

CREACION DEL MUNICIPIO DE BELEN DE BAJIRA-Nulidad al pretender dirimir controversia limítrofe entre Departamentos de Antioquia y Chocó%DIVISION DEL TERRITORIO-Facultad del Congreso Nacional

En el Informe Preliminar del IGAC “el corregimiento de Belén de Bajirá fue creado por la Honorable Asamblea Departamental de Antioquia mediante la Ordenanza núm. 47 de 30 de noviembre de 1975...” y siempre ha venido siendo asistido por Municipio de Mutatá y el Gobierno Departamental de Antioquia en relación con educación, salud, servicios de acueducto y alcantarillado, mantenimiento de vías terciarias. Según se advierte a folio 294, el Departamento Administrativo de Planeación del Chocó dio su visto bueno favorable para la creación como Municipio de Bajirá, entre otras razones, porque “El Chocó rescata un Territorio que hasta el momento su vida jurídica y administrativa depende de Antioquia”...”. Lo anteriormente reseñado pone de manifiesto que con la creación del Municipio de Belén de Bajirá , a través del acto acusado, se pretendió poner fin a una controversia limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Chocó, lo cual constituye violación del artículo 150, numeral 4, de la Carta Política, dado que es al Congreso de la República a quien le corresponde definir la división del territorio. Tan cierto es que en este caso lo que está de por medio es un conflicto limítrofe, que el mismo ya está siendo objeto de trámite ante la instancia que constitucionalmente corresponde, conforme se dejó establecido precedentemente. Consecuente con lo anterior debe la Sala revocar la sentencia apelada para disponer, en su lugar, la nulidad del acto administrativo acusado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá D.C. veintidós (22) de noviembre de dos mil siete (2007)

Radicación número: 27001-23-31-000-2001-00458-02

Actor: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Demandado: ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL CHOCO

Recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 10 de septiembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado del actor contra la sentencia de 10 de septiembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, por medio de la cual se declara incólume la Ordenanza

011 de 19 de junio de 2000, expedida por la Asamblea Departamental del Chocó, por medio del cual se crea el Municipio de Belén de Bajirá.

I-. ANTECEDENTES

I.1-. EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, por medio de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Chocó, tendiente a que, mediante sentencia, se declare la nulidad de la Ordenanza 011 de 19 de junio de 2000, expedida por la Asamblea Departamental del Chocó, mediante la cual se crea el Municipio de Belén de Bajirá.

I.2. En apoyo de sus pretensiones señala, en síntesis, los siguientes hechos:

1.- Que la Asamblea Departamental del Chocó aprobó y expidió la Ordenanza 001 de 2000, por medio de la cual se crea el Municipio de Belén de Bajirá.

2.- Manifiesta que dicha Ordenanza incorporó territorio perteneciente al Municipio de Mutatá Antioquia.

3.- Explica que mediante la Ley 13 de 1947 se creó el Departamento del Chocó y en su artículo 1° definió los límites del mismo, los cuales fueron modificados y alterados por la Ordenanza 011 de 2000 de la Asamblea Departamental del Chocó, la cual desconoce la Ley 13 de 1947 y la Ordenanza 47 de 1975.

4.- Señala que la Asamblea Departamental del Chocó carece de competencia para desagregar territorio de la Jurisdicción del Departamento de Antioquia y agregarlo a la del Departamento del Chocó.

I.3. A juicio del actor fueron violados los artículos 6o, 121, 122, 150, ordinal 4°; 290, 297, 209, de la Constitución Política de 1991; 76, ordinal 5° de la Constitución de 1886; 147 y 148 de la Ley 4° de 1913, modificados por la Ley 14 de 1969, artículo 1°; la Ley 13 de 1947; la Ley 489 de 1998 y la Ordenanza 47 de 1975, de la Asamblea Departamental de Antioquia.

Manifiesta que el Decreto 1222 de 1986, en el Título II, en relación con el régimen Departamental, establece la condición para la creación, deslinde y amojonamiento cuando la Ley decreta la formación de nuevos departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, pero siempre llenando unas condiciones contempladas a partir del artículo 8° del citado Decreto; y ante la no expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, hay que concluir que lo consignado en el Decreto 1222 de 1986, está vigente, y su artículo 8° está plasmado que la Ley podrá segregar territorio de un Departamento para agregarlo a otro u otro limítrofe, y que además, que las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado de la República.

Por lo expuesto, es obligatorio expresar con base en esta norma, que la única autoridad administrativa o pública, que puede segregar un territorio de un Departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, es la Ley lo que corrobora el artículo 150, numeral 4 de la Carta Política, cuando dice que es función del Congreso definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, e inclusive la anterior Constitución lo contemplaba en el ordinal 5° el artículo 76 cuando enunciaba que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas modificar la división general del territorio.

Así las cosas, no puede una Asamblea Departamental segregar por cualquiera de los actos que expida, territorio de otros departamentos, de hacerlo estaría incurso en una causal de falsa motivación; y si se van a modificar entidades territoriales, las bases y las condiciones las establece la Ley.

Que, en ese orden de ideas, el acto acusado está viciado desde el momento de su expedición debido a la falta de competencia del órgano colegiado y del Gobernador quien sancionó la Ordenanza 011 de 2000, toda vez que, como se indicó, tal competencia la tiene el Congreso de la República.

En su criterio, la Ordenanza acusada desconoció la Ordenanza 47 de 1975, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, por medio de la cual se anexa un territorio del Municipio de Turbo, al Municipio de Mutatá, y se decide, que a partir de su vigencia, el territorio segregado del Municipio de Turbo se anexa para todos los efectos, a la comprensión jurisdiccional del

Municipio de Mutatá, e inclusive ordena comunicar el contenido de dicha Ordenanza al Instituto Geográfico

Agustín Codazzi y al DANE, para efectos de la actualización del mapa del Departamento de Antioquia.

Considera el demandante que se incurrió en falsa motivación, pues utiliza fundamentos jurídicos amañados, en la medida en que hace una errónea interpretación del artículo 300 de la Constitución Política, pues si bien es cierto que la Carta autoriza a las Asambleas Departamentales para que por medio de Ordenanzas creen y supriman Municipios, segreguen y agreguen territorios Municipales, no menos cierto que la misma norma le establece como requisito para

ello, respetar lo que la ley señala al respecto. Es decir, que si nuestra legislación permite que los actos expedidos en jurisdicción de un Departamento tengan fuerza vinculante en otro, ello supone que la segregación del territorio sea parte de la jurisdicción respectiva y no que está por fuera de ella.

I.4.- La entidad pública demandada no contestó la demanda.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo del Chocó negó las pretensiones de la demanda, con base en los razonamientos que pueden resumirse así:

En primer término se refirió al informe presentado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, según el cual frente a la delimitación no se configuró acuerdo alguno entre los Departamentos.

Resalta que en los apartes del informe se establece que el área en discusión realmente no se encuentra clara y válidamente delimitada o demarcada a favor de alguna de las dos secciones. En otro sentido, el informe señala que los límites fronterizos después de estudios cartográficos y de foto interpretaciones aerofotográficas, confirma que el área “fue sometida a una continua y marcada acción antrópica que alteró significativamente la red hídrica de la zona. En consecuencia, no fue posible precisar las cabeceras del Río Tumaradocito en 1947, fecha de creación del Departamento del Chocó”.

De lo afirmado por el comisionado del IGAC concluye que los límites de la zona son indeterminados y que quizás en la época de su delimitación también eran indeterminables por cuanto a la fecha se encuentra que los trastornos ocasionados en el cauce de los ríos datan de más de 100 años.

Que vista la actuación de la Asamblea Departamental del Chocó no aparece desajustada a las circunstancias de hecho y de derecho que determinan el ámbito territorial de su competencia. Se expidió un acto administrativo de carácter general conforme a las atribuciones que le otorga la Constitución Política y, por lo mismo, no se observa que la Ordenanza 011 de 2000 haya sido expedida de manera irregular ni con falsa motivación o con argumentos amañados como lo sostiene el demandante.

A su juicio, lo pertinente en este caso es que el órgano competente deslinde de manera definitiva y efectiva en el sector en cuestión. Para efectos de la delimitación se deberá surtir el trámite correspondiente previsto en la Constitución y en la Ley; que no obstante que en su momento, como se pudo comprobar, ya se había nombrado una comisión para delimitar con base en la Ley 13 de 1947, no se puede afirmar que la Asamblea Departamental del Chocó se haya extralimitado en el ejercicio de sus funciones porque, conforme se ha acreditado, tal acto administrativo fue expedido y sustentado debidamente, con apartes y consideraciones adecuadas y con plena facultad.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El actor fincó su inconformidad, en esencia, así:

Que conforme a lo preceptuado por el artículo 170 del C.C.A., modificado por el artículo 38 del Decreto 2304 de 1989, la sentencia tiene que ser motivada, debe analizar las normas, los hechos y las pruebas en que se funda la controversia, además los argumentos expuestos por las partes y contener una decisión expresa y clara sobre cada una de las pretensiones formuladas.

Considera que la sentencia que se apela violó el principio de congruencia, en la medida en que no se analizaron ni resolvieron todas y cada una de las pretensiones formuladas; que el acto que se acusa es tan burdo, que la Registraduría Delegada conocía que Bajirá y Blanquiset correspondían al Departamento de Antioquia y así lo reconoció en la lista y registros de votaciones, no obstante lo cual sin competencia avaló una consulta efectuada por el Departamento del Chocó.

Resalta que el Departamento del Chocó creó un municipio y consecuentemente varió unos límites municipales, valiéndose para ello de una consulta popular efectuada en Antioquia.

Frente al argumento de la sentencia acerca de que el área de discusión no se encuentra delimitada y acusa a las delegaciones de los Entes Territoriales de no llegar a un acuerdo sobre el límite, el recurrente estima que desconoce que tanto el informe preliminar como el informe definitivo es elocuente y en forma categórica e imperativa ubica a Belén de Bajirá en el Municipio de Mutatá, Departamento de Antioquia.

Que, además, la sentencia desestima que por parte del Chocó no ha existido siquiera presencia administrativa y a esto se suma que el informe suscrito por los delegados de dicha entidad territorial ubican a Belén de Bajirá en el territorio Antioqueño, elemento que también permite colegir que una parte del territorio de Antioquia fue afectado por la Ordenanza 011 de 2000.

Señala que no existe en el proceso una sola prueba que indique que el territorio, incluso la cabecera municipal del presunto municipio, es de jurisdicción Chocoana y, por el contrario, está más que acreditado que parte del territorio, incluso la cabecera

municipal es de la Jurisdicción de Antioquia y así lo reconoció la Delegación del Chocó ante el IGAC y lo certifica la Registraduría.

Resalta que se aportó documentación en la que los habitantes de Belén de Bajirá hicieron conocer su posición al interior del proceso, en el sentido de querer pertenecer al Departamento de Antioquia (más de cuatro mil firmas de pobladores) manifestaron esa voluntad.

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PUBLICO

La Agencia del Ministerio Público con fundamento en el artículo 59 de la Ley 446 de 1998, solicitó un traslado especial para alegar en conclusión y en la oportunidad procesal correspondiente señaló lo siguiente.

Destaca que el Tribunal Administrativo del Chocó en la oportunidad probatoria solicitó a la Asamblea Departamental del Chocó mediante oficio 3216 de 6 de agosto de 2002, copia de cada uno de los requisitos contemplados en el artículo 8o de la Ley 136 de 1994, que sirvieron de fundamento para la expedición de la Ordenanza 011 de 2000; igualmente, se requirió la constancia de la fecha en que se efectuó el referendo de que trata el párrafo del artículo 8° de la Ley 136 de 1994 y los resultados del mismo, los cuales aún no se han allegado al proceso. Tampoco el acto de aprobación del mismo por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Que el señor Gobernador del Chocó allegó copia del informe técnico presentado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi "IGAC", con fecha 15 de abril de 2005, en el cual se deja constancia de la imprecisión en los límites de los Departamentos del Chocó y Antioquia, remitido por el Secretario General del Senado de la

República; y la comisión accidental del Senado aún no se ha pronunciado al respecto.

A su juicio, sin el lleno de estos requerimientos no es posible adoptar decisión de fondo alguna, razón por la cual solicita se decrete la práctica de estas pruebas, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 169 del C. C. A.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Conforme lo precisó la Sala en el proveído de 11 de abril de 2002, que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el auto que denegó la suspensión provisional de los efectos de la Ordenanza acusada, en el caso sub examine fácilmente se colige que lo que está de por medio es una controversia limítrofe, pues dada la ubicación del Municipio de Belén de Bajirá existe disputa de su propiedad por dos Departamentos.

En efecto, según se lee a folio 39 del cuaderno principal, en el Informe Preliminar del IGAC “el corregimiento de Belén de Bajirá fue creado por la Honorable Asamblea Departamental de Antioquia mediante la Ordenanza núm. 47 de 30 de noviembre de 1975...” y siempre ha venido siendo asistido por Municipio de Mutatá y el Gobierno Departamental de Antioquia en relación con educación, salud, servicios de acueducto y alcantarillado, mantenimiento de vías terciarias.

A folios 338 a 349, ibídem, obra el Informe Técnico Preliminar de Deslinde entre los Departamentos de Antioquia y Chocó, Sector Belén de Bajirá, rendido el 21 de octubre de 2002, que tomó como soporte normativo la Ley 13 de 1947, que creó el Departamento del Chocó.

Dicho informe hace énfasis en que la totalidad de los predios situados en el territorio en disputa están inscritos en los registros catastrales de los Municipios de Mutatá y Turbo en el Departamento de Antioquia, donde tributan el impuesto predial; los ciudadanos residentes en el área en disputa ejercen su derecho al sufragio en los Municipios de Mutatá y Turbo; para abril de 2002 la Administración del territorio era ejercida por el Inspector de Policía nombrado por el Alcalde de Mutatá; los servicios de educación, salud y justicia, han sido prestados tradicionalmente a través del Municipio de Mutatá; la inversión en el área por parte del Municipio de Riosucio ha sido mínima; y las Juntas de Acción Comunal y de las diferentes veredas circunvecinas aparecen registradas en el Ministerio del Interior como pertenecientes al Municipio de Mutatá, Departamento de Antioquia; y procedió a hacer el trazado técnico que consideró más adecuado.

El Departamento del Chocó se mostró en desacuerdo con el Informe, según consta a folios 353 a 355, ibídem, por cuanto estima que Belén de Bajirá es territorio Chocoano.

Según se deduce de lo obrante a folios 10 a 12 del cuaderno del recurso, ante la Comisión Demarcadora del Senado se tramita la definición de la cuestión limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Chocó, Sector Belén de Bajirá, la cual solicitó el 8 de marzo de 2005 al Instituto Geográfico Agustín Codazzi un concepto técnico en relación con el concepto presentado por la Sociedad Geográfica de Colombia, según el cual se debe mantener la línea limítrofe señalada en el croquis del Municipio de Riosucio (año 1943).

En dicho Concepto el IGAC recomienda que se efectúe una interpretación y análisis multitemporal de la dinámica fluvial de los sectores señalados por la sociedad

haciendo uso de aerofotografías, imágenes de radar y satélite, desde 1947 hasta hoy, con su correspondiente verificación de campo”.

Según se advierte a folio 294 (40) del cuaderno de antecedentes administrativos del acto acusado, el Departamento Administrativo de Planeación del Chocó dio su visto bueno favorable para la creación como Municipio de Bajirá, entre otras razones, porque “El Chocó rescata un Territorio que hasta el momento su vida jurídica y administrativa depende de Antioquia”...

Lo anteriormente reseñado pone de manifiesto que con la creación del Municipio de Belén de Bajirá , a través del acto acusado, se pretendió poner fin a una controversia limítrofe entre los Departamentos de Antioquia y Chocó, lo cual constituye violación del artículo 150, numeral 4, de la Carta Política, dado que es al Congreso de la República a quien le corresponde definir la división del territorio.

Tan cierto es que en este caso lo que está de por medio es un conflicto limítrofe, que el mismo ya está siendo objeto de trámite ante la instancia que constitucionalmente corresponde, conforme se dejó establecido precedentemente.

Consecuente con lo anterior debe la Sala revocar la sentencia apelada para disponer, en su lugar, la nulidad del acto administrativo acusado.

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,

F A L L A

REVÓCASE la sentencia apelada y, en su lugar, se dispone: **DECLÁRASE** la nulidad de la Ordenanza núm. 011 de 2000, expedida por la Asamblea Departamental del Chocó.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 22 de noviembre de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARCO ANTONIO VELILLA MORENO