



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado N°: 1200OAJ-2024-0000345-IE
No. Caso: 1278694
Fecha: 07-11-2024 19:08:57
Rad. Padre: 2420SGEO-2024-0000192-IE

MEMORANDO

Bogotá D.C.,

PARA: MANUEL GUILLERMO BELTRAN QUECAN
Subdirección De Geografía

DE: JEFE DE OFICINA

ASUNTO: *Respuesta radicado 2420SGEO-2024-0000192-IE del 19 de agosto de 2024 – Concepto sobre los alcances de la ordenanza N° 1258 de 2024.*

Reciba un cordial saludo. Me permito informar que hemos recibido el memorando del asunto, por medio del cual solicita concepto jurídico a la Oficina Asesora Jurídica, en los siguientes términos: “(...) 1. ¿Cuáles son los efectos jurídicos de la Ordenanza N° 1258 de 2024 frente a la Ley 119 de 1959 y Decreto 287 de 1983? ¿Esta ordenanza los deroga?, 2. Frente a la expedición de dicha ordenanza ¿Cuáles son las afectaciones frente al deslinde? ¿cuál es su alcance jurídico? ¿Debe ser incluida en el deslinde solamente como un factor de análisis?, 3 ¿La mencionada ordenanza genera afectaciones frente a las sesiones de campo que se han realizado?, ¿si el deslinde se apertura bajo la causal del literal b del artículo 2 de la Ley 1447 de 2011, ¿tal ambigüedad se subsanaría con dicha ordenanza?, 5. ¿Cuál debería ser la posición del IGAC frente a dicha ordenanza en el marco del deslinde en curso?”

Con el fin de conceptuar jurídicamente, en ejercicio de las funciones atribuidas a la Oficina Asesora Jurídica por los numerales 8 y 13 del Artículo 12 del Decreto 846 de 2021, procederemos a: i) efectuar el planteamiento del problema jurídico, ii) describir los elementos fácticos y jurídicos relevantes que subyacen al planteamiento del problema jurídico, y iii) resolver los interrogantes planteados en la solicitud del concepto jurídico.

1. Planteamiento del problema jurídico.

Teniendo en cuenta la solicitud de concepto transcrita previamente, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, resolver el siguiente problema jurídico: ¿cuáles son los efectos jurídicos de la ordenanza 1258 de 2024 expedida por la Asamblea Departamental de Meta, en relación con la diligencia de deslinde en la línea límite entre los departamentos de Meta y Cundinamarca, en el sector que comprende los municipios de San Juanito (Meta) con los municipios de Fomeque, Junín, Gachalá y Medina (Cundinamarca)?

2. Elementos fácticos y jurídicos relevantes que subyacen al planteamiento del problema

2.1. Elementos fácticos relevantes

La Ley 118 de 1959 por la cual se crea y organiza el departamento del Meta, establece en su artículo N° 1, lo siguiente:

“ARTICULO 1°. En desarrollo de artículo único del Acto legislativo número 2, de 15 de septiembre de 1959, créase el Departamento del Meta, formado por el territorio de la Intendencia del mismo nombre, comprendido dentro de los siguientes límites:

"Desde la confluencia del río Negro - que más adelante toma el nombre de Guayuriba- con la quebrada de Susumuco, se sigue por esta quebrada, aguas arriba, hasta su nacimiento. De ahí en dirección general Norte, por toda la cima, divorcio de aguas de las cuencas de los ríos Gutiquía en el Meta y Negro en Cundinamarca, pasando por los páramos "Atravesado" y "De los Burros", hasta llegar al Páramo de Chingaza, en donde el lindero tuerce en dirección Este, primero, y luego hacia el Sureste, para seguir por el mismo divorcio de aguas del río Guatiquía, en el Meta, con los ríos Guavio y Humea, en Cundinamarca pasando por la Cuchilla de Gaque, por los Farallones de Gachalá y por la Cordillera de los Farallones, hasta encontrar el nacimiento del río Guacavía. De ahí, se sigue por el río Guacavía, aguas, abajo, hasta encontrar la desembocadura del caño Pecuca; de la confluencia de estos dos cursos, sigue luego el límite, según una línea recta, aproximadamente 52.8 kilómetros de longitud y rumbo aproximado N. 8°.55' E., hasta el punto en donde confluyen los ríos Guavio y Upía y los territorios del Meta, Cundinamarca y Boyacá. De ahí sigue por el río Upía, aguas abajo, hasta su desembocadura en el-río Meta, y luego por éste aguas abajo, hasta su intersección con el meridiano 3° E., de Bogotá, punto en el cual concurren los territorios del Meta, Boyacá y Vichada. De ahí se sigue en dirección Sur, por dicho meridiano, hasta su intersección con los ríos Guaviare y Guayabero, punto en donde concurren los territorios del Meta, Vichada y Vaupés. Por el río Guaviare o Guayabero se sigue luego aguas arriba, hasta el punto en donde lo intercepta el meridiano que pasa por el sitio de nacimiento del río Ajajú o Apoporis. De ahí, por este meridiano, en dirección Sur, hasta el nacimiento del río Ajajú, punto en donde concurren los territorios del Meta, Vaupés y Caquetá. De ahí se sigue en dirección general N.W., por toda la cima de la cordillera que divide las aguas que van al río Guayabero de las que fluyen al río Caquetá, hasta el punto más alto del Cerro Neiva, en la Cordillera Oriental, sitio en donde concurren los territorios del Meta, Caquetá y Huila. De ahí se continúa, en dirección general N. E., por toda la cima o divorcio de aguas de la Cordillera Oriental, hasta el punto más alto, común a dicho divorcio y al de las aguas de los ríos Blanco, en Cundinamarca, y Nevado, y

Manzanares, en el Meta. De ahí se sigue, en dirección general Este, por toda la cima de la hoya del río Blanco, hasta frente del nacimiento de la quebrada El Estado. De ahí se sigue por ésta, aguas abajo, hasta su confluencia con el río Negro, y por éste se sigue, aguas abajo, hasta la desembocadura de la quebrada Susumuco, punto de partida".

La capital del Departamento del Meta será Villavicencio."

El Gobernador del Departamento del Meta, expidió el Decreto N° 287 de 1983, por medio del cual se modificó el Decreto N° 132 de 1983 fijando los límites del Municipio de San Juanito así: "Artículo primero: Se modifica el Decreto N° 132 de 1983 sobre fijación de los límites del Municipio de San Juanito el cual quedará así: Partiendo del Cerro Peña del Alumbrado en la zona occidental de municipio, se toma al norte por la Serranía de los Dragones y luego al oriente por la cuchilla de San José, para tomar nuevamente al norte para buscar la cuchilla del Gaque. Se continúa al oriente por dicha cuchilla hasta la loma del Soche y se toma luego al sur por la farallones de Medina hasta el cerro Teta de Vieja en la serranía de los farallones, limitando en todo este tramo con el Departamento de Cundinamarca. De este punto se continúa al sur por la Serranía de los farallones hasta el Cerro kikiriki y de aquí al sur-occidente por la loma o chichilla de San Roque hasta el nacimiento de la quebrada La Escandalosa marcando en este trayecto el límite con el municipio de Restrepo. Se continúa por la quebrada las escandalosa curso abajo hasta su desembocadura en el río Guatiquía para tomar por este aguas arriba hasta la afluencia de la quebrada de Moreno y se sigue por esta corriente arriba hasta su confluencia con la quebrada Caño Negro, tomando por esta última aguas arriba hasta su nacimiento en las estribaciones del cerro Alto el Uval. De este sitio se continúa al norte por la loma o cuchilla de Órganos hasta el cerro Peña del Alumbrado, punto de partida y quedando delimitado en este tramo con el municipio del Calvario".

Mediante comunicación del 12 de septiembre de 2022, el alcalde de San Juanito Meta, solicitó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC la "revisión por medio de deslinde del límite entre los departamentos de Meta y Cundinamarca, y la certificación de éste, en el sector entre el municipio de San Juanito, en el Departamento del Meta y Fómeque, Junín, Gachalá y Medina, en el Departamento de Cundinamarca, de conformidad con los límites señalados en el artículo 1 de la Ley 118 de 1959 por la cual se crea organiza y se fijan límites al departamento del Meta".

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC mediante la resolución 1598 de 2022, ordenó la apertura de la diligencia de deslinde en la línea limítrofe entre los departamentos de Meta y Cundinamarca, en el sector que comprende los municipios de San Juanito (Meta) con los municipios de Fómeque, Junín, Gachalá y Medina (Cundinamarca) de acuerdo con el procedimiento y aspectos técnicos establecidos en la Ley 1447 de 2011 compilado en el Decreto 1170 de 2015, designó al presidente de la comisión para realizar la operación de deslinde, determinó el conjunto de entidades

territoriales con interés en la respectiva actuación administrativa, y convocó a una reunión de apertura para el 22 de febrero de 2023.

Mediante resolución 699 de 2023, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, dejó “*sin efecto la sesión de apertura de la diligencia de deslinde, llevada a cabo el 22 de febrero de 2023 a las 09:00 en sesión virtual a través de la plataforma Microsoft Teams, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución*”, corrigió el inciso N° 7 de la parte considerativa de la Resolución 1598 de 2022, y convocó a los representantes legales de las entidades territoriales con interés en la operación de deslinde para la sesión de apertura el 2 de junio de 2023.

En el marco de la operación de deslinde, se han realizado 3 sesiones en las cuales las entidades territoriales han presentado sus propuestas limítrofes, se han desarrollado recorridos de campo visitando elementos geográficos concertados, y se ha explicado el uso de diferentes insumos técnicos inherentes a la actuación administrativa.

Por medio de correo electrónico del 13 de septiembre de 2024, la delegación del Departamento del Meta, remitió al Instituto Geográfico Agustín Codazzi copia de la Ordenanza 1258 de 2024 “Por medio de la cual se actualizan los límites del municipio de San Juanito en el Departamento del Meta”, en los siguientes términos:

“Artículo primero: Los límites del municipio de San Juanito en el Departamento del Meta, desde la sanción de la presente ordenanza, serán los siguientes:

a) Con el departamento de Cundinamarca, los fijados en la Ley 118 de 1959.

b) Con el municipio de Restrepo.

Del nacimiento del río Guacavia en la Serranía de Los Farallones, en límites con el departamento de Cundinamarca, se continúa por dicha Serranía en dirección general al

suroccidente, pasando por el cerro Teta de Vieja, hasta encontrar el nacimiento de la Quebrada La Escandalosa, fin de la línea descrita.

c) Con el municipio de El Calvario

Del nacimiento de la quebrada La Escandalosa, se continúa por dicha quebrada, aguas abajo, hasta su desembocadura en el río Guatiquia; se continúa por el río Guatiquia, aguas arriba, hasta la afluencia de la Quebrada Moreno; se continúa por dicha quebrada, aguas arriba, hasta su confluencia con la quebrada Caños Negros; se continúa por la quebrada Caños Negros, aguas arriba, hasta su nacimiento en las estribaciones del Alto del Uval; de este sitio, se continúa en sentido general al norte por la serranía Los Órganos, hasta el punto más alto a 3.994, 9 m.s.n.m sobre la Cuchilla Los Órganos – Hoja 247-II-C, edición 2013 IGAC, fin de la línea descrita”.

Adicionalmente, en el artículo tercero de la Ordenanza 1258 de 2024, se derogan “los Decretos con fuerza ordenanza N° 132 y 287 de 1983 y demás disposiciones que le sean contrarias”

2.2. Elementos jurídicos relevantes

Los elementos jurídicos relevantes que serán objeto de análisis son los siguientes: i) Ley 1447 de 2011, ii) Decreto 2381 de 2012, iii) procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales del IGAC – Código PC-CEG-08 vigente desde el 9 de octubre de 2023, y iv) alcances y naturaleza de la derogación de normas jurídicas.

2.2.1. Normativa y procedimiento que regulan la actuación administrativa de deslinde

2.2.1.1. Ley 1447 de 2011

La Ley 1447 de 2011, por la cual se desarrolla el artículo 290 de la Constitución Política, -entre otras- : i) atribuye al Congreso de la República competencias en relación con la fijación y modificación de límites regional territoriales del orden departamental y del distrito capital de Bogotá, a las asambleas departamentales, el de los municipios y provincias territoriales, y al Gobierno Nacional el de las entidades territoriales indígenas, ii) define la naturaleza jurídica del concepto “deslinde”, iii) determina el procedimiento de la operación administrativa de deslinde, iv) señala los alcances jurídicos del acta de la diligencia de deslinde, v) define el concepto de “límite tradicional”, establece los alcances jurídicos de la decisión y el término para el límite tradicional, y vi) establece el procedimiento para límites dudosos.

En relación con lo anterior, el artículo 2 de la Ley 1447 de 2011, indica:

“Artículo 2º. Examen y revisión periódica de límites. El examen periódico de los límites de las entidades territoriales dispuesto por el artículo 290 de la Constitución Política, se hará mediante diligencia de deslinde por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, de oficio o a petición, debidamente fundamentada, del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas o de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en los siguientes casos:

a) Cuando no exista norma que fije los límites sino que este es el resultado de la evolución histórica o de la tradición;

b) Cuando las descripciones contenidas en los textos normativos sean imprecisas, insuficientes ambiguas o contrarias a la realidad geográfica;

c) Cuando la norma que fije el límite o lo modifique mencione comprensiones territoriales, sectores o regiones que previamente no estén definidos, delimitados o deslindados;

d) Cuando ocurran eventos que alteren posición espacial de los elementos que conforme el límite.

El IGAC informará a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes y al Ministerio del Interior y de Justicia tanto de la iniciación del deslinde como de los avances y resultados del mismo.

Realizado el deslinde de una entidad territorial solo procederá su revisión o examen periódico cada 20 años. Se podrán antes de ese término cuando ocurran eventos que alteren la posición espacial de los elementos que conforman el límite y con los mismos requisitos establecidos en el inciso anterior”.

El artículo 3 de dicha disposición jurídica, establece:

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

Si dentro de la diligencia de deslinde se presentaren dudas o desacuerdos sobre el significado de conceptos o términos técnicos de tipo geográfico, cartográfico o topográfico, corresponde resolverlos al profesional, funcionario del IGAC, que

realiza el deslinde, ajustándose al marco conceptual que por competencia este instituto formule”.

El artículo 4 de la Ley 1447 de 2011 contempla el procedimiento de la operación administrativa de deslinde en los siguientes términos:

“Artículo 4º. 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”.

El artículo 6 de la Ley 1447 de 2011 establece que se debe entender por límite tradicional, así:

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

En este caso, durante la diligencia de deslinde se evaluará el comportamiento que históricamente hayan tenido los elementos de juicio y pruebas que se alleguen al expediente, tales como: Tradición cartográfica, catastral, registral, descripciones contenidas en textos de geografía o estudios de reconocidos científicos de las geociencias, testimonios de miembros nativos de la comunidad, aspectos ambientales, notariales, prestación de servicios públicos, salud, educación y construcción de obras públicas, existencia de corregimientos, inspecciones de policía, juntas de acción comunal y otras formas institucionales de ejercicio de competencias; así como la participación en el registro censal y en el censo electoral”.

El artículo 8 de la Ley 1447 de 2011 consagra el concepto de límite dudoso de la siguiente manera:

“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”.

El artículo 9 de la Ley 1447 de 2011 contempla el procedimiento para límites dudosos, como se procede a describir:

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

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

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

La anexión de un área territorial de un municipio a otro no podrá afectar la categoría del municipio de donde ella se segregue, ni menguarle a este las condiciones mínimas exigidas por el artículo 8° de la Ley 136 de 1994 para la creación de municipios.

La correspondiente oficina de Planeación Departamental realizará en la respectiva zona de conflicto intermunicipal una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito que definitivamente en el territorio en conflicto, se presentan aspectos e indefinición de límites o problemas de identidad natural, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexamiento y la consiguiente agregación de áreas territoriales.

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

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

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

Parágrafo 2°. Cuando los límites dudosos involucren varios municipios, departamentos o distritos, deberá solicitarse al IGAC, dentro del mes siguiente a la recepción del expediente, una delimitación provisional de la zona en disputa, lo cual se hará con base en los documentos históricos y catastrales que posea el instituto. Esta delimitación provisional deberá hacerse en un plazo máximo de tres (3) meses. Mientras se surten estos trámites, las entidades territoriales involucradas conservarán sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos legales.

Una vez hecha la delimitación provisional, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 1° del presente artículo”.

2.2.1.2. Decreto 2381 de 2012

El Decreto 2381 de 2012, por el cual se reglamenta la Ley 1447 de 2011, con el fin de adecuar el procedimiento del deslinde y darle un orden secuencial, contempla directrices para la interpretación de expresiones y situaciones usuales en la operación de deslinde, el contenido y la naturaleza del acta de deslinde, las limitaciones y alcances de la diligencia de deslinde, los requisitos que debe llenar la solicitud del examen de los límites, la comparecencia de las entidades territoriales, el trámite del expediente del límite dudoso y, los términos para el cumplimiento de las diferentes etapas.

En relación con el trámite de la diligencia de deslinde, el artículo 5 del Decreto 2381 de 2012, establece:

“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 límite 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 1º. *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 2º. *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”. (negrilla subrayado fuera de texto)

2.2.1.3. Procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales del IGAC – Código PC-CEG-08 vigente desde el 9 de octubre de 2023

El procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales del IGAC – Código PC-CEG-08 vigente desde el 9 de octubre de 2023, establece en su numeral 5,16 la estructura del Informe final de operaciones administrativas de deslinde y amojonamiento de Entidades Territoriales conforme lo establecido en la Ley 1447 de 2011 y el Decreto 1170 de 2015, de la siguiente manera:

“(…)

INTRODUCCION

1. ASPECTOS TÉCNICOS Y NORMATIVOS DEL LÍMITE MUNICIPAL

1.1. Descripción del Límite

1.2. Insumos Cartográficos IGAC

1.3. Normatividad del límite examinado

1.4. Documentos IGAC respecto al límite

2. EVALUACIÓN IGAC PREVIA DEL LÍMITE - DIAGNÓSTICO

3. PROCESO DE DESLINDE LIMITE Entidad Territorial 1-Entidad territorial 2

3.1 Solicitud del Deslinde

3.2 Actuaciones Administrativas

3.3 Actuaciones técnicas

3.4 Diligencia de Campo

3.5 Acta de Deslinde

4. RESULTADO DEL DESLINDE

4.1 Resultado deslinde en acuerdo

4.1.1 Límites con normativa en acuerdo

4.1.2. Límites sin normativa en acuerdo

4.1.2.1 Exposición de Motivos

4.1.2.2 Proyecto de Norma Contentivo de la Decisión sobre el Límite Dudoso

4.2 RESULTADO DESLINDE DESACUERDO – TRADICIONALES / DUDOSOS O EN CONTROVERSIA

4.2.1 Material probatorio

4.2.1.1. Material Probatorio (Entidad Territorial 1)

4.2.1.2 Material Probatorio (Entidad Territorial 2)

4.2.1.3 Análisis y Evaluación de los elementos de juicio del Material Probatorio

4.2.2 Análisis final del límite

4.2.2.1 Análisis del límite Examinado (Normativo, Histórico, Geográfico, Geomorfológico, Predial,

etc. (cuando aplique)

4.2.2.2 Consideraciones y Sustentación del funcionario del IGAC

4.3 CONCLUSIONES

4.4 PROPUESTA DE TRAZADO

4.4.1 Exposición de Motivos-razón (considerandos) por la cual se debe emitir la ordenanza que

obliga que se debe emitir la Resolución y las aclaraciones

4.4.2 Proyecto de Norma Contentivo de la Decisión sobre el Límite Dudoso”.

El numeral 6 del procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales del IGAC – Código PC-CEG-08, describe el desarrollo de las diferentes actividades, etapas, responsables y documentos asociados a la operación administrativa. De igual forma en este numeral se describen de manera ilustrativa 4 casos presentados durante el desarrollo del procedimiento.

El caso N° 4 denominado “límite con norma o sin norma en desacuerdo – límite dudoso en controversia”, establece lo siguiente en relación con el análisis del material probatorio:

“El presidente de la comisión evalúa las pruebas y argumentos aportadas por las entidades intervinientes, así como los elementos que obren en el expediente, las pruebas levantadas por el presidente de la comisión de deslinde y lo observado en terreno. La decisión sobre el límite debe ajustarse en lo posible a los textos normativos y en subsidio a los elementos de la tradición. En caso de que las partes no aporten ningún material probatorio, se dejará constancia de esto en el informe y se trabajará con base en la información acopiada durante toda la operación de deslinde y la información con la que cuente IGAC”. (negrilla y subrayado fuera de texto)

2.2.2. Derogación de normas jurídicas

El Código Civil en sus artículo 71 y 72, establece lo siguiente en relación con el concepto jurídico de “derogación”:

“Artículo 71. Clases de derogación: La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial”.

“Artículo 72. Alcance de la derogación tácita. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley”.

El artículo 3 de la Ley 153 de 1887, consagra el concepto de derogación orgánica así:

“Artículo 3. Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

El numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, contempla:

“Artículo 150: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-901 de 2011, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio, Expediente D-8551, señala:

“La competencia del Congreso para derogar las normas encuentra fundamento constitucional en los artículos 150.1 (cláusula general de competencia legislativa), al igual que en los artículos 1° (principio democrático) y 3° (soberanía popular), disposiciones que tienen su fundamento en que “el legislador actual no puede atar al legislador del mañana, pues esto anularía el principio democrático, ya que unas mayorías ocasionales, en un momento histórico, podrían subordinar a las mayorías del futuro. La derogación de las leyes encuentra, entonces, sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas. Tal es el fundamento constitucional del principio ‘lex posterior derogat anteriori’”.

*La derogación tiene como función “dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior”, que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la norma, por ejemplo, cuando es declarada inexecutable, “sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso. Así la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del legislador. **La derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo.** Esto es precisamente lo que justifica que la Corte se pronuncie incluso sobre normas derogadas cuando éstas siguen produciendo efectos, con el fin de hacerlos cesar, por ministerio de la declaratoria de inexecutable, si tales efectos son contrarios a la Carta”.*

Así mismo el Consejo de Estado en Sentencia del 14 de junio de 2007, radicado N° 11001-03-24-000-2004-00081-01(15118), Consejera Ponente María Inés Ortiz Barbosa, indicó:

“(…) La derogatoria es total, cuando la nueva ley suprime por completo la anterior y parcial, en el caso de que la segunda ley suprima uno o más preceptos de la antigua, quedando subsistente el resto de ella.

Y la derogación es orgánica en atención a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 153 de 1887, cuando la nueva ley regula íntegramente la materia que la anterior

normación positiva regulaba, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva.

Entonces, constitucionalmente la derogatoria responde a la libertad política del Congreso, órgano de representación popular que posee el poder decisorio de eliminar del ordenamiento jurídico una norma que hasta ese momento era totalmente válida, ya sea para sustituirla por otra disposición, o para que quede regulada en los parámetros legales generales, por tanto, es un acto de voluntad política, pues el legislador evalúa, conforme a criterios de conveniencia, cuándo es oportuno derogar una determinada disposición, de ahí que sus efectos sean hacia el futuro, dado que el precepto derogado era perfectamente válido hasta ese momento.

Un aspecto importante a tener en cuenta, es que la derogatoria difiere de la inexecutable, en tanto la primera, no se deriva de conflictos de normas de distinta jerarquía, sino de la libertad legislativa del Congreso, mientras que en la segunda, surge un conflicto normativo entre la Constitución y la Ley, que lo resuelve el órgano corporativo competente (Corte Constitucional), al preservar la supremacía de la Carta”.

Así las cosas podemos concluir que el concepto de “derogación de disposiciones jurídicas” tiene las siguientes propiedades relevantes: i) puede ser expresa, tácita, u orgánica en los términos establecidos en el Código Civil Colombiano y en la Ley 153 de 1887, ii) es expresión del principio general del derecho “*lex posterior derogat anteriori*”, iii) tiene como función la cesación de la vigencia de una disposición como resultado de una norma posterior, por lo cual no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez.

1. Respuesta de fondo al objeto material de la consulta.

- **Pregunta N°1:** *¿Cuáles son los efectos jurídicos de la Ordenanza N° 1258 de 2024 frente a la Ley 119 de 1959 y Decreto 287 de 1983? ¿Esta ordenanza los deroga?*

Respuesta: Tal como indicamos previamente, el artículo 3 de la ordenanza N° 1258 de 2024, establece: “*La presente ordenanza rige a partir de la fecha de sanción y publicación y deroga los Decretos con fuerza ordenanzal N° 132 y 287 de 1983 y demás disposiciones que le sean contrarias*”.

Por tanto, al tratarse la ordenanza N° 1258 de 2024, de una disposición jurídica que goza de presunción de legalidad, y sobre la cual no se ha generado pronunciamiento judicial alguno sobre su validez, podemos afirmar que: i) deroga los decretos con fuerza ordenanzal N° 132 y 287 de 1983 y demás disposiciones que le sean contrarias, y ii) no deroga (por falta de aptitud jurídica) lo dispuesto en la Ley 119 de 1959.

- **Pregunta N° 2:** *Frente a la expedición de dicha ordenanza ¿cuáles son las afectaciones frente al deslinde? ¿cuál es su alcance jurídico? ¿debe ser incluida en el deslinde solamente como un factor de análisis?*

Respuesta: En relación con la operación administrativa de deslinde, se debe reiterar que la misma se encuentra regulada en la Ley 1447 de 2011, el Decreto 2381 de 2012, y el procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales del IGAC – Código PC-CEG-08 vigente desde el 9 de octubre de 2023.

Así las cosas, y tal como establece el numeral 5 del artículo 5 del Decreto 2381 de 2012, en consonancia como lo dispuesto en el caso N° 4 denominado “límite con norma o sin norma en desacuerdo – límite dudoso en controversia” del procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales del IGAC – Código PC-CEG-08, y lo consagrado en la Ley 1447 de 2011, el presidente de la comisión debe evaluar las pruebas y documentos aportados dando prioridad y prevalencia a la interpretación de textos normativos vigentes, empero cuando tales disposiciones jurídicas no sean claras o 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” es decir a los “elementos de la tradición”. Estos últimos tal como establece el artículo 6 de la Ley 1447 de 2011, son -entre otros-: “Tradición cartográfica, catastral, registral, descripciones contenidas en textos de geografía o estudios de reconocidos científicos de las geociencias, testimonios de miembros nativos de la comunidad, aspectos ambientales, notariales, prestación de servicios públicos, salud, educación y construcción de obras públicas, existencia de corregimientos, inspecciones de policía, juntas de acción comunal y otras formas institucionales de ejercicio de competencias; así como la participación en el registro censal y en el censo electoral”.

Por tanto, ya que los decretos con fuerza ordenanza N° 132 y 287 de 1983 fueron derogados por la ordenanza N° 1258 de 2024, la decisión sobre el límite territorial deberá ajustarse en lo posible a lo dispuesto en la Ley 118 de 1959, ahora bien en la medida que esta disposición jurídica no sea clara o no este conforme con la realidad geográfica, será necesario acudir a los elementos de la tradición contemplados en el artículo 6 de la Ley 1447 de 2011. En este último caso corresponderá al presidente de la comisión realizar una evaluación integral de la normativa vigente y de los elementos de la tradición (en caso de ser necesario), en aras de calificar la idoneidad y pertinencia del conjunto de elementos materiales probatorios que reposan en el expediente de la actuación administrativa.

- **Pregunta N°3:** ¿La mencionada ordenanza genera afectaciones frente a las sesiones de campo que se han realizado?

Respuesta: La derogatoria de una norma jurídica como expresión del principio general del derecho “lex posterior derogat anteriori” tiene como función la cesación de la vigencia de una disposición como resultado de una norma posterior, por lo cual

no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la norma derogada, por tanto las sesiones de campo realizadas hasta antes de la promulgación de la ordenanza *Ordenanza N° 1258 de 2024*, no se encuentran viciadas por la sola derogación de los Decretos con fuerza ordenanza N° 132 y 287 de 1983.

En todo caso, corresponderá al presidente de la comisión realizar una evaluación integral de la normativa vigente y de los elementos de la tradición (en caso de ser necesario), en aras de calificar la idoneidad y pertinencia del conjunto de elementos materiales probatorios que reposan en el expediente de la actuación administrativa.

- **Pregunta N°4:** Si el deslinde se apertura bajo la causal del literal b del artículo 2 de la Ley 1447 de 2011 *¿tal ambigüedad se subsanaría con dicha ordenanza?*

Respuesta: Ya que la causal del literal b del artículo 2 de la Ley 1447 de 2011, hace referencia a aquellos eventos “*cuando las descripciones contenidas en los textos normativos sean imprecisas, insuficientes ambiguas o contrarias a la realidad geográfica*”, debemos reiterar que al tenor de lo dispuesto en el Decreto 2381 de 2012, y el procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales del IGAC – Código PC-CEG-08 vigente desde el 9 de octubre de 2023, el presidente de la comisión debe evaluar las pruebas y documentos aportados dando prioridad y prevalencia a la interpretación de textos normativos vigentes, empero cuando tales disposiciones jurídicas no sean claras o 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*”.

- **Pregunta N°5:** *¿Cuál debería ser la posición del IGAC frente a dicha Ordenanza en el marco del deslinde en curso?*

Respuesta: Tal como hemos indicado, la actuación del IGAC frente a la operación administrativa de deslinde y amojonamiento, debe enmarcarse en lo dispuesto por la Ley 1447 de 2011, el Decreto 2381 de 2012, y el procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales del IGAC – Código PC-CEG-08 vigente desde el 9 de octubre de 2023. Por tanto, el valor que se atribuya en el marco de dicha actuación al contenido semántico tanto de la ordenanza N° 1258 de 2024, como de la Ley 118 de 1959, es directamente proporcional al grado de precisión y claridad que dichas disposiciones jurídicas tengan en relación con los límites objetos de la controversia.

En todo caso, corresponde al presidente de la comisión evaluar las pruebas y documentos aportados dando prioridad y prevalencia a la interpretación de textos normativos vigentes, empero cuando tales disposiciones jurídicas no sean claras o 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*”.

En los anteriores términos, se rinde el concepto solicitado, sin que tenga fuerza vinculante o sea de obligatorio cumplimiento, en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Atentamente,



CAMILA GUTIERREZ BARRAGAN
JEFE DE OFICINA
Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: JUAN SEBASTIAN EMANUEL SIERRA ALVAREZ - CONTRATISTAS
Elaboró: JUAN SEBASTIAN EMANUEL SIERRA ALVAREZ - CONTRATISTAS
Informados: