la misma ley, debía proponer un trazado sobre límite dudoso para la aprobación definitiva del Senado con la previa asesoría del Director Nacional de Catastro y del Ingeniero Catastral. Aunado a ello, se tiene que el Gobernador del Departamento de Antioquia, al aprobar de manera “*íntegra*” el trazado definido por dichos funcionarios comisionados sobre la línea limítrofe desde el Alto de Carrizal hasta la Serranía de Ayapel y la línea limítrofe oriental de Córdoba, se abrogó la competencia del Senado de la República, cuerpo colegiado



que a la luz de las normas que fueron analizadas, tenía la atribución de aprobar o “ratificar” el trazado sobre los límites dudosos. En este escenario, es evidente que el Decreto 383 de 1980, no solo se expidió sin sujeción al procedimiento previsto en la Ley 62 de 1939, sino que, además el Gobernador del Departamento de Antioquia usurpó la competencia del Senado de la República, Corporación a la que le correspondía la ratificación definitiva del trazado efectuado por la Comisión Demarcadora sobre los límites dudosos entre los dos departamentos.

ACTO DEROGADO - Control judicial por los efectos que produjo durante su vigencia

[L]a Sala encuentra que el Decreto 383 de 1960 fue derogado por el Decreto 2450 de 10 de septiembre de 1997, mediante el cual se dispuso “[...] revocar en todas y cada una de sus partes el Decreto 383 de 1962 expedido por el señor Gobernador del Departamento”. Posteriormente, el Gobernador del Departamento de Antioquia expidió el Decreto 2846 de 1 de octubre de 1997 que ordenó “revocar” el Decreto 2450 de 10 de septiembre de 1997. Siguiendo los derroteros jurisprudenciales de esta Corporación, a pesar de que el Decreto 383 de 1960 fue derogado por el Decreto 2450 de 1997, ello no es óbice para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerza el control de legalidad sobre dicho acto por los efectos que pudo tener durante su vigencia, el cual continúa amparado por la presunción de legalidad que solo pierde cuando exista un pronunciamiento del juez competente para ello.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN DE 1886 – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN DE 1886 – ARTÍCULO 98 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1936 – ARTÍCULO 2 INCISO 4 / DECRETO LEY 1222 DE 1986 – ARTÍCULO 8 / LEY 62 DE 1939 – ARTÍCULO 1 // LEY 62 DE 1939 – ARTÍCULO 2 // LEY 62 DE 1939 – ARTÍCULO 3 // LEY 62 DE 1939 – ARTÍCULO 4 // LEY 62 DE 1939 – ARTÍCULO 5 // LEY 62 DE 1939 – ARTÍCULO 6 // LEY 62 DE 1939 – ARTÍCULO 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 290 / LEY 1447 DE 2011 – ARTÍCULO 1 /

NORMA DEMANDADA: DECRETO 383 DE 1960 (27 de agosto) GOBERNADOR DE ANTIOQUIA (Anulado) / DECRETO 2846 de 1997 (1 de octubre) GOBERNADOR DE ANTIOQUIA (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 05001-23-31-000-2006-03800-01

Actor: MUNICIPIO DE ITUANGO (DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA)

Demandado: GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA



Tema: COMPETENCIA DEL SENADO PARA DEFINIR EL TRAZADO DEFINITIVO SOBRE LÍMITES DUDOSOS A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886 Y PARA NOMBRAR LAS COMISIONES DEMARCADORAS ENCARGADAS DE DEFINIR LOS LÍMITES DUDOSOS ENTRE DEPARTAMENTOS

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por los demandados en contra de la sentencia del 19 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

El Municipio de Ituango (Departamento de Antioquia), por conducto de apoderado judicial presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de que se declare la nulidad de los **Decretos 383 de 27 de agosto de 1960¹ y 2846 de 1 de octubre de 1997²**, ambos expedidos por el Gobernador del Departamento de Antioquia, para lo cual formularon las siguientes pretensiones:

“[...] 1° Declarar la nulidad de los decretos departamentales de Antioquia N° 383 de 1960 y N° 2846 de 1997.

2° Previo traslado al Señor Gobernador de Antioquia, Doctor Aníbal Gaviria Correa, o quien haga sus veces, y con arreglo a las normas y trámites establecidos en los artículos 152, 155, 166 y 167 del Código Contencioso Administrativo y 137 del Código de Procedimiento Civil, se sirva decretar la suspensión provisional de los decretos 383 de 1960 y 2846 de 1997 respectivamente; ambos decretos expedidos por el Señor Gobernador de Antioquia de la época, tal como se solicitará más adelante [...]”.

1.1.1.- Los hechos

En el acápite de supuestos fácticos, la parte actora se refirió por un lado, a la evolución de las normas constitucionales y legales en materia territorial en la

¹ “Por medio del cual se aprueba un acta y se dictan otras disposiciones”

² “Por medio del cual se revoca un Decreto”,



historia constitucional colombiana desde la independencia hasta la Constitución Política de 1991, ello en aras de demostrar que la competencia para definir los límites dudosos entre departamentos ha recaído en el Congreso de la República y; por el otro, se refirió al concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha 16 de julio de 1996, en el cual se sostiene la competencia de los departamentos para determinar límites dudosos con ocasión de la derogatoria de la Constitución de 1886.

1.1.2.- Fundamentos de derecho y concepto de la violación

El apoderado judicial del Municipio de Ituango (Departamento de Antioquia) consideró que el Gobernador del Departamento de Antioquia, al expedir los **Decretos 383 de 27 de agosto de 1960 y 2846 de 1 de octubre de 1997** quebrantó los artículos 5°, 6°, 76, (numeral 5°), 98 (numeral 5°) de la Constitución Política de 1886; 3°, 150 (numeral 4°), 288 y 290 de la Constitución Política de 1991; 3°, 4° y 6° de la Ley 62 de 1939³; y 8°, 11, 12 (literales a y b del numeral 1°) y 13 (inciso 1°) del Decreto - Ley 1222 de 1986⁴.

El demandante, luego de citar las normas vulneradas, indicó que los actos administrativos demandados desconocen el principio de legalidad por falta de competencia y por pretermitir el procedimiento previsto en la ley para la definición de los límites dudosos departamentales, en tanto que al Senado de la República le corresponde nombrar a las comisiones demarcadoras respectivas encargadas de definir los límites dudosos así como ratificar de manera definitiva los límites propuestos por dicha comisión mediante la aprobación de un acta.

Subrayó que si bien es cierto que la Constitución Política de 1886 fue derogada por el artículo 380 de la Constitución Política de 1991, y conforme lo indicó el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil 853 de 16 de julio de 1996, *“quedaron invalidadas las normas contrarias a la nueva Carta Política de 1991”*, ello no afectó la vigencia de la Ley 62 de 1939 ni del Decreto-Ley 1222 de 1986 - Código de Régimen Departamental- que regulan lo atinente al procedimiento de deslinde.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

³ Sobre deslinde y amojonamiento de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios de la República.

⁴ "Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental".



Los Gobernadores de los Departamentos de Antioquia y de Córdoba contestaron oportunamente la demanda, para lo cual se opusieron a la prosperidad de las pretensiones, tal y como se observa a continuación:

II.1.- Intervención del Gobernador del Departamento de Antioquia

Mediante apoderado judicial, el Gobernador del Departamento de Antioquia contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de nulidad incoadas, para lo cual señaló que se adhiere a los argumentos expuestos por el Magistrado Ponente en el auto de fecha 4 de marzo de 2007, en el cual se negó la solicitud de suspensión provisional de los actos acusados, en tanto que no se observa violación alguna de las normas superiores en que debían fundarse los mismos.

II.2.- Intervención del Gobernador del Departamento de Córdoba

El Gobernador del Departamento de Córdoba, mediante apoderado judicial, contestó la demanda, para lo cual propuso las excepciones que denominó: i) *“Inexistencia del acto administrativo presuntamente demandado – Decreto 383 del 27 de agosto de 1960”*; ii) *“Ineptitud de la demanda por falta de coherencia entre uno de los actos administrativos demandados con las pretensiones de la demanda – Decreto 383 del 27 de agosto de 1960”*; iii) *“Indebida escogencia de la acción”*, y iv) *“Cosa juzgada en relación con el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Córdoba, el día 24 de febrero de 2011, Magistrada Ponente: Doctora Diva Cabrales Solano”*.

- **Excepción de *“Inexistencia del acto administrativo presuntamente demandado”* e *“Ineptitud de la demanda por falta de coherencia entre uno de los actos administrativos demandados con las pretensiones de la demanda”*.**

Para sustentar las excepciones propuestas señaló que si bien es cierto que el actor pretende la declaratoria de nulidad del Decreto 383 de 1960, en el acápite correspondiente a *“Lo que se demanda”* del libelo demandatorio, el mismo se refirió al *“Decreto 393 de 1960”* que no corresponde con el acto demandado, razón por la cual, la demanda es inepta por indebida individualización del acto administrativo enjuiciado.



- **Excepción de indebida escogencia de la acción**

Manifestó que la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos demandados era la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de nulidad, toda vez que el fin perseguido por el demandante no era la defensa del orden jurídico en abstracto. Aunado a lo anterior, precisó que al declararse eventualmente la nulidad del acto demandado se generaría un restablecimiento automático del derecho a favor del Municipio de Ituango, tornado en improcedente la acción incoada.

- **Excepción de cosa juzgada**

Solicitó que se esté a lo resuelto en la sentencia de 24 de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba dentro del proceso identificado con el número de radicado 23001 2331 000 2007 00146 00, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda que instauró el señor Luis Gonzalo Giraldo Velázquez en ejercicio de la acción de nulidad en contra del Decreto 434 de 1960, dado que ambos procesos se sustentan en los mismos presupuestos fácticos, esto es, la delimitación territorial entre los Departamentos de Antioquia y Córdoba.

Finalmente y en cuanto al fondo del asunto, aseveró que contrario a lo afirmado por el demandante el Decreto 383 de 1960 no modificó los límites entre los Departamentos de Antioquia y Córdoba y que, por el contrario, tal acto jurídico fue expedido de común acuerdo por las autoridades departamentales con el objeto de renovar un mojón existente en las zonas limítrofes de dichos departamentos.

IV.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 19 de septiembre de 2013, accedió las pretensiones de la demanda, previo análisis de las excepciones propuestas por el Departamento de Córdoba que estudió en el siguiente orden, así i) “*Análisis de la cosa juzgada*”; ii) “*De la inexistencia de acto demandable*” e “*ineptitud por falta de coherencia entre los actos administrativos demandados*”, y iii) “*De la indebida escogencia de la acción*”, como se resumen a continuación:



- **Estudio de la cosa juzgada**

Estimó que en el caso *sub examine* no operó el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, en tanto que consideró que el objeto de ambos procesos era disímil, toda vez que en el primero se pretendió la declaratoria de nulidad del Decreto 434 de 1960, mientras que en el proceso de la referencia el actor solicitó la nulidad de los Decretos 383 de 27 de agosto de 1960 y 2846 de 1 de octubre de 1997, es decir, se trataba de actos proferidos por autoridades distintas.

- **Análisis de las excepciones de “Inexistencia del acto administrativo presuntamente demandado” e “Ineptitud de la demanda por falta de coherencia entre uno de los actos administrativos demandados con las pretensiones de la demanda”**

El Tribunal Administrativo agrupó el análisis de las excepciones denominadas “*Inexistencia del acto administrativo presuntamente demandado*” e “*Ineptitud de la demanda por falta de coherencia entre uno de los actos administrativos demandados con las pretensiones de la demanda*” y concluyó que las mismas no estaban llamadas a prosperar, en tanto que era claro que la demanda estaba dirigida en contra del Decreto 383 de 1960, el cual fue aportado en copia auténtica junto con la demanda.

- **Estudio de la excepción de indebida escogencia de la acción**

En relación con la excepción de indebida escogencia de la acción, sostuvo que los actos demandados eran de contenido general, abstracto e impersonal susceptibles de ser enjuiciados a través de la acción de nulidad, aclarando que una eventual declaratoria de nulidad no llevaría aparejado el restablecimiento del derecho a favor del Municipio de Ituango, contrario a lo manifestado por el Gobernador del Departamento de Córdoba.

Precisado lo anterior, el *a quo* abordó el análisis del fondo del asunto, para lo cual manifestó que el problema jurídico tenía por finalidad determinar si era procedente declarar la nulidad de los Decretos 383 de 27 de agosto de 1960 y 2846 de 1 de octubre de 1997, por fijar límites territoriales entre los Departamentos de Córdoba y Antioquia, en tanto que de conformidad con la normatividad vigente la



competencia recaía en el Senado de la República y no en el Gobernador del Departamento de Antioquia.

Adujo que a través del Decreto 383 de 1960, se aprobó el acta de 25 de julio de 1960, suscrita en la ciudad de Montería contentiva de la reunión llevada a cabo por los representantes de los Departamentos de Antioquia y Córdoba, con el objeto de acordar no solo la colocación de un mojón intermedio en “[...] *la orilla de la Bahía del Rey, en el mar de Las Antillas, y el Alto de la Laja [...]*” sino además fijar unos límites dudosos entre ambos departamentos “[...] *desde el Alto de Carrizal hasta la Serranía de Ayapel [...]*”.

Para el *a quo*, luego de efectuar el análisis de la Constitución Política de 1886 y la Ley 62 de 1939, consideró que “[...] *en el evento de un diferendo o duda sobre los límites entre dos departamentos, lo que precisaba la regulación de la época, era que en primer lugar la denominada Sección Nacional de Catastro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público quedaría encargada de llevar a cabo la operación de deslinde y amojonamiento, recopilando la información oficial existente, y haría llegar los documentos al Ministerio de Gobierno que a su vez los remitiría al Senado para su ratificación definitiva, quien a su vez en uso de la facultad constitucional privativa, nombraría una comisión demarcadora integrada por un senador de cada uno de los departamentos interesados, con presencia de un ingeniero si este existiera en la corporación, así como de otro senador que no hubiera participado en la terna inicial*”.

Advirtió que “*el marco jurídico antes expuesto, establecía que una vez designada la comisión y después de ser asistida por el Director Nacional de Catastro y el Ingeniero Catastral que hubiese actuado en el terreno, propondría un trazado definitivo para la ratificación del Senado, dentro de los 60 días siguientes y que en caso de requerirse variación de los límites entre departamentos, ello sólo podría ser llevado a cabo por el Congreso a través de una ley ordinaria*”.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que el aludido procedimiento no se efectuó en el asunto de marras, dado que no sólo funcionarios departamentales fueron los comisionados para verificar los límites, sino que además el Gobernador del Departamento de Antioquia de la época aprobó el acta con miras a establecer los límites dudosos entre los Departamentos de Antioquia y de Córdoba sin tener competencia para ello, dado que esta recaía de forma exclusiva en el Senado de



la República. En orden a lo expuesto, era evidente la falta de competencia del Gobernador del Departamento de Antioquia para proferir los actos demandados.

Subrayó que la Constitución Política de 1991 no reprodujo la competencia del Senado para definir los límites dudosos entre entidades territoriales en el artículo 173 de la Constitución, no obstante ello la Ley 1447 de 2011, que reglamentó el artículo 290 de la Constitución Política de 1991, asignó al Congreso de la República la competencia para fijar o modificar el límite de regiones territoriales de orden departamental.

Finalmente, hizo un llamado a las autoridades departamentales competentes, con el fin de esclarecer los límites territoriales dudosos entre los Departamentos de Antioquia y de Córdoba siguiendo el procedimiento fijado por la Ley 1447 de 2011.

IV.- RECURSOS DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad legal correspondiente, las Gobernaciones de los Departamentos de Antioquia y de Córdoba presentaron recursos de apelación en contra de la decisión de primera instancia, exponiendo, en síntesis, los siguientes motivos de inconformidad:

IV.1.- Impugnación presentada por el Gobernador del Departamento de Córdoba

Insistió en la configuración del fenómeno de la cosa juzgada frente a lo decidido por el Tribunal Administrativo de Córdoba mediante sentencia de 24 de febrero de 2011, en tanto que existe plena coincidencia entre las partes, objeto y causa con el presente proceso.

Al respecto, puntualizó que el objeto de ambos procesos es el mismo, toda vez que tanto el Decreto 464 de 1960 como el Decreto 383 de 1960 tuvieron como origen el acta que elaboraron los Gobernadores de los Departamentos de Antioquia y de Córdoba, mediante la cual acordaron precisar algunos aspectos fundamentales de ambos departamentos en la búsqueda de la paz y la convivencia ciudadana, a su vez suscrita de manera consensuada por ambos entes territoriales.



Finalmente, adujo que las excepciones denominadas “*Inexistencia del acto administrativo presuntamente demandado – Decreto 383 del 27 de agosto de 1960*” e “*Ineptitud de la demanda por falta de coherencia entre uno de los actos administrativos demandados con las pretensiones de la demanda*” tenían vocación de prosperidad, para lo cual reiteró los argumentos planteados en la contestación de la demanda.

IV.2.- Impugnación presentada por el Gobernador del Departamento de Antioquia

El Gobernador del Departamento de Antioquia apeló la sentencia de primera instancia, exponiendo los siguientes motivos de inconformidad:

Afirmó que, a través del Decreto 383 de 1960 no se fijaron límites dudosos entre los Departamentos de Antioquia y Córdoba sino tan sólo se aprobó el acta de 25 de julio de 1960, suscrita de manera consensuada por los representantes de las entidades departamentales con el fin de acordar la colocación de un mojón intermedio en la orilla de la Bahía del Rey en el Mar de las Antillas y el Alto de la Laja y convenir los puntos definidos en la línea limítrofe de los dos departamentos.

Sostuvo que, tal y como se desprende de los considerandos del Decreto 383 de 1960, los Gobiernos de Antioquia y Córdoba, en cumplimiento de una función administrativa, decidieron concretar algunos límites entre los dos departamentos, a partir de las “*bases fijadas por la Comisión demarcadora designada por el Senado de la República [...]*” y en el mismo acto demandado se resaltó la intervención del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad encargada de cumplir el mandato constitucional referente a la actualización del mapa oficial, desarrollar las políticas y ejecutar los planes de Gobierno en materia de cartografía, al señalarse de manera expresa en el literal d) de la parte considerativa del acto “[...] *el Departamento debe tomar las medidas necesarias con el fin de que se coloquen hitos o mojones en los lugares más adecuados de la línea limítrofe y de obtener la intervención del Instituto Geográfico de Colombia Agustín Codazzi con el fin de determinar los linderos dentro de la red geodésica nacional*”. En síntesis, para el ente demandado el acto administrativo se sujetó al procedimiento previsto en la ley.



Expuso, además, que los actos administrativos demandados fueron expedidos respetando los postulados de la buena fe, si se tiene en cuenta que el acta fue suscrita de manera consensuada por las autoridades departamentales de Antioquia y de Córdoba, con el fin de dar solución a una problemática que se presentaba en relación con el amojonamiento existente entre estos dos departamentos.

Insistió en que la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos demandados era la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de nulidad, toda vez que la eventual declaratoria de nulidad llevaría aparejado un restablecimiento automático del derecho a favor del Municipio de Ituango dado que se trata de la desfijación de unos mojones.

V.- TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Los recursos de apelación fueron concedidos por el magistrado sustanciador de la primera instancia mediante auto del 5 de noviembre de 2013.

Remitido y repartido el proceso entre los diferentes Despachos que integran la Sección Primera del Consejo de Estado, a través de auto de 31 de marzo de 2014 se admitió el recurso.

Mediante providencia de 4 de septiembre de 2014, el Despacho sustanciador corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran alegatos de conclusión, y vencido este, al Ministerio Público para que rindiera concepto. En esta oportunidad procesal solo se pronunció el apoderado de la Gobernación del Departamento de Antioquia, quien en esencia reiteró los argumentos del recurso de alzada e informó que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 1447 de 2011, inició de oficio el procedimiento de deslinde entre los Departamentos de Antioquia y Córdoba mediante Resolución No. 0537 de 6 de julio de 2014, en el sector comprendido entre el Puerto Rey y el Alto de Carrizal.

VI.- CONSIDERACIONES

VI.1.- Competencia



De conformidad con el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para decidir los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

VI.2.- Problema jurídico

De acuerdo con las prescripciones del artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo – CCA, corresponde a la Sala determinar si se confirma, modifica o revoca la sentencia del 19 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que accedió a las pretensiones de la demanda.

En los términos planteados por los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de los Departamentos de Antioquia y de Córdoba, deberá determinarse si los Decretos 383 de 1960 y 2846 de 1997, vulneran las normas de superior jerarquía, en particular, los artículos 5°, 6°, 76, (numeral 5°), 98 (numeral 5°) de la Constitución Política de 1886; 3°, 150 (numeral 4°), 288 y 290 de la Constitución Política de 1991; 3°, 4° y 6° de la Ley 62 de 1939; y 8°, 11, 12 (literales a y b del numeral 1°) y 13 (inciso 1°) del Decreto-Ley 1222 de 1986, por haber sido expedidos de manera irregular y sin competencia por el Gobernador del Departamento de Antioquia, no sin antes emitir un pronunciamiento en relación con las excepciones de cosa juzgada, indebida escogencia de la acción y las denominadas “*Inexistencia del acto administrativo presuntamente demandado*” e “*Ineptitud de la demanda por falta de coherencia entre uno de los actos administrativos demandados con las pretensiones de la demanda*”.

VI.3.- Los actos administrativos demandados objeto de análisis de legalidad

El Municipio de Ituango (Departamento de Antioquia), demandó los siguientes actos administrativos:

- El **Decreto 383 de 27 de agosto de 1960** “*Por medio del cual se aprueba un acta y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia y,



- El Decreto 2846 de 1 de octubre de 1997 “Por medio del cual se revoca un Decreto”, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia.

VI.4.- Cuestión previa: la derogatoria del Decreto 383 de 1960 no impide examen de legalidad por los efectos que pudo tener durante su vigencia

De la revisión del plenario, la Sala encuentra que el Decreto 383 de 1960 fue derogado por el Decreto 2450 de 10 de septiembre de 1997, mediante el cual se dispuso “[...] revocar en todas y cada una de sus partes el Decreto 383 de 1962 expedido por el señor Gobernador del Departamento”. Posteriormente, el Gobernador del Departamento de Antioquia expidió el Decreto 2846 de 1 de octubre de 1997 que ordenó “revocar” el Decreto 2450 de 10 de septiembre de 1997.

Siguiendo los derroteros jurisprudenciales de esta Corporación, a pesar de que el Decreto 383 de 1960 fue derogado por el Decreto 2450 de 1997, ello no es óbice para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerza el control de legalidad sobre dicho acto por los efectos que pudo tener durante su vigencia, el cual continúa amparado por la presunción de legalidad que solo pierde cuando exista un pronunciamiento del juez competente para ello⁵.

Sobre el particular, en la sentencia S-157 de 14 de enero de 1991 esta Corporación sostuvo:

“Sala opina que, aún a pesar de haber sido ellos derogados, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad, pues solamente así se logra el propósito último del otrora llamado contencioso popular de anulación, cual es el imperio del orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad posiblemente afectada por la norma acusada, imperio y legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora, sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras tal pronunciamiento no se produzca, tal norma, aun si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que hubiesen sido expedidos durante su vigencia”.

VI.5. Estudio de las excepciones propuestas de cosa juzgada, de indebida escogencia de la acción y de “Inexistencia del acto administrativo presuntamente demandado” e “Ineptitud de la demanda por falta de

⁵ Consejero Ponente: Gustavo Arrieta.



coherencia entre uno de los actos administrativos demandados con las pretensiones de la demanda”.

VI. 5.1.- La cosa juzgada

El apoderado judicial del Departamento de Córdoba insistió en la configuración del fenómeno de la cosa juzgada frente a lo decidido por el Tribunal Administrativo de Córdoba mediante sentencia de 24 de febrero de 2011.

Al respecto, cabe destacar que de conformidad con el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior, y haya identidad jurídica de partes. Indica la norma:

“ARTÍCULO 332. COSA JUZGADA. *La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.*

Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda, si se trata de derechos sujetos a registro y al secuestro en los demás casos.

La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes.

Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión”.

La cosa juzgada permite materializar los atributos de imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad de las decisiones judiciales y contribuye a garantizar principios como la seguridad jurídica y la justicia material⁶. Tal figura jurídica cumple una función negativa dirigida a impedir que exista un nuevo pronunciamiento judicial sobre

⁶ La T- 327 de 2013:



asuntos que ya fueron resueltos por la administración de justicia, y una función positiva que brinda seguridad jurídica, lo que de paso contribuye a fortalecer la confianza y credibilidad de la colectividad en las autoridades judiciales encargadas de dar solución pronta, oportuna, eficaz y definitiva de los conflictos sometidos a su conocimiento en la búsqueda de la justicia como valor social.

El Código Contencioso Administrativo, en el artículo 175, consagró una regla especial respecto de los efectos que produce una sentencia que resuelve sobre la nulidad o no de un acto administrativo según se trate de sentencias declarativas o desestimatorias de la nulidad de un acto. Así, tratándose de las sentencias que declaren la nulidad de un acto el efecto es *erga omnes*, en tanto que en las segundas, el efecto es apenas relativo, es decir, recae sobre la *causa petendi*. La citada norma indica:

“ARTÍCULO 175. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes.

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa pretendí juzgada”.

Los elementos configurativos de la cosa juzgada han sido ampliamente definidos por esta Corporación, así:

*“[...] La cosa juzgada, constituye entonces un medio exceptivo que para su prosperidad se requiere de la conjunción de los siguientes factores: **Identidad de objeto** (sobre qué recae el litigio): que las pretensiones en el nuevo proceso correspondan a las mismas que integraban el petitum del primer proceso en el que se dictó la decisión. **Identidad de causa** (por qué el litigio): Que el motivo o razón que sustenta la primera demanda, se invoque nuevamente en una segunda; e **identidad de partes**: que se trate de unas mismas personas que figuren como sujetos pasivo y activo de la acción⁷.” (Destacado es original)*

Ahora bien, de conformidad con el criterio esbozado por esta Corporación en procesos de nulidad no se requiere la identidad de partes entre un proceso y otro, pues en atención al carácter público de la acción cualquier persona puede activar el aparato jurisdiccional en la defensa de la legalidad y del orden jurídico. Por ejemplo, en sentencia del 8 de febrero de 2018⁸ se dijo:

⁷ Sentencia del 23 de enero de 2005, Sección Cuarta, M.P. Juan Angel Palacio Hincapié.

⁸ Radicado número 210737313001-23-31-000-2002-01002-01 de fecha: 08/02/2018, Sección Primera (s5 descongestión acuerdo 357/2017), Magistrado Ponente : Carlos Enrique Moreno Rubio



“[...] la identidad jurídica de las partes requiere que en el nuevo proceso deben intervenir los mismos sujetos vinculados y obligados por la decisión primigenia. Es importante reiterar que este último requisito no se aplica en los procesos contenciosos administrativos de nulidad pues, las sentencias que sobre ellos recaigan producen efectos erga omnes, lo cual implica que son oponibles a cualquier demandante que pretenda, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial. Adicionalmente, en estos procesos la acción es promovida no en interés particular sino, en defensa del orden jurídico.”

Con base en las anteriores premisas, la Sala realizará un análisis comparativo con el fin de determinar si operó el fenómeno de la cosa juzgada, en virtud de lo resuelto en la sentencia de 24 de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, con la salvedad de que no es necesario entrar a verificar la identidad de partes:

ACCIÓN	NULIDAD (artículo 84 del CCA)	NULIDAD (artículo 84 del CCA)
EXPEDIENTE	23001 2331 000 2007 00146 00	05001 2331 000 2006 03800 01
DEMANDANTE	Municipio de Ituango (Departamento de Antioquia)	Municipio de Ituango (Departamento de Antioquia)
DEMANDADOS	Departamento de Córdoba	Departamento de Antioquia
NORMAS VIOLADAS	<ul style="list-style-type: none"> - Artículos 5°, 6°, 76, (numeral 5°), 98 (numeral 5°) de la Constitución Política de 1886. - Artículos 150 (numeral 4°), 288 y 290 de la Constitución Política de 1991. - Artículos 3°, 4° y 6° de la Ley 62 de 1939. - Artículos 8°, 11, 12 (literales a y b del numeral 1°) y 13 (inciso 1°) del Decreto - Ley 1222 de 1986. 	<ul style="list-style-type: none"> - Artículos 5°, 6°, 76, (numeral 5°), 98 (numeral 5°) de la Constitución Política de 1886. - Artículos 3, 150 (numeral 4°), 288 y 290 de la Constitución Política de 1991. - Artículos 3°, 4° y 6° de la Ley 62 de 1939. - Artículos 8°, 11, 12 (literales a y b del numeral 1°) y 13 (inciso 1°) del Decreto - Ley 1222 de 1986.
	Que se declare la nulidad del Decreto 434 de 1960 “Mediante el cual se aprueba	Que se declare la nulidad del Decreto 383 de 27 de agosto de 1960 “Por medio del cual se



OBJETO – CAUSA DEL PROCESO	<i>un acta y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Gobernador del Departamento de Córdoba.</i>	<i>aprueba un acta y se dictan otras disposiciones” y el Decreto 2846 de 1 de octubre de 1997 “Por medio del cual se revoca un Decreto”, ambos expedidos por el Gobernador del Departamento de Antioquia.</i>
DECISIONES DE INSTANCIA	“NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la sentencia”.	

Del anterior cotejo, se evidencia que no existe identidad de objeto, en vista de que en el primero de los procesos, el actor acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del **Decreto 434 de 1960** “*Mediante el cual se aprueba un acta y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Gobernador del Departamento de Córdoba, mientras que en la demanda de la referencia se pretende controvertir la presunción de legalidad de los **Decretos 383 de 27 de agosto de 1960** “*Por medio del cual se aprueba un acta y se dictan otras disposiciones*” y **2846 de 1 de octubre de 1997** “*Por medio del cual se revoca un Decreto*”, ambos expedidos por el Gobernador del Departamento de Antioquia.

Ahora, si bien es cierto que a través de los Decretos 434 y 383, ambos de 1960, los Gobernadores de los Departamentos de Córdoba y Antioquia, respectivamente, aprobaron el acta suscrita de común acuerdo entre los Gobiernos de Antioquia y Córdoba con el objeto de concretar algunos límites territoriales entre ambos departamentos, lo cierto es que los citados actos administrativos no solo fueron expedidos por autoridades diferentes sino, además, tienen vocación de generar efectos jurídicos independientes para cada uno de los Departamentos. En consecuencia, la excepción de cosa juzgada no está llamada a prosperar.

VI.5.2.- La excepción de indebida escogencia de la acción

El apoderado judicial del Departamento de Antioquia insistió en que la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos demandados es la de nulidad



y restablecimiento del derecho y no la de nulidad, toda vez que la eventual declaratoria de nulidad llevaría aparejado un restablecimiento automático del derecho a favor del Municipio de Ituango, dado que se trata de la desfijación de unos mojonos.

Al respecto, cabe indicar que la presente demanda fue interpuesta por el Municipio de Ituango (Departamento de Antioquia), en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo que establece:

“ARTICULO 84. ACCION DE NULIDAD. *Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.*

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro”.

A propósito de las diferencias que existen entre la acción de simple nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho, esta Corporación⁹ ha señalado:

*“[...] Dichas acciones se diferencian, entre otros, en los siguientes aspectos: **En cuanto a la titularidad de la acción**, se observa que la de nulidad es una acción popular, abierta a todas las personas, cuyo ejercicio no necesita del ministerio de un abogado; en tanto que el uso de la acción de nulidad y restablecimiento está condicionado a la existencia de un interés, de manera que podrá ejercerla quien considere que su derecho ha sido lesionado y es necesario para tal efecto el apoderamiento de un profesional del derecho; **En cuanto a la oportunidad para ejercer la respectiva acción**, la de nulidad no tiene por lo general término de caducidad, de manera que puede utilizarse en cualquier tiempo, mientras que la de restablecimiento del derecho debe ser presentada ante el juez en un término que, en la mayor parte de los casos, es de cuatro (4) meses, o de dos (2) años cuando se trata de acción indemnizatoria. **En relación con los efectos de la sentencia**, la que se produce en proceso de nulidad los tiene "erga omnes", si la decisión es anulatoria, en caso contrario, cuando no se accede a las pretensiones de la demanda, esos efectos se limitarán a los motivos de nulidad invocados por la actora; mientras que en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, la sentencia tiene efectos inter partes y respecto de terceros interesados. Otros rasgos de estas dos*

⁹ Sentencia de 4 de marzo de 2003, expediente número 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente, doctor Manuel Santiago Urueta Ayola.



acciones tienen que ver con el hecho de que la de nulidad no es desistible, cualquier persona puede coadyuvar o impugnar la demanda, lo que no sucede con la de nulidad y restablecimiento del derecho, que sí es desistible, con el cumplimiento de los requisitos de ley, y solamente a los terceros interesados les es permitido participar en un proceso de esa naturaleza. En el mismo orden de ideas, el fenómeno de la perención no opera, cuando se trata de acción de nulidad, lo que sí sucede en el caso de la otra acción. Otro aspecto que distingue a las dos acciones tiene que ver con su procedibilidad, el cual se vincula directamente con la teoría de los motivos y finalidades [...]”.

El acto administrativo entendido como la expresión de la voluntad unilateral de la administración, orientado a crear situaciones jurídicas generales, objetivas o abstractas o bien de carácter particular o concreto constituye una de las expresiones de dicha actividad. Tradicionalmente se ha clasificado el acto administrativo en general y en particular y concreto.

El acto administrativo general, ha sido definido como “[...] una especial modalidad de expresión de poder público administrativo, que comprende todas aquellas manifestaciones normativas, sean reglamentarias o reguladoras, provenientes de cualquier autoridad administrativa, caracterizadas por su generalidad y que tiene como fundamento directo la Constitución o la ley”¹⁰. Por su parte, el acto particular ha sido categorizado como “[...] toda manifestación unilateral de la administración, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiendo a la producción de efectos jurídicos particulares y concretos”¹¹.

De la lectura del acto demandado, la Sala considera que el Decreto 383 de 1960 responde a la categoría de acto de contenido general llamado a crear situaciones objetivas, abstractas e impersonales en relación con la operación de amojonamiento y de definición de límite dudoso efectuada sobre una porción del territorio entre los Departamentos de Antioquia y de Córdoba; sumado a lo anterior, el mencionado acto fue expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia en ejercicio de función administrativa que tuvo como fundamento la Constitución de 1886, el Decreto - Ley 1222 de 1986 y la Ley 62 de 1939.

Así mismo, cabe poner de presente que el Municipio de Ituango acudió a la jurisdicción de lo contencioso con el fin de tutelar el orden jurídico en abstracto,

¹⁰ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Compendio de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 2017, Página 551.

¹¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Compendio de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, 2017, página 526.



cuando al indicar los motivos para interponer dicha acción alegó lo siguiente. “[...] *Con la nulidad de este Decreto se tutelaría el orden jurídico y la legalidad, sometiendo a la administración pública al imperio del derecho objetivo, en síntesis, se busca defender el orden jurídico en sí mismo*”.

En consecuencia, es dable afirmar que la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos enjuiciados es la de nulidad y no la de nulidad y restablecimiento del derecho, en tanto que se busca la defensa del interés general y el orden jurídico, como en efecto así lo consideró el *a quo* en la sentencia impugnada.

VI.5.3.- Las excepciones de “Inexistencia del acto administrativo presuntamente demandado” e “Ineptitud de la demanda por falta de coherencia entre uno de los actos administrativos demandados con las pretensiones de la demanda”

El apoderado judicial del Departamento de Antioquia insistió en que las excepciones enunciadas están llamadas a prosperar, en tanto que en el acápite de la demanda titulado “*Lo que se demanda*” del libelo demandatorio, el actor plasmó el “**Decreto 393 de 1960**” que no corresponde con el acto cuya legalidad se persigue.

Al respecto, conviene destacar que la ineptitud sustantiva de la demanda se produce por falta de ausencia de requisitos formales de la demanda, los cuales para el caso particular aparecen consagrados en el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo – CCA, así:

“Artículo 137. Contenido de la demanda. *Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:*

- 1. La designación de las partes y de sus representantes;*
- 2. Lo que se demanda;**
- 3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción;*
- 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación;*
- 5. La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer;*



6. *La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia” (Destacado fuera de texto).*

En efecto, una vez revisada la demanda se advierte que el actor sí cumplió con la carga de individualizar el acto administrativo demandado, en tanto que las pretensiones del demandante están dirigidas a controvertir la presunción de legalidad de los Decretos 383 de 1960 y 2846 de 1997, actos administrativos que a su vez fueron aportados de manera separada junto con la demanda.

Se advierte que si bien es cierto que en el acápite de la demanda titulado “*Lo que se demanda*”, quedó consignado el “**Decreto 393 de 1960**”, lo cierto es que para la Sala se trata, tan solo, de un error de carácter mecanográfico que no tiene la virtualidad de incidir en el acto cuya legalidad se controvierte. Aunado a ello, de la lectura íntegra del libelo de demanda, la Sala encuentra que en el texto del mismo el actor se refirió claramente al Decreto 383 de 1960, argumentos frente a los cuales los demandados se pronunciaron, por lo que puede afirmarse que existió una adecuada y correcta individualización del Decreto 383 de 1960.

Precisado lo anterior, la Sala abordará el estudio del fondo del asunto, aclarando que el análisis de legalidad del Decreto 383 de 1960, se realizará bajo el imperio de las normas vigentes al momento de su expedición, es decir, la Constitución de 1886, el Decreto - Ley 1222 de 1986 y la Ley 62 de 1939.

VI.6- Análisis de legalidad de los actos demandados

La Sala procederá a analizar si los Decretos 383 de 1960 y 2846 de 1997, vulneran las normas superiores en que debían fundarse, en particular, los artículos 5°, 6°, 76, (numeral 5°), 98 (numeral 5°) de la Constitución Política de 1886; 3°, 150 (numeral 4°), 288 y 290 de la Constitución Política de 1991; 3°, 4° y 6° de la Ley 62 de 1939; y 8°, 11, 12 (literales a y b del numeral 1°) y 13 (inciso 1°) del Decreto - Ley 1222 de 1986

En este sentido, deberá determinarse si los actos enjuiciados quebrantaron el principio de legalidad por falta de competencia y por pretermitir el procedimiento diseñado por la ley para la definición de los límites departamentales, para lo cual se analizará, en primer término, el procedimiento de deslinde bajo el régimen anterior a la Constitución Política de 1991 y, en segundo término, el análisis del caso concreto.



VI.6.1- Procedimiento de deslinde y de límite dudoso bajo el régimen jurídico anterior a la Constitución Política de 1991

Al respecto, la Sala recuerda que los artículos 4° y 98 de la Constitución Política de 1886, disponían que el Senado de la República tenía la competencia de designar las comisiones demarcadoras encargadas de definir las líneas divisorias dudosas entre los territorios, al prescribir lo siguiente:

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

Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos.

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

Los antiguos Territorios nacionales quedan incorporados en las secciones a que primitivamente pertenecieron” (Destacado fuera de texto)

“Artículo 98.- Son también atribuciones del Senado:

8. Nombrar las Comisiones demarcadoras de que trata el Artículo 4°; [...]” (Destacado de la Sala).

Cabe destacar que el inciso 3° del artículo 4° de la Constitución de 1886, fue derogado de manera expresa por el Acto Legislativo 01 de 1936¹². Empero, el inciso 4° del artículo 2° de la citada reforma constitucional mantuvo la competencia del Senado de la República para designar las comisiones demarcadoras para determinar las líneas divisorias del territorio. A la letra, la norma señala:

“Artículo 2° El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; los primeros se dividen en Municipios o Distritos Municipales.

La ley puede decretar la formación de nuevos Departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, siempre que se llenen estas condiciones:

1. Que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los Concejales de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento;

¹² El artículo 34 del Acto Legislativo 01 de 1936 indicó: **“Artículo 34.** Quedan expresamente derogados los Artículos 4° (en sus tres últimos incisos) (...).”



2. Que el nuevo Departamento tenga por lo menos 250.000 habitantes y quinientos mil pesos (\$ 500.000) de renta anual; y,

3. Que aquel o aquellos de que fuere segregado quede cada uno con una población de 250.000 habitantes por lo menos, y con una renta anual de quinientos mil pesos (\$500.000).

La ley podrá segregarse territorio de un Departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, teniendo en cuenta la opinión de los habitantes del respectivo territorio y el concepto previo de los Gobernadores de los Departamentos interesados. La ley reglamentará lo relacionado con esta disposición.

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

Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno y corresponde al legislador proveer a la organización y a la división administrativa de ellas.

La ley puede crear y suprimir Intendencias y Comisarías, anexarlas total o parcialmente a los Departamentos, darles estatutos especiales y reglamentar su organización electoral, judicial y contencioso administrativa” (Destacado fuera de texto).

Ahora bien, el procedimiento de deslinde y amojonamiento se encontraba regulado por el Decreto – Ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) y la Ley 62 de 1939, como pasa a explicarse a continuación:

El Decreto – Ley 1222 de 1986 reprodujo en el artículo 8° la competencia del Senado de la República para nombrar las comisiones demarcadoras encargadas de definir las líneas divisorias dudosas, así:

“ARTÍCULO 8° *La ley podrá decretar la formación de nuevos departamentos, desmembrado o no las entidades existentes siempre que se llenen estas condiciones:*

1. *Que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los concejos de la comarca que ha de formar el nuevo departamento.*

2. *Que el nuevo departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y cincuenta millones de pesos de renta anual, sin computar en esta suma las transferencias que reciba de la Nación.*

A partir del año siguiente al de la vigencia de este acto legislativo, las bases de población y renta se aumentarán anualmente en un cuatro y quince por ciento, respectivamente.

3. *Que aquél o aquellos de que fuere segregado, quede cada uno con población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo departamento;*



4. Concepto previo favorable del Gobierno Nacional sobre la conveniencia de crear el nuevo departamento;

5. Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo.

La ley que cree un departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades.

La ley podrá segregar territorio de un departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, o para erigirlo en intendencia o comisaría teniendo en cuenta la opinión favorable de los concejos municipales del respectivo territorio y el concepto previo de los gobernadores de los departamentos interesados y siempre que aquél o aquéllos de que fueren segregados quede cada uno con la población y rentas por lo menos iguales a las exigidas para un nuevo departamento en el momento de su creación.

La ley reglamentará lo relacionado con esta disposición.

Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado de la República.

Los actos legislativos que sustituyan, deroguen o modifiquen las condiciones para la creación de departamentos o eximan de alguna de éstas, deberán ser aprobados por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara. (C.P., ARTÍCULO 5º, incs. 2º y ss.)”.

A su vez, la Ley 62 de 1939 “sobre deslinde y amojonamiento de los Departamentos, Intendencias, Comisarias y Municipios de la República”¹³, reguló el procedimiento de deslinde y fijación de límites dudosos. En lo pertinente previó:

“ARTÍCULO 1º. *Previo acuerdo para cada caso concreto entre los Ministerios de Gobierno y de Hacienda y Crédito Público, se procederá a deslindar y amojonar los Departamentos, Intendencias, Comisarias y Municipios de la República, a medida del establecimiento de catastro Nacional y de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley.*

La Sección Nacional de Catastro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público queda encargada de llevar a efecto el deslinde y amojonamiento a que haya lugar.

Con este fin la mencionada Sección reunirá toda la documentación que exista hasta la fecha en los archivos de las diferentes entidades oficiales sobre esta materia: leyes, ordenanzas, planos, etc.

ARTÍCULO 2º. *El Ingeniero Catastral hará el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes de cada una de las entidades políticas interesadas, marcando sobre el plano topográfico o*

¹³ Norma reglamentada por el Decreto 803 de 1940 “Por el cual se reglamenta la Ley 62 de 1939”.



fotográfico del territorio en cuestión la línea o líneas que correspondan a la opinión unánime o diferente de estos, basada en la interpretación de los textos legales u otras razones, y en último caso marcará además el trazado técnico que juzgue más adecuado.

PARÁGRAFO. Los representantes de las entidades políticas interesadas serán:

a) Para cada uno de los Departamentos: dos delegados nombrados por la Asamblea Departamental y además el Gobernador o su representante.

b) Para cada una de las Intendencias: el Intendente o su representante y un delegado del Ministerio de Gobierno.

c) Para cada una de las Comisarías: el Comisario o su representante y un delegado del Ministerio de Gobierno.

d) Para cada uno de los Municipios: el Alcalde, el Personero y el Corregidor respectivos, en el caso en que el Municipio esté subdividido en Corregimientos.

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

a) Al Senado, cuando se trate de límites de Departamentos, de Intendencias o de Comisarías.

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

ARTÍCULO 4º. Una vez en posesión de los documentos concernientes a un límite en litigio, cuya solución corresponde al Senado, este, de acuerdo con la facultad privativa que le confiere la Constitución, nombrará las comisiones demarcadoras respectivas que se integrarán así:

1º. En el caso de límite de Departamento en litigio;

a) De un Senador por cada uno de los Departamentos interesados, escogidos de sendas ternas presentadas por las Diputaciones senatoriales correspondientes, en los cuales figurará precisamente un ingeniero, si hubiere esta clase de profesionales entre los miembros de la corporación.

b) De un Senador elegido directamente por el Senado, que no haya figurado en las ternas de la parte anterior.

Si las Diputaciones senatoriales interesadas no se pusieren de acuerdo para la formación de las ternas que les corresponden, dentro de los treinta días siguientes a la presentación de los documentos al Senado, este elegirá directamente los Senadores que deben representarlos.

2º. En caso de límites dudosos de Intendencias y Comisarías entre sí o de éstas con uno o varios Departamentos, las Comisiones demarcadoras se integrarán, en lo que se refiere a los Departamentos, en la forma anteriormente indicada, y en lo que dice relación a las



Intendencias y Comisarías, de ternas presentadas al Senado por el Ministro de Gobierno.

La Comisión demarcadora del senado examinará el problema, completará las informaciones si lo juzga necesario, y asistida por el Director Nacional de Catastro y el Ingeniero Catastral que haya actuado en el terreno, propondrá un trazado definitivo para la ratificación del Senado, dentro de los 60 días siguientes a su elección.

ARTÍCULO 5°. *Una vez en posesión de los documentos cuya solución corresponde a una Asamblea Departamental, está de acuerdo con la facultad privativa que le confiere la ley, nombrará las comisiones demarcadoras respectivas, que se integrarán por tres Diputados elegidos directamente por la corporación.*

La comisión demarcadora de la Asamblea examinará el problema, completará las informaciones si lo juzga necesario, y asistida por el Ingeniero Catastral que haya actuado en el terreno, propondrá un trazado definitivo para la ratificación de la Asamblea, dentro de los diez días siguientes a su elección.

ARTÍCULO 6°. *La demarcación, cuando se haya ratificado por las entidades competentes, vendrá a ser definitiva.*

Después de que el Ministerio de Gobierno informe al de Hacienda sobre la ratificación definitiva del trazado, la Sección Nacional de Catastro procederá en seguida al amojonamiento de los puntos característicos del límite, según especificaciones que al efecto se dicten.

Cuando los trabajos estén completamente terminados, el Ministerio de Hacienda enviará al de Gobierno copias auténticas de los planos y documentos respectivos para su distribución entre las entidades políticas interesadas y su publicación el Diario Oficial.

ARTÍCULO 7°. *Si las regiones donde se hayan iniciado los trabajos catastrales, se decretare la formación de nuevos Departamentos o Municipios, el acto concerniente deberá prever el deslinde y amojonamiento del caso, observando las disposiciones establecidas por la presente Ley” (Destacado fuera de texto).*

Del estudio del marco jurídico anterior, la Sala encuentra que para efectuar la operación administrativa de deslinde, el Ingeniero Catastral debía adelantar la diligencia en presencia de dos delegados nombrados por la Asamblea Departamental y el Gobernador o su representante, con base en la interpretación de los textos legales, para lo cual debía trazar el diseño más adecuado sobre el plano topográfico o fotográfico del territorio que podía corresponder a la opinión unánime o diferente de las partes intervinientes.



Por otra parte, en el evento en que se produjere un conflicto sobre límites dudosos entre dos departamentos, la Sección Nacional de Catastro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debía remitir la documentación aludida al Ministerio de Gobierno y este, a su vez, **al Senado de la República, quien de conformidad con la facultad privativa que le otorgaba la Constitución Política de 1886, debía nombrar las Comisiones Demarcadoras encargadas de examinar los problemas sobre límites dudosos.**

La Comisión Demarcadora debía estar integrada por un total de tres (3) senadores, uno por cada departamento interesado en la demarcación, elegidos de ternas presentadas por las Diputaciones Senatoriales con presencia de un ingeniero si existía en la corporación, y otro senador elegido directamente por el Senado de la República. Dicha comisión, con la asesoría del Director Nacional de Catastro y del Ingeniero Catastral que hubiese actuado en el terreno, era la encargada de proponer el trazado de límite ante **el Senado de la República**, quien debía proceder a su **ratificación definitiva**.

Culminado el trámite descrito, después de que el Ministerio de Gobierno informara a la cartera de Hacienda sobre la ratificación definitiva efectuada por el Senado de la República, la Seccional de Catastro debía proceder al *“(...) amojonamiento de los puntos característicos del límite, según especificaciones que al efecto se dicten”*.

Así las cosas, se tiene que en vigencia de la Constitución de 1886, el Senado de la República tenía a su cargo la competencia de nombrar las Comisiones Demarcadoras encargadas de definir los límites dudosos de las regiones territoriales y de efectuar la ratificación definitiva del trazado elaborado por la Comisión Demarcadora creada para tales efectos.

Cabe precisar que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el artículo 290 de la Constitución Política defirió a la ley la definición de los requisitos y condiciones para *“(...) realizar el examen periódico de los límites de las entidades territoriales”*.



En desarrollo de la citada norma constitucional, se expidió la Ley 1447 de 2011¹⁴ que le otorgó al **Congreso de la República** la competencia para 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. En efecto, el artículo 1º de la citada norma, sobre el particular dispuso:

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

Para la determinación de límites de los Distritos distintos al Distrito Capital de Bogotá, y solución de conflictos limítrofes entre un Distrito y un municipio de un mismo ente territorial, se aplicará el régimen previsto para los municipios, hasta que se reglamente su régimen político, fiscal y administrativo conforme a la Constitución y las leyes especiales que para tal efecto se dicten.

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

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

Así pues, durante la vigencia de la Constitución Política de 1886 la competencia para definir los límites dudosos residía en el Senado de la República, mientras que, a partir de la Constitución Política de 1991 y, en especial, a partir de la promulgación de la Ley 1447 de 2011, es al Congreso de la República, a quien le corresponde definir los límites dudosos y solucionar los conflictos limítrofes de conformidad con el procedimiento previsto en la citada normatividad.

De este modo, cabe aclarar que si bien es cierto que la Constitución Política de 1991 tiene aplicación inmediata, pues el artículo 380 del Estatuto Superior

¹⁴ “Por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política de Colombia”.



prescribió la derogatoria expresa de la Constitución Política de 1886, lo cierto es que tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, ello no comportó la eliminación en bloque del ordenamiento legal anterior, pues se presume la subsistencia de la legislación preexistente en la medida en que se armonice con las nuevas reglas constitucionales. En efecto la Corte Constitucional¹⁵ ha advertido que *“el criterio constitucional dominante es el que reconoce que la derogatoria expresa de la Constitución de 1886 por el artículo 380 de la actual Carta Política, no conlleva una eliminación en bloque del ordenamiento jurídico anterior. Para este Tribunal, en la medida que el nuevo Estatuto Superior no consagró una cláusula general o especial de derogatoria de la normatividad preconstitucional, lo que hace su normatividad es producir un efecto retrospectivo sobre la legalidad preexistente, que implica proyectarle en forma automática todos sus mandatos superiores, de modo que aquella sólo esta (sic) condenada a desaparecer cuando sus normas no armonicen con las nuevas reglas constitucionales o cuando hayan sido modificadas o sustituidas por estas últimas”*.

VI.6.1- El caso concreto

Como punto inicial, se destaca que, en el año de 1951, el Senado de la República aprobó el límite desde **Puerto Rey hasta el Alto de Carrizal** en la Serranía de Ayapel¹⁶ en los siguientes términos:

“[...] Informe (415)... “Partiendo de un punto situado a 15 metros de la casa más occidental de lo que hoy existe del antiguo caserío conocido con el nombre de ‘Puerto Rey’, quedando dicho caserío del departamento de Bolívar, a orillas de la Bahía del Rey, en el mar de las Antillas, donde se colocará un mojón de concreto, se sigue por una línea recta a buscar un acto o morro llamado ‘cerro de las Lajas’ que pertenece al sistema de la serranía de Abibe y que tiene una altura aproximada de 100 metros sobre el nivel del mar, de aquí por toda la cresta de dicha serranía, que constituye el divortium aquarum, hasta el ‘Alto de Las Palomas’, que está más o menos a 800 metros sobre el

¹⁵ C- 571 de 2004.

¹⁶ Así mismo, de conformidad con el documento titulado: “Memorias, Primer Foro Nacional, trazando territorios de Paz, Colombia: Una cosa casa, se consigna la siguiente información: “El Senado intervino en 1951 y aprobó el informe hasta el Alto de Carrizal y el amojonamiento se realizó en el año 1954 (sin participación del IGAC). Se hizo reconocimiento de campo y el proceso se suspendió por falta de interés de las partes.

En 1960 se reunieron los delegados de los gobernadores, sin el IGAC, en el resto del lindero. Por Resolución 014 de 1997 el Ministerio del Interior y de Justicia y el de Hacienda y Crédito Público le ordenaron al IGAC el inicio del proceso de deslinde.

”https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/memoriasforotrazandoterritoriosdepaz_2018.pdf.

Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2019.



nivel del mar, de aquí por la misma cresta de la serranía a un morro conocido con el nombre de `Alto de Quimarí`, situado a 1600 metros sobre el nivel del mar, de este punto, siempre por la misma cresta de la serranía, hasta llegar al `Alto de Carepa`, que esta (sic) a 1.800 metros sobre el nivel del mar; y de aquí por la misma cresta de la serranía al `Alto de Carrizal` situado a 2.200 metros sobre el nivel del mar.¹⁷

Así mismo, el Documento titulado “*Estudio Histórico y Técnico sobre el conflicto de límites del Departamento de Antioquia con el Departamento de Córdoba*” que obra en el expediente, da cuenta que a pesar de que no fue posible terminar el trabajo de delimitación por falta de tiempo y por encontrarse en receso el Senado de la República, dicha comisión asumió el compromiso de terminar dicho trabajo para presentar las conclusiones ante el Senado de la República.

Dentro de dicho contexto histórico, posteriormente, se expidió el Decreto 383 de 1960, hoy acusado, que en la parte considerativa dispuso en lo pertinente lo siguiente:

“REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
GOBERNACIÓN

**DECRETO NUMERO 383 DE 1960
(agosto 27)**

Por medio del cual se aprueba una Acta y se dictan otras disposiciones

EL GOBERNADOR DE ANTIOQUIA

En uso de sus atribuciones legales, y

Considerando:

- a Que los gobiernos de Antioquia y Córdoba consideraron conveniente en orden a obtener una correcta administración de los determinados territorios, concretar algunos límites entre ellos, [...]*
- b Que con el objeto de lograr el fin expresado, los Gobiernos de Antioquia y Córdoba comisionaron a los señores Alfredo Cock Arango y Eugenio Giraldo, respectivamente, quienes visitaron la región limítrofe de los dos Departamentos, en el sector Puerto Rey-Arboletes y en el del sur y oriente de Córdoba, [...].*
- c Que las conclusiones de los comisionados de los aludidos Departamentos quedaron consignadas en el acta que ellos suscribieron en la ciudad de Montería, el 25 de julio del presente*

¹⁷ ¹⁷ Note de pie de página del Documento Histórico y técnico sobre el conflicto de límites del Departamento de Antioquia con el Departamento de Córdoba visible a Folio 106.



año, la cual se aprobará íntegramente, disponiéndose, así mismo, su protocolización en una de las Notarías de la ciudad de Medellín, y

- d) Que, además, siguiendo las recomendaciones de los comisionados, el Departamento debe tomar las medidas necesarias con el fin de que se coloquen hitos o mojones en los lugares más adecuados de la línea limítrofe y de obtener la intervención del Instituto Geográfico de Colombia Agustín Codazzi con el fin de determinar esos linderos dentro de la red geodésica nacional.

Decreta

“Artículo 1º. – **Apruébase en todas sus partes la siguiente Acta:**
“Acta. En la ciudad de Montería, capital del Departamento de Córdoba, se reunieron el día veinticinco (25) de julio de mil novecientos sesenta (1.960), Alfredo Cock Arango, en representación del Departamento de Antioquia, según el oficio N° 976, del 19 de julio de 1.960, del Sr, Gobernador, y Eugenio Giraldo, en representación del Departamento de Córdoba, según Decreto N°00347-Bis, del 25 de julio de 1960.

La reunión tuvo por objeto acordar la colocación de un mojón intermedio entre el actualmente existente en la orilla de la Bahía del Rey, en el mar de las Antillas, y el Alto de la Laja, y convenir los puntos por definir en la línea limítrofe de los dos Departamentos. Se acordó lo siguiente: A) Viajar a la región de Puerto Rey-Arboletes para colocar un nuevo mojón, alejado del mar,- b) definir la línea limítrofe en el sur de Córdoba, desde el Alto de Carrizal hasta la Serranía de Ayapel; y c) precisar la línea limítrofe en el sector oriental de Córdoba [...].

A) Mojón en la región de Puerto Rey-Arboletes.- El representante del Departamento de Antioquia viajó a Arboletes el veintiséis (26) de julio, no habiéndolo podido hacer hasta el veintiocho (28) del mismo mes el del Departamento de Córdoba, por inconvenientes insalvables de última hora. Reunidos ese día -28 de julio- los representantes de los dos Departamentos, procedieron a colocar el mojón intermedio a que arriba se hace referencia.

Se comprobó que el mojón de concreto colocado en junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1.954) por los representantes de los dos Departamentos, señores Fernando Isaza, Alfredo Molina Lince, Remberto Burgos y Eugenio Giraldo, a unos veintidós (22) metros de la orilla del Caribe, se encuentra ya en la propia orilla del dicho mar debido a que por la acción de las olas éste ha avanzado hacia tierra, corriéndose el peligro de que pueda desaparecer en poco tiempo.

El Mojón allí existente se encontró a unos dos (2) metros de la orilla del mar Caribe o de las Antillas, y tiene las siguientes características que demuestran que es el mismo colocado en junio de mil novecientos cincuenta y cuatro (1.954): ciento quince centímetros (1.15 Mts.) de altura por unos sesenta centímetros (0.60 mts.) de diámetro, debidamente enterrado y marcado en una de sus caras con la letra A y por la otra con la letra C. Visto dicho mojón desde el pilar de la casa que perteneció a Antonio Palacio, se observó en el tránsito el rumbo



magnético Norte trece grados treinta minutos hacia el Este (N – 13°.30' – E), visto desde la punta de Arboletes, se observó en el tránsito el rumbo magnético Sur setenta y nueve grados hacia el Este (S – 79°. – E); y – visto desde el Alto de La Laja hacia el mar, se observó en el tránsito el rumbo magnético Norte veintiocho grados hacia el Oeste (N – 28°. – W). Colocado el tránsito encima del mismo mojón se observaron los siguientes rumbos magnéticos: al pilar de la casa que perteneció a Antonio Palacio, Sur trece grados treinta minutos Oeste (S – 13°. 30' – w); a la punta de arboletes, Norte setenta y nueve grados Oeste (N – 79°, - W); y al Alto de la Laja, Sur veintiocho grados Este (S – 28°, E)

A partir del mencionado mojón y con rumbo Sur veintiocho grados Este (S – 28°, E) hacia el Alto de la Laja se midieron la línea recta seiscientos sesenta metros (660 mts.) y allí, al amparo de la acción de las olas y en sitio bien seguro por estar distante del mar, se colocó un nuevo mojón de concreto de las siguientes características: cilíndrico, de unos sesenta centímetros (0,60 mts.), En la parte superior fue marcado con la letra A (Antioquia) por una de sus caras, y por la otra con la letra C (Córdoba).

B) Línea limítrofe en el sur de Córdoba. EL limite interdepartamental desde el mar Caribe o de las Antillas hasta el Alto de Carrizal está definido así: Desde la orilla del mar Caribe en la bahía del Rey en donde está colocado un mojón de concreto, en línea recta con dirección Sur veintiocho grados Este (S – 28°. – E) hacia el cerro llamado Alto de La Laja que pertenece al sistema de la Serranía de Abibe y que tiene una altura aproximada de cien metros (100 mts.) sobre el nivel del mar, de aquí por toda la cresta de dicha serranía, que constituye el divortium aquarum, hasta el Alto de Las Palomas, que está más o menos a ochocientos metros (800 mts.) sobre el nivel del mar, de aquí por la misma cresta de la Serranía hasta un morro conocido con el nombre de Alto de Quimarí, situado a mil seiscientos metros (1600 mts.) sobre el nivel del mar, de este punto, siempre por la misma cresta de la Serranía, hasta llegar al Alto de Carepa, que está a mil ochocientos metros (1.800 mts.) sobre el nivel del mar, y de aquí por la misma cresta de la Serranía al Alto de Carrizal situado a dos mil doscientos (2.200 mts.) sobre el nivel del mar.

Faltando por precisar y definir el limite desde el Alto de Carrizal hasta la Serranía de Ayapel, se convino en determinarlo por una línea recta desde el dicho Alto a la nombrada Serranía con el objeto de enderezar la imprecisa que existe actualmente de hecho y de eliminar un repliegue hacia el Oriente, que está administrado por el Departamento de Antioquia. Para solucionar adecuadamente y en forma equitativa esta situación, **se acordó como línea limítrofe la siguiente: Desde el Alto de Carrizal que pertenece al sistema de la Serranía Abibe y que está situado a dos mil doscientos metros (2.200 mts.) sobre el nivel del mar, en línea recta pasando por los cerros donde nace el río Pegadó hasta encontrar la cima de la Serranía de Ayapel.**

C) Línea limítrofe en el Oriente de Córdoba. – El límite parte desde el punto donde termina la línea recta que va del Alto de Carrizal a la Serranía de Ayapel, pasando por los cerros donde nace el río Pegadó, de aquí sigue por toda la cresta de la dicha Serranía que constituye el divortium aquarum de los ríos San Jorge y Cauca,



hasta la margen occidental de la Ciénaga de San Lorenzo; y más o menos desde la mitad de la margen occidental de dicha Ciénaga hacia el Nor-Oeste para torcer luego hacia el Este y terminar en el punto en donde confluyen los límites de los departamentos de Antioquia, Bolívar y Córdoba.

Los suscritos recomiendan a los Gobernador de los dos Departamentos que procedan a la mayor brevedad a colocar hitos o mojones de concreto en los lugares más adecuados de la línea limítrofe, y que estos sean localizados por el Instituto Geográfico de Colombia “Agustín Codazzi” dentro de la red geodésica del país.

Habiéndose cumplido de esta manera la comisión conferida, se extienden y firman seis (6) ejemplares de esta acta en la ciudad de Montería, el veintinueve (29) de julio de mil novecientos sesenta (1.960).

El representante de Antioquia. (fdo) Alfredo Cock Arango.

El representante de Córdoba. (fdo) Eugenio Giraldo.

Artículo 2º - En los lugares más adecuados de la línea limítrofe se colocarán los correspondientes mojones, lo cual se hará en armonía con las autoridades del Departamento de Córdoba. Así mismo, se pedirá al Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” su intervención con el fin de localizar los puntos limítrofes dentro de la red geodésica del país” (Negrillas y subrayado fuera de texto).

Del estudio del contenido del citado acto, se colige que a través del Decreto 383 de 1960, el Gobernador del Departamento de Antioquia aprobó el acta del 25 de julio de 1960, contentiva de la reunión realizada por los representantes comisionados por los Gobiernos de los Departamentos de Antioquia y de Córdoba, quienes visitaron la línea limítrofe y acordaron, entre otras, la colocación de un mojón intermedio en “[...] la orilla de la Bahía del Rey, en el mar de Las Antillas, y el Alto de la Laja [...], la definición de la línea limítrofe entre ambos departamentos “[...] desde el Alto de Carrizal hasta la Serranía de Ayapel [...]” y por último, **“precisar la línea limítrofe en el sector oriental de Córdoba”**.

Como se observa, el Decreto 383 de 27 de agosto de 1960 acordó definir la línea limítrofe en el sur de Córdoba, **desde el Alto de Carrizal hasta la Serranía de Ayapel así como la línea limítrofe en el sector oriental de Córdoba.**

En efecto, resulta claro que se comisionó a funcionarios de los Departamentos de Antioquia y de Córdoba para efectuar la visita de la región limítrofe de dichos entes territoriales, desconociendo el procedimiento previsto en la Ley 62 de 1939 que era claro en disponer que la Comisión Demarcadora designada por el Senado



e integrada en la forma prevista por la misma ley, debía proponer un trazado sobre límite dudoso para la aprobación definitiva del Senado con la previa asesoría del Director Nacional de Catastro y del Ingeniero Catastral.

Aunado a ello, se tiene que el Gobernador del Departamento de Antioquia, al aprobar de manera “*íntegra*” el trazado definido por dichos funcionarios comisionados sobre la línea limítrofe desde el Alto de Carrizal hasta la Serranía de Ayapel y la línea limítrofe oriental de Córdoba, se abrogó la competencia del Senado de la República, cuerpo colegiado que a la luz de las normas que fueron analizadas, tenía la atribución de aprobar o “*ratificar*” el trazado sobre los límites dudosos.

En este escenario, es evidente que el Decreto 383 de 1980, no solo se expidió sin sujeción al procedimiento previsto en la Ley 62 de 1939, sino que, además el Gobernador del Departamento de Antioquia usurpó la competencia del Senado de la República, Corporación a la que le correspondía la ratificación definitiva del trazado efectuado por la Comisión Demarcadora sobre los límites dudosos entre los dos departamentos.

Ahora bien, y como lo puso de presente el *a quo*, también resulta procedente la declaratoria de nulidad del **Decreto 2846 de 1º de octubre de 1997**, en tanto que, a través de este último acto se dejó vigente la delimitación realizada en el plurimencionado **Decreto 383 de 27 de agosto de 1960**, por lo que al formar una unidad jurídica que se torna en inescindible con el primero de los actos mencionados, la Sala estima necesario confirmar la sentencia de primera instancia, como en efecto se dispondrá en la parte motiva de la presente providencia.

Finalmente, la Sala encuentra que la Secretaria General de la Gobernación del Departamento de Antioquia confirió poder a la abogada Mary Luz Quintero Arias, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.257.650 y tarjeta profesional No. 187.714 del Consejo Superior de la Judicatura, quien no se encuentra reconocida como apoderada judicial de la Gobernación del Departamento de Antioquia.

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



FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia apelada, esto es, la sentencia del 19 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Reconocer a la abogada **MARY LUZ QUINTERO ARIAS**, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.257.650 y tarjeta profesional No. 187.714 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderada judicial de la Gobernación del Departamento de Antioquia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P(5)