



MEMORANDO

Bogotá, D.C.

PARA MANUEL GUILLERMO BELTRAN QUECAN
Subdirector Técnico
Subdirección De Geografía
DE JEFE DE OFICINA

ASUNTO: Respuesta a ASUNTO: Concepto jurídico sobre normativa aplicable – diligencia de deslinde.

Cordial saludo,

Atendiendo a su solicitud y conforme la función establecida a esta Oficina Asesora Jurídica en el numeral 8, artículo 12 del Decreto 846 de 2021, procedemos a rendir concepto jurídico en los siguientes términos:

La Subdirección de Geografía mediante memorando radicado No.1200OAJ-20230000254-IE-realizó la siguiente consulta:

“1. Si el Decreto 266 de 2000 fue declarado inexecutable desde su promulgación por la sentencia C-1316 de 2000, ¿el Decreto 443 de 2000 sería inconstitucional?

2. En caso de que el Decreto 443 de 2000 sea inconstitucional ¿La diligencia de deslinde celebrada con base en ese decreto debería dejarse sin efecto, es decir retrotraer lo actuado?

3. En caso de que no haya necesidad de dejar sin efecto la operación administrativa de deslinde y esta pueda seguir su curso, ¿Cuál sería la manera de corregir yerro?

4. En caso de que existan otros deslindes que se hayan adelantado en ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto 266 de 2000. ¿Cómo se debería proceder ante los mismos?



I. RESPUESTA A SU CONSULTA

Con el fin de presentar concepto a la solicitud realizada, a continuación, abordaremos el estudio del concepto de acto administrativo, la Sentencia C-1316 de 2000 y del Decreto 443 de 2000.

1. De los actos administrativos

Para el desarrollo de este acápite, resulta oportuno traer a colación la definición de acto administrativo, la cual, de conformidad con la Corte Constitucional, se entiende como ***“la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados”***¹(Negrilla fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos evidenciar que los actos administrativos pueden entenderse como una expresión por parte del Estado por medio de la cual se crean, modifican o extinguen los derechos de los nacionales de un Estado, actuación que debe ir acorde al ordenamiento jurídico correspondiente.

Por “Administración” se entiende como ***“la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines”***², es decir, es un vehículo a través del cual el Estado persigue la materialización de sus fines, que, para el caso colombiano, se encuentran consagrados en la Constitución Política³.

Ahora bien, existen dos tipos de actos administrativos; por un lado, se encuentra el de contenido general, el cual ***“crea situaciones jurídicas que obligan, de manera abstracta e impersonal a los administrados, es decir, su contenido es igual y el mismo para todos los administrados que se encuentren dentro de las mismas circunstancias de hecho que regula***

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1436 del 25 de octubre de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

² Forsthoff, Ernst. *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Editorial Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 22

³ Constitución Política, artículo 2.

BOGOTÁ D.C. - CARRERA 30 N°48-51

Servicio al Ciudadano: 6016531888

contactenos@igac.gov.co

www.igac.gov.co



*el acto*⁴”; por el otro lado, está el acto administrativo de contenido particular, el cual “*crea, modifica o extingue situaciones jurídicas individuales y concretas*”⁵.

En ese orden de ideas, la diferencia crucial entre los actos administrativos de contenido general con los de contenido particular, recae sobre los sujetos pasivos (concepto que será desarrollado a continuación), ya que, en el primero el acto no los discrimina, sino que los afecta a todos por igual, en cambio, en el segundo se hace una discriminación e individualización de cada sujeto.

Es importante poner de presente los elementos esenciales para la existencia y validez de los actos administrativos, veamos:

i) Sujetos: el cual se divide en dos.

a) Sujeto activo: quien puede entenderse como el “*órgano del Estado, el servidor público o el particular revestido de funciones administrativas*”⁶ que expide el acto administrativo, es importante tener en cuenta que el sujeto en mención debe ser competente para expedir dicho acto, es decir, debe contar con una habilitación legal que lo faculte de ejecutar dicha actuación, de lo contrario, este acto se encontraría viciado de nulidad.

b) Sujeto pasivo: es sobre el cual recaen los efectos jurídicos del acto administrativo, al respecto, es importante tener en cuenta que este sujeto, a diferencia del activo, puede ser de cualquier tipo, es decir, puede ser una persona natural o jurídica, de derecho público o privado, o un nacional o extranjero. Aclaración: la especificación del sujeto pasivo es crucial para el acto administrativo de contenido particular.

⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia No. 16090 del 23 de junio de 2011. C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás

⁵ Ibidem

⁶ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Compendio de derecho administrativo*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 325.

BOGOTÁ D.C. - CARRERA 30 N° 48-51

Servicio al Ciudadano: 6016531888

contactenos@igac.gov.co

www.igac.gov.co



ii) Causa: puede entenderse como las circunstancias de hecho y derecho que dieron origen al acto administrativo en sí, en otras palabras, son las razones por las cuales el sujeto activo decidió expedir el acto⁷.

iii) Finalidad: significa que el acto administrativo que se quiere expedir debe ir encaminado a perseguir el interés general, por lo que no es de recibo que el sujeto activo lo haga para satisfacer sus intereses particulares, y no puede ir en contra de la ley⁸.

Es importante tener en cuenta que, una vez se cumplen con estos requisitos, se entiende por válido el acto administrativo, por lo que nos encontraríamos un paso antes de su firmeza, que es cuando el acto adquiere su eficacia y puede desprender sus efectos.

Al respecto, se debe poner de presente que la firmeza del acto administrativo varía dependiendo de su tipología, ya que, por un lado; si nos encontramos ante un acto de contenido particular, se deben cumplir con alguno de los supuestos de hecho contemplados en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, veamos:

i) cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación;

ii) desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos;

iii) desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos;

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-371 del 26 de mayo de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo: “Lo que la disposición enjuiciada contempla es un mínimo, exigible a quien profiere el acto e imprescindible para la validez del mismo (...). En esas condiciones, **la motivación es imprescindible para dictar tales actos, lo que significa que si son expedidos sin motivación implican abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber**” (resaltado fuera de texto).

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia No. 1125 del 25 de septiembre de 1971. C.P. Eduardo Aguilar Vélez
BOGOTÁ D.C. - CARRERA 30 N° 48-51
Servicio al Ciudadano: 6016531888
contactenos@igac.gov.co
www.igac.gov.co



iv) desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos;

v) desde el día siguiente al de la protocolización del silencio administrativo positivo.

Por el otro lado, si nos encontramos ante un acto administrativo de carácter general, la publicación del acto es fundamental para que pueda ser de obligatorio cumplimiento⁹.

Hay que tener en cuenta que los actos administrativos gozan de una **presunción de legalidad**, lo que significa que los efectos desprendidos del acto se entienden acorde al ordenamiento jurídico, sin embargo, es importante poner de presente que esta presunción admite prueba en contrario, por lo que, en caso de advertirse alguna irregularidad, se tendrá que acudir ante el **juez contencioso administrativo**, quien es el único facultado para declarar la nulidad de un acto administrativo¹⁰.

Viéndolo por el otro lado, hasta que el juez no diga lo contrario, a partir del momento en que el acto se encuentra en firme, el sujeto activo del acto no necesitará de alguna autorización para proceder con la ejecución material de este¹¹. Al respecto, el Consejo de Estado ha advertido lo siguiente:

*“Las manifestaciones de voluntad de la administración, por gozar de la presunción de legalidad, **producen en principio efectos jurídicos y en cualquier campo de las***

⁹ Artículo 65. **Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general**

Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

¹⁰ Artículo 88. **Presunción de legalidad del acto administrativo.**

Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar

¹¹ Artículo 89. **Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades.** *Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.*



controversias gobernante-gobernado deben necesariamente atacarse por la vía jurisdiccional cuando quiera que se crean ellas ilegales.

(...)

Pero en esos casos el particular perjudicado con la expedición de un acto de tal naturaleza para evitar su oponibilidad debe solicitar ante el Juez correspondiente la declaratoria de nulidad o de no aplicabilidad sin que le sea permitido que en forma paladina lo desconozca, o ignore su existencia¹² (resaltado fuera de texto).

En virtud de lo anterior, resulta oportuno traer a colación una excepción a la regla enunciada previamente, que es la figura de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, que es una herramienta por medio de la cual un acto no puede ser ejecutado, al respecto, se contemplan 5 causales para que proceda esta figura, veamos:

“1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

5. Cuando pierdan vigencia¹³ (resaltado fuera de texto).

El anterior fragmento normativo se conoce también como el decaimiento del acto administrativo, el cual, en palabras del Consejo de Estado, consiste “en una “extinción” del

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia No. 1437 del 19 de mayo de 1975. C.P. Carlos Portocarrero Mutis

¹³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 91
BOGOTÁ D.C. - CARRERA 30 N° 48-51
Servicio al Ciudadano: 6016531888
contactenos@igac.gov.co
www.igac.gov.co



acto acusado, que tiene ocurrencia cuando se presentan circunstancias que comportan la desaparición de los fundamentos jurídicos del respectivo acto administrativo”¹⁴.

Para efectos metodológicos, el presente concepto se enfocará en desarrollar la segunda causal del artículo 91, la cual, en virtud de la Corte Constitucional, se configura de la siguiente manera, veamos:

“El decaimiento de un acto administrativo que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento, desaparece del escenario jurídico. Cuando se declara la inexecutable de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutable del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo”¹⁵ (resaltado fuera de texto).

Como podemos observar, los efectos de un acto administrativo dejan de operar hacia el futuro, desde el momento en que se declara la inexecutable del sustento normativo sobre el cual estaba fundamentado.

Por otro lado, la posición en mención se ha visto apoyada en otro pronunciamiento de la misma corporación:

“(…) en nuestro derecho administrativo, la ejecución obligatoria de un acto administrativo sólo puede suspenderse o impedirse por tres vías: (...) iii) automática, cuando se presentan las causales previstas (...) para la pérdida de fuerza ejecutoria

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia No. 2004-03804 del 15 de noviembre de 2007. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Paez

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara
BOGOTÁ D.C. - CARRERA 30 N° 48-51
Servicio al Ciudadano: 6016531888
contactenos@igac.gov.co
www.igac.gov.co



*del acto administrativo, tal es el caso del decaimiento del acto administrativo o desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho*¹⁶ (resaltado fuera de texto).

2. De la Sentencia C-1316 de 2000 y del Decreto 443 de 2000

Frente a esta sentencia, se observa que se profirió el **26 de septiembre de 2000** por la Corte Constitucional, la cual declaró la inexecutable del numeral 5 del artículo 1 de la Ley 573 de 2000 *“Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución”*, que contemplaba lo siguiente:

“Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

(...)

5. Suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y trámites sobre lo que versó el Decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional. El ámbito de aplicación de las normas expedidas en desarrollo de las presentes facultades cobijará a los organismos públicos de cualquier nivel, así como aquellos que teniendo naturaleza privada ejerzan por atribución legal funciones públicas de carácter administrativo, pero sólo en relación con estas últimas” (resaltado fuera de texto).

Al respecto, la Corte entró a analizar la constitucionalidad de este cuerpo normativo, señalando que las facultades extraordinarias *“deben ser claras y precisas, es decir, individualizadas, pormenorizadas y determinadas”*, por lo que procedió a analizar el límite material de este, advirtiendo lo siguiente:

“(…) si bien el legislador describió claramente en el numeral 5 y los párrafos 1, 2 y 5 del artículo 1 de la ley, los asuntos que el Presidente de la República debía regular, que en

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-152 del 12 de marzo de 2009, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
BOGOTÁ D.C. - CARRERA 30 N°48-51
Servicio al Ciudadano: 6016531888
contactenos@igac.gov.co
www.igac.gov.co



términos generales hacían relación a "suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y trámites sobre lo(sic) que versó el decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional", incurrió en una imprecisión al establecer como marco de referencia el decreto 1122/99, ordenamiento que no existía al momento de expedirse la ley (febrero 22 de 2000), por haber sido declarado inexecutable por esta corporación a partir de su promulgación, en la sentencia C-923 del 18 de noviembre de 1999, con ponencia del magistrado Álvaro Tafur Galvis"¹⁷

En virtud de lo anterior, la Corte advirtió que el artículo en mención debía retirarse del ordenamiento jurídico, debido a que infringió "el artículo 150-10 de la Constitución al señalar una norma inexistente, como límite material de las atribuciones conferidas, tornándolas en imprecisas"¹⁸.

Como consecuencia de lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto 266 de 2000 "Por el cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, trámites y procedimientos", fue expedido por el Presidente de la República basándose en el fundamento legal del numeral 5 del artículo 1 de la Ley 573, y que este último acababa de ser declarado inexecutable, la consecuencia jurídica más adecuada era el retiro del ordenamiento jurídico en su integridad del decreto desde su promulgación, tal y como terminó sucediendo¹⁹.

En relación al Decreto 443 de 2000 "por el cual se aprueba el acta de deslinde entre los municipios de Ciénaga y Zona Bananera del 6 de diciembre de 1999", este fue expedido el

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1316 del 26 de septiembre del 2000. M.P. Carlos Gaviria Diaz.

¹⁸ Ibídem.

¹⁹ **DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

*Primero: Declarar **INEXEQUIBLE** el numeral 5 del artículo 1 de la ley 573 de 2000, a partir de su promulgación.*

*Segundo: Declarar **INEXEQUIBLE**, en su integridad, el decreto 266 del 22 de febrero de 2000, a partir de su promulgación.*



3 de agosto de 2000 por la Gobernación del Magdalena, quien se apoyó en el fundamento legal del artículo 58 del **Decreto 266 de 2000**, el cual contenía lo siguiente:

“Precisión del concepto de límite definido en el deslinde de entidades territoriales y simplificación del procedimiento en caso de límite dudoso. Modifícanse los artículos 3 de la Ley 62 de 1939, 11 del Decreto 1222 de 1986 y 22 del Decreto 1333 de 1986, los cuales quedarán así:

Cuando un límite no presente duda y su descripción esté contenida en un acta de deslinde que precise el límite sin introducir modificaciones que generen agregación o segregación de territorio y se suscriba en total acuerdo por los representantes de todas las entidades territoriales interesadas, se considerará como límite definido cuando dicha acta sea aprobada por el Gobernador, tratándose de límites municipales, o por el Ministro del Interior, tratándose de límites departamentales o distritales.

Cuando un límite presente duda, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por acta marcará el trazado técnico que juzgue más adecuado y junto con los documentos referentes al límite dudoso, la remitirá para su decisión, así:

(...)

A la Asamblea Departamental, por intermedio del Gobernador, cuando se trate de límites municipales. (resaltado fuera de texto)”

De conformidad con los hechos enunciados previamente, para efectos metodológicos, estos pueden ser resumidos de la siguiente manera:



DECRETO O SENTENCIA	FECHA DE EXPEDICIÓN	COMENTARIO
Decreto 443 de la Gobernación del Magdalena	3 de agosto de 2000	Su fundamento legal es el Decreto 266
Decreto 266 del Gobierno Nacional	22 de febrero de 2000	Fue declarado inexecutable por la Sentencia C-1316
Sentencia C-1316 de la Corte Constitucional	26 de septiembre de 2000	Declaró inexecutable el Decreto 266

En virtud del diagrama previamente señalado, se evidencia que para el momento en que se expidió el Decreto 443, su fundamento legal todavía se encontraba vigente (ya que la sentencia que declaró la inexecutableidad de su fundamento legal fue proferida 1 mes y 23 días después), fue expedido por una autoridad competente (la Gobernación del Magdalena), contaba con el fundamento normativo (artículo 58 del Decreto 266, vigente para ese entonces) y, teniendo en cuenta que era un acto administrativo de contenido general, este quedó en firme y generó efectos a partir del 4 de agosto de 2000.

3. Respuesta a los interrogantes

Una vez analizados los elementos previamente señalados, procedemos a resolver las cuestiones planteadas, para lo cual por cuestiones de metodología procedemos a citarlas nuevamente.

“1. Si el Decreto 266 de 2000 fue declarado inexecutable desde su promulgación por la sentencia C-1316 de 2000, ¿el Decreto 443 de 2000 sería inconstitucional?”

Consideramos que el Decreto 443 no es inconstitucional, toda vez que, el único competente de hacer dicha declaración es un juez.



Sin embargo, lo que encontramos en este caso es la ocurrencia de un decaimiento del acto administrativo por declaratoria de inconstitucionalidad de su fundamento legal, el cual como ya se advirtió, impide que a futuro el acto administrativo surta efectos (desde el 26 de septiembre del año 2000).

2. En caso de que el Decreto 443 de 2000 sea inconstitucional ¿La diligencia de deslinde celebrada con base en ese decreto deberla dejarse sin efecto, es decir retrotraer lo actuado?

3. En caso de que no haya necesidad de dejar sin efecto la operación administrativa de deslinde y esta pueda seguir su curso, ¿Cuál sería la manera de corregir yerro?

Por unidad temática se resolverán las dos preguntas al mismo tiempo.

Si bien se ha determinado que no puede ser entendido como inconstitucional, el decreto 443 de 2000 desde la expedición de la sentencia C-1316 del 2000 ha perdido su fuerza ejecutoria en virtud del decaimiento del acto administrativo. Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que para blindar la operación y restar contingencias, lo recomendable sería que la actuación se retrotraiga con el fin de sanearla, y evitar futuras demandas por este tema.

4. En caso de que existan otros deslindes que se hayan adelantado en ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto 266 de 2000. ¿Cómo se deberla proceder ante los mismos?"

En principio, la conclusión respecto a los otros trámites debería ser la descrita en las respuestas 2 y 3, sin embargo, es necesario que el área competente revise cada caso para que pueda tomar una decisión en cada una de las situaciones.

Por último, se indica que los conceptos emitidos por esta Oficina Asesora Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas



específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general frente al tema objeto de su consulta.

En los anteriores términos emitimos el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Atentamente,

ERNESTO ANTONIO BARRERO JALLER
JEFE DE OFICINA
Oficina Asesora Jurídica

Anexo:
Copia:
Elaboró: CARLOS EDUARDO MEDELLIN BECERRA
Proyectó: CARLOS EDUARDO MEDELLIN BECERRA
Revisó:
Radicados:
Adjuntos:
Informados: