

DESLINDE Y AMOJONAMIENTO DE LOS ENTES TERRITORIALES - Procedimiento. Competencia / LIMITES ENTRE LOS MUNICIPIOS - Competencia de las asambleas y no de los alcaldes / ACTA DE DESLINDE ENTRE LOS MUNICIPIOS - Requiere de ratificación de la Asamblea Departamental

Por convocatoria que les hiciera el Ingeniero comisionado por el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los Alcaldes y Personeros Municipales de Tesalia y Yaguará (Huila), el 19 de junio de 1974, aclararon los términos de la Ordenanza núm. 34 de 9 de abril de 1915, a través de la cual la Asamblea Departamental del Huila estableció el límite entre los citados Municipios, diligencia que quedó consignada en el "Acta de Deslinde", cuya nulidad se solicita, la que se realizó en virtud del artículo 2° de la Ley 62 de 1939 y para efectos de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 803 de 1940. Tales disposiciones, de acuerdo con su texto arriba transcrito, contienen el procedimiento que se debe observar para el deslinde y amojonamiento de los entes territoriales, cuya labor está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En efecto, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 62 de 19 de diciembre de 1939, el Ingeniero Catastral comisionado hará el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes de cada una de las entidades políticas interesadas (para el caso de los Municipios serán el Alcalde y el Personero de acuerdo con el literal d) del párrafo del artículo 2° en comento), "marcando sobre el plano topográfico o 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", cuya ratificación definitiva está a cargo de la Asamblea Departamental, cuando se trate de límites Municipales, como lo señala el artículo 3°, literal b), ibídem. Conforme al artículo 5°, ibídem, establece que una vez la Asamblea Departamental reciba la documentación correspondiente, nombrará las comisiones demarcadoras respectivas, que serán integradas por tres Diputados, directamente elegidos por dicha Corporación, la que examinará el problema y complementará la información, si hubiere lugar a ello, y con la asesoría del Ingeniero Catastral que actuó en el terreno, propondrá un trazado definitivo para la ratificación de la Asamblea, dentro de los diez días siguientes a su elección, demarcación que vendrá a ser definitiva cuando se haya ratificado por la entidad competente, como lo prevé el artículo 6°, ibídem, que para el sub lite lo es la Asamblea Departamental por tratarse de límites entre Municipios. Por su parte, el artículo 12 del Decreto Reglamentario 803 de 23 de abril de 1940, también soporte del acto administrativo acusado, señala que los límites territoriales de las secciones deben seguir las líneas topográficas naturales o artificiales del terreno, en la medida de lo posible; y que el Ingeniero Catastral deberá proponer siempre la rectificación de los límites cuando los textos legales estén en desacuerdo con lo señalado en las disposiciones que conforman la Ley 62 de 1939 y dicho Decreto, quien elaborará un informe sobre las operaciones realizadas, y junto con las actas de las sesiones debidamente firmadas por todos los interesados, enviará tal documentación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad que a su vez la remitirá a la Corporación legislativa a quien corresponda ratificarla, según el artículo 17, ibídem. De lo reseñado, forzoso es concluir que el acta de deslinde demandada requería de la ratificación por la Asamblea Departamental, actuación que no se surtió en este caso.

NORMA DEMANDADA: ACTA DE DESLINDE DE 1974 (19 DE JUNIO) – MUNICIPIOS DE TESALIA Y YAGUARA (ANULADA)

FUENTE FORMAL: LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 1 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 2 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 3 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 4 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 5 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 6 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 7 / DECRETO 803 DE 1943 – ARTICULO 12

LIMITES ENTRE LOS MUNICIPIOS - Competencia de las asambleas y no de los alcaldes / ASAMBLEA DEPARTAMENTAL - Le corresponde fijar los límites de los municipios / ACTA DE DESLINDE ENTRE LOS MUNICIPIOS - Naturaleza / ACTA DE DESLINDE - Acto definitivo. Rectificación jurisprudencial

Cabe señalar que la Sección Primera de esta Corporación en sentencia de 10 de septiembre de 1993 (Expediente núm. 1993-1667, Actor: Municipio de Arauquita, Consejero ponente doctor Yesid Rojas Serrano), frente a un asunto similar al aquí examinado, adujo que el acta de deslinde no es definitivo, sino de trámite que no pone fin a la actuación administrativa, pues configura sólo uno de los pasos que prevé la ley en orden a concluir con una demarcación limítrofe definitiva. Frente a este tema la Sala estima oportuno reconsiderar tal posición jurisprudencial, dado que en el caso bajo examen, de acuerdo con la parte motiva del acto acusado, su finalidad fue ACLARAR los términos de una ordenanza que fijó los límites entre los Municipios de Tesalia y Yaguará, cuando lo cierto es que sólo quien tiene competencia para ello es el órgano que la expidió. De ahí que en la medida en que tal órgano (la Asamblea Departamental del Huila) no intervino en la actuación administrativa, como lo afirma el Departamento del Huila en su contestación a la demanda, se configura el vicio alegado, máxime si a ese acto se le hicieron producir efectos, cuando se requería de la ratificación de la Asamblea, efectos tales como la variación de las fichas prediales y cambios en el Catastro. Criterio éste que tuvo esta Sección en el proveído de 8 de febrero de 2007, para revocar el auto de 17 de junio de 2005, proferido por el Tribunal Administrativo del Huila, que denegó la suspensión provisional del acto administrativo acusado, esto es, el “acta de deslinde” de 19 de junio de 1974, suscrita por los Alcaldes y Personeros de los Municipios de Tesalia y Yaguará (Huila), de la época, dado que consideró que con su expedición se violó el artículo 187 de la Carta de 1886, ya que la competencia para fijar los límites entre los Municipios comprendidos en un Departamento corresponde a las Asambleas Departamentales y no a los Alcaldes.

NORMA DEMANDADA: ACTA DE DESLINDE DE 1974 (19 DE JUNIO) – MUNICIPIOS DE TESALIA Y YAGUARA (ANULADA)

FUENTE FORMAL: LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 1 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 2 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 3 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 4 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 5 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 6 / LEY 62 DE 1939 – ARTICULO 7 / DECRETO 803 DE 1943 – ARTICULO 12

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011)

Radicación número: 41001-23-31-000-2005-00759-01

Actor: MUNICIPIO DE YAGUARA

Demandado: ALCALDES Y PERSONEROS MUNICIPALES DE TESALIA Y YAGUARA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 7 de abril de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, por medio de la cual negó las súplicas de la demanda y levantó la suspensión provisional del acto demandado.

I. ANTECEDENTES.

I.1- El **MUNICIPIO DE YAGUARÁ**, a través 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 Huila, tendiente a que, mediante sentencia, se declare la nulidad del “Acta de Deslinde” suscrita el 19 de junio de 1974, por los Alcaldes y Personeros Municipales de Tesalia y Yaguará.

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

Manifiesta que el 19 de junio de 1974, en la cabecera municipal de Tesalia, los Alcaldes y Personeros Municipales de Tesalia y Yaguará (Huila), expidieron un acto administrativo denominado “Acta de Deslinde”, a través del cual decidieron arbitrariamente y de común acuerdo derogar parcialmente las Ordenanzas núms. 26 de 1912 y 34 de 1915, que reglamentan los límites territoriales entre los citados Municipios, para trazar una nueva y distinta línea divisoria entre estos dos entes territoriales.

Agrega que las Ordenanzas citadas establecen que la línea limítrofe o lindero entre los dos Municipios, en la zona rural “Vereda Vilú – Espinal”, está trazada por la quebrada Becerras o el Achiote, accidente geográfico natural, que fue desconocida por el acto demandado, en el que se tomó errónea e intencionalmente, como línea divisoria la quebrada La Sardina, que pasa por el norte de la anterior fuente hídrica, en cuyo amplio intermedio se asientan valiosas propiedades rurales, tales como Bélgica, El Salado, Becerras, La Sardina, El Chundul, La Ensilada, El Dinde, La Vega, La Manga y CHB.

Indica que el acta de deslinde cita como fundamento el Decreto núm. 803 de 1940, -reglamentario de la Ley 62 de 1939, “sobre el levantamiento del catastro nacional”-, que en su artículo 12 dispone que los “límites territoriales de las secciones deben seguir la líneas topográficas naturales o artificiales del terreno, tales como cordilleras, corrientes de agua, vías de comunicación, canales, límites de propiedad, etc.”, en nada regula lo atinente a las competencias o atribuciones de los Alcaldes para señalar límites territoriales entre los Municipios.

Aduce que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con base en el acto administrativo acusado, varió las fichas prediales de los fundos rurales que figuran en la vereda “Vilu – Espinal”, adscritos desde tiempos antiquísimos y existentes en escrituras de irrefutable valor, a la Jurisdicción Municipal de Yaguará, en los que se modificó el nombre y se cambiaron los números del predio en el catastro anterior, para ubicarlos como predios de la Jurisdicción del Municipio de Tesalia, antes denominado Carnicerías.

Considera que cualquier duda que pudiere existir en cuanto al lindero natural y sempiterno entre los citados municipios, que en aquella época¹ tenían categoría de Aldeas, se puede despejar con los títulos escriturarios de partición, adjudicación herencial y sucesivos contratos de compraventa a partir de 1873; que el límite natural en la zona ha sido siempre la quebrada “El Achiote”, antes llamada Becerras y conocida antiguamente en su nacimiento como La Buitrera.

I.3- El actor adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación:

Sostuvo que con la expedición del acto administrativo acusado se violaron los artículos 187 de la Constitución Política de 1886 y 84 del C.C.A.; las Ordenanzas 26 de 1912 y 34 de 1915; la Ley 62 de 1939 y el Decreto núm. 803 de 1940, porque fue dictado sin competencia y con falsa motivación.

Señaló que el artículo 187 de la Constitución de 1886, otorgó competencia exclusiva, única e indelegable a las Asambleas Departamentales, para el señalamiento o la variación de los linderos o límites geográficos entre los Municipios que integran los Departamentos y, por lo tanto, los Alcaldes y Personeros Municipales que suscribieron el Acta de Deslinde, acto acusado, extralimitaron y usurparon funciones, dado que se arrogaron dicha facultad y competencia que, como ya se indicó, están radicadas en la Duma Departamental, al variar los límites territoriales que existían entre los Municipios de Tesalia y Yaguará, fijados por las Ordenanzas núms. 26 de 1912 y 34 de 1915.

Sobre la motivación del acto demandado señaló que de la lectura de éste, se evidencia que el artículo 12 del Decreto 803 de 1940, no otorga la competencia para que los Alcaldes puedan modificar o variar los límites que le ha señalado la

¹ Año 1.873

Asamblea Departamental; que dicho Decreto, reglamentario de la Ley 62 de 1939 que “regula el levantamiento del catastro nacional”, citado como fundamento del Acta de Deslinde, sirve de parámetro a las Asambleas Departamentales, pues se trata de una directriz obligatoria para éstas.

I.4- CONTESTACION DE LA DEMANDA.

I.4.1- El Departamento del Huila, mediante apoderada, formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, porque ni autorizó ni hizo parte de la firma del acto suscrito entre los Alcaldes y Personeros de los Municipios de Tesalia y Yaguará; anotó que de conformidad con la Constitución Política de 1886, artículo 17, numeral 4° y la Ley 4ª de 1913, artículo 97, numeral 22, son atribuciones de las Asambleas crear y suprimir Municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los Distritos cumpliendo estrictamente los requisitos que establezca la ley; que actualmente de conformidad con la Constitución Política y el Decreto 1222 de 1986, las Asambleas tienen la misma atribución.

I.4.2- El Municipio de Tesalia, a través de apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda por carecer de fundamentos de hecho y de derecho, porque, a su juicio, el Acta de Deslinde cumplió con los requisitos de ley y fue suscrita por los Alcaldes, los Personeros y el Ingeniero de Deslindes del Instituto Colombiano Agustín Codazzi.

Aseveró que no era necesaria la aprobación de la Asamblea Departamental, por cuanto en momento alguno se pretendió por los Municipios, cambiar o variar sus colindancias, pues el Acto acusado, solamente se ocupa de identificar la línea descrita por las Ordenanzas 26 de 1912 y 34 de 1915; que lo que se hizo de común acuerdo entre los representantes de cada Municipio, fue darle

cumplimiento a las facultades de la Ley 62 de 1939 y al Decreto Reglamentario núm. 803 de 1940; que el acta de deslinde, fue una diligencia realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi con la anuencia de los funcionarios de los entes territoriales.

Que el título II del Régimen Político y Municipal, vigente para la época del acto demandado, en su artículo 21, dispone que el Ingeniero Catastral debe hacer el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de representantes de cada una de las entidades políticas interesadas, marcando sobre el plano topográfico y fotográfico del territorio en cuestión la línea o líneas que correspondan, basada en la interpretación de los textos legales u otras razones, y que en último caso se marcará además el trazado técnico que se juzgue más adecuado.

Adujo que el territorio que se disputa nunca ha tenido contacto administrativo, social o económico con Yaguará, por cuanto sus ingresos carreteables y de servicios públicos son con el Municipio de Tesalia y que el verdadero motivo que le asiste al demandante es la proyección de explotación petrolera de la zona, con el fin de aumentar su participación en las regalías petroleras.

Que pretender que el lindero sea la Quebrada “El Achioté”, sería modificar las Ordenanzas 26 de 1912 y 34 de 1915, siendo esta última la que se encuentra vigente.

Transcribe diferentes normas de la Ley 62 de 1939 sobre deslinde y amojonamiento de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios de la República y su evolución normativa, de lo cual deduce que el Acta de Deslinde fue efectuada por la autoridad competente, con el lleno de los requisitos legales, en presencia del funcionario del IGAC y la aprobación de los representantes

legales de los Municipios, en cumplimiento de un deber legal, sin modificar la Ordenanza 34 de 1915 y que el término usado en el acto acusado es “aclarar” y no modificar como lo aduce el demandante.

Expresa que el actor incurrió en varias inexactitudes, tales como: que el Acta de Deslinde proviene del IGAC; se refirió a los límites de los Municipios de Tesalia e Iquira, que no tienen que ver con los del Municipio de Yaguará y que se variaron las fichas catastrales de los predios situados en las cercanías de la línea colindante.

Menciona que desde que la Ley 62 de 1939 entró en vigencia, al representante de un Municipio inconforme con la alinderación se le concedía un año para objetarla y en este caso transcurrieron 32 años sin que se hiciera reparo alguno.

II. LA SENTENCIA RECURRIDA.

El Tribunal Administrativo del Huila mediante sentencia de 7 de abril de 2008, declaró probada la excepción propuesta por el Departamento del Huila “falta de legitimidad por pasiva”, negó las súplicas de la demanda, levantó la suspensión provisional del acto demandado y denegó por improcedente la petición formulada por el apoderado del actor, argumentando para ello, en síntesis, lo siguiente:

Que la Ordenanza núm. 26 de 1912 en su artículo 2° alinderó los diferentes poblados, entre ellos Tesalia (antes denominada Carnicerías) y Yaguará; y que la Ordenanza núm. 34 de 10 de abril de 1915, fijó los límites de seis Municipios incluyendo Tesalia, pero no trazó los límites de Yaguará.

Indicó que previa convocatoria formulada por el Ingeniero comisionado por el IGAC, los Alcaldes y los Personeros se reunieron con el fin de realizar la correspondiente diligencia de deslinde de sus territorios y como sustento manifestaron actuar en cumplimiento de las prescripciones consagradas en el artículo 2° de la Ley 62 de 1939 y en el Decreto Reglamentario 803 de 1940, resaltando que el límite entre los Municipios de Tesalia y Yaguará es el establecido en la Ordenanza núm. 34 de 1915, la cual consideraron se debía aclarar, con el fin de allanarse al cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 12 del Decreto Reglamentario 803 de 1940.

Señaló que de acuerdo con el informe rendido por el Subdirector de Geografía y Cartografía del IGAC, el acta de deslinde entre los Municipios de Tesalia y Yaguará tuvo como soporte normativo el límite descrito en la Ordenanza núm. 34 de 1915 y se suscribió con fundamento en el artículo 12 del Decreto 803 de 1940, trazando una línea recta entre el Remolino de Viche y el Alto de Loche; que el IGAC agregó que no se conoce su ratificación por la Asamblea Departamental.

Luego de transcribir el marco normativo que regulaba el deslinde y el amojonamiento de los territorios municipales en el momento en que se expidió el acto acusado, coligió que la Asamblea Departamental ejerció la atribución Constitucional a través de las Ordenanzas núms. 26 de 8 de abril de 1912 y 34 de 10 de abril de 1915; y que con posterioridad, el Congreso de la República expidió la Ley 62 de 1939, regulando el procedimiento para la elaboración del catastro nacional y realizar el deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales, la cual fue reglamentada por medio del Decreto núm. 803 de 1940.

Explicó que al tenor de las anteriores disposiciones, el “deslinde” de los territorios municipales debía realizarlo un Ingeniero Catastral –marcando la línea o líneas

divisorias sobre el plano topográfico o fotográfico y contando con la presencia e intervención de los Alcaldes, Personeros y Corregidores de los Municipios limítrofes; que la documentación pertinente debía ser remitida al Ministerio de Hacienda y éste se encargaría de enviarla a su homólogo de Gobierno, para que por conducto del Gobernador se surtiera la ratificación por parte de la Asamblea Departamental y si surgían diferencias entre los Municipios alinderados, la Asamblea debía designar una comisión demarcadora integrada por tres Diputados, quienes asesorados por un Ingeniero Catastral propondrían el trazado definitivo ante la Plenaria.

Consideró que no obstante que en la denominada “Acta de Deslinde” se afirmó que en ella se “aclaran” los términos de la Ordenanza núm. 34 de 1915, de acuerdo con el contenido material de la misma, lo que se hizo fue “deslindar” los territorios de Yaguará y de Tesalia.

Resaltó que los Alcaldes y los Personeros de los citados Municipios no actuaron motu proprio, sino en ejercicio de la facultad que les confería la normativa transcrita y previa convocatoria que les formulara el Ingeniero Catastral delegado por la Dirección del IGAC.

Anotó que en el Acta de 19 de junio de 1974 se dejó expresa constancia de que el límite entre los Municipios de Tesalia y Yaguará se estableció mediante la Ordenanza núm. 34 de 1915 y que la “actual línea limítrofe es perfectamente definida y ha sido reconocida siempre por los representantes de los dos Municipios”.

De lo anterior concluyó que el acto acusado no modificó la alinderación adoptada por la Duma Departamental y que los intervinientes se limitaron a “deslindar” los

territorios de las dos localidades, que no equivale a mutar el límite establecido por el órgano Constitucionalmente competente, lo cual fue confirmado por el IGAC en su oficio radicado el 15 de enero de 2008.

Finalizó diciendo que el actor no logró desvirtuar la presunción de legalidad de que goza el acto acusado.

Por último, respecto de la petición formulada por el actor el 2 de abril de 2008, en el sentido de que se le corriera traslado del informe rendido por el IGAC el 15 de enero de 2008, porque dicha ritualidad había sido omitida, desconociendo el derecho de contradicción configurándose la nulidad de la actuación, manifestó que para esa fecha ya se había registrado el proyecto de fallo y que del informe se había corrido traslado a las partes mediante auto de 17 de enero de 2008 y notificado al día siguiente en el estado 005; que el término venció sin que ninguna de las partes lo objetara o solicitara su aclaración o adición, por lo que la solicitud era improcedente.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

El apoderado del actor adujo como motivos de inconformidad, en esencia, que resulta un exabrupto confundir el trámite señalado para la expedición de un acto o su contenido u objeto mismo del acto con la existencia o no de una facultad legal para expedirlo, es decir, con la competencia para hacerlo.

Agrega que en nada incide que el “acta de deslinde” constituya o no una verdadera modificación o alteración de los linderos territoriales de los Municipios en cuestión, inclusive su ratificación, dado que la discusión no radica sobre la ilicitud del contenido del acto, sino en la ilegitimidad e ilegalidad del acto en razón

a las autoridades firmantes del mismo, dada su falta de competencia para hacerlo como se advierte de la confrontación con la Constitución y la ley.

Reitera que el “acta de deslinde”, demandada, fue expedida con desconocimiento de los factores de competencia legalmente establecidos en la Constitución y la Ley 62 de 1939, que ratificó quiénes eran los competentes para realizar lo concerniente a la fijación y determinación de los linderos territoriales, dado que en el artículo 5°, señala que “Una vez en posesión de los documentos concernientes a un límite en litigio, cuya solución corresponde a una Asamblea Departamental, ésta de acuerdo con la facultad privativa que le confiere la ley, nombrará a las comisiones demarcadoras respectivas, que se integrarán por tres diputados elegidos directamente por la Corporación”.

Aduce que dicha disposición fue desconocida por los Alcaldes y Personeros de los Municipios de Tesalia y Yaguará al expedir el “acta de deslinde” el 19 de junio de 1974, razón por la cual se debe declarar la nulidad por falta de competencia.

IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente, guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La inconformidad del actor con el fallo de primer grado, radica en que lo que se busca con la presente acción es que se declare la nulidad del “acta de deslinde”, suscrita por los Alcaldes y Personeros de los Municipios de Tesalia y Yaguará (Huila) por falta de competencia para su expedición y no su contenido u objeto

mismo, como lo entendió el a quo, toda vez que en nada incide que el “acta de deslinde”, demandada, constituya o no una verdadera modificación o alteración de los linderos territoriales de los Municipios en cuestión, inclusive su ratificación, pues lo que está en discusión no es la ilicitud del contenido del acto, sino la ilegitimidad e ilegalidad de aquél en razón a que las autoridades firmantes del mismo, carecían de competencia para expedirlo, como se advierte de la confrontación con la Constitución y la Ley.

Como quedó visto, el acto demandado, lo constituye el “Acta de Deslinde”, suscrita, el 19 de junio de 1974, por los Alcaldes y Personeros de los Municipios de Tesalia y Yaguará (Huila), la cual es del siguiente tenor:

“ACTA DE DESLINDE

ENTRE LOS MUNICIPIOS DE TESALIA Y YAGUARA

En el Municipio de Tesalia, a los diecinueve (19) días del mes de Junio de 1.974, convocados por OTONIEL CALA VECINO, cédula de ciudadanía 2'188.742, expedida en el Socorro, Ingeniero comisionado por Resolución No.77 del 23 de Enero del año en curso, de la Dirección General del Instituto Geográfico “Agustin Codazzi”, se reunieron los señores LUCIO ANTONIO MENDEZ ROJAS, cédula de ciudadanía No 12'097.236 de Neiva, Alcalde de Tesalia; HUMBERTO GUTIERREZ FALLA, cédula de ciudadanía No 1'624.939 de Tesalia, Personero de Tesalia; LUIS GUILLERMO VEGA RICO, cédula de ciudadanía No 12'098.676 de Neiva, Alcalde de Yaguará; ALFONSO HERNANDEZ, cédula de ciudadanía No 4'951.142 de Yaguará, Personero de Yaguará, quienes como representantes legales de los Municipios mencionados, en virtud del artículo 2 de la Ley 62 de 1939, declaran y dejan constancia de lo siguiente:

PRIMERO: Que el límite entre los Municipios de Tesalia y Yaguará se estableció en la Ordenanza No 34 de 1915.

SEGUNDO: Que para efecto de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 803 de 1940, **se aclaran los términos de dicha Ordenanza y se describe la actual línea limítrofe que es perfectamente definida y ha sido reconocida siempre por los representantes de los dos Municipios en la forma siguiente:**

Partiendo del punto más alto de la cuchilla La Ocha, en los nacimientos de las quebradas Las Chuchas y la Golondrina, coordenadas planas X: 774.100 Y: 1.165.950, punto donde se colocará un mojón y Lugar de concurso de los Municipios de Iquira,

Yaguará y Tesalia, se continua por el filo en dirección general Sureste (SE), hasta encontrar el nacimiento de la quebrada La Sardina, primer nacimiento en la dirección Norte – Sur; se sigue luego por la quebrada La Sardina, aguas abajo, hasta su desembocadura en el Río Magdalena, lugar de concurso de los Municipios de Tesalia, Yaguará y Gigante.

TERCERO: Que en unión de los comisionados se ha identificado ese Límite y están plenamente de acuerdo con los términos que lo fijan.

CUARTO: Que este límite tal como ha sido descrito se dibujó en las planchas 344-IV-A, 345-III-B y 345-III-D, escala 1:25.000 del IGAC.

QUINTO: Que este límite es el que se reconoce y se reconocerá como verdadero para todos los efectos legales consiguientes.

En constancia de lo actuado se firma por quienes intervinieron en cinco (5) ejemplares útiles...”.

Las normas que se indican como soporte del acto acusado son las siguientes:

Ley 62 de 1939, **“Sobre deslinde y amojonamiento de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios de la República”**, y el artículo 12 del Decreto núm. 803 de 1940, **“Por el cual se reglamenta la Ley 62 de 1939**, expedidos por el Gobierno Nacional.

La citada Ley, en lo pertinente, prevé:

“LEY 62 DE 1939
(Diciembre 19)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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, Comisarías 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 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 5o. 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 6o. 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 7o. 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...”.

Por su parte, el artículo 12 del Decreto núm. 803 de 23 de abril de 1940, como ya se indicó, reglamentario de la Ley 62 de 1939, establece:

“Los límites territoriales de las secciones deben seguir las líneas topográficas naturales o artificiales del terreno, tales como cordilleras, corrientes de agua, talwegs, vías de comunicación, canales, límites de propiedades, etc., en la medida de lo posible. Por lo tanto, el Ingeniero Catastral deberá proponer siempre la rectificación de los límites cuando los textos legales estén en desacuerdo con los principios generales anteriores y con los siguientes en particular:

- a) Cuando un curso de agua separe dos secciones, el lindero estará formado por el eje del mismo, y seguirá las modificaciones naturales del lecho;
- b) Si un curso de agua limítrofe se dividiere en dos brazos que se juntan luego, el nuevo límite territorial será el eje común a los respectivos ejes de los dos lechos, siguiendo en esto el espíritu del artículo 725 y concordantes del Código Civil.
- c) Cuando una vía de comunicación sirva de límite entre dos secciones, la línea limítrofe seguirá uno de sus bordes;
- d) En ningún caso se podrá hacer pasar un límite seccional a través de un edificio”.

Del contenido del acto administrativo acusado, se tiene que por convocatoria que les hiciera el Ingeniero comisionado por el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los Alcaldes y Personeros Municipales de Tesalia y Yaguará (Huila), el 19 de junio de 1974, aclararon los términos de la Ordenanza núm. 34 de 9 de abril de 1915, a través de la cual la Asamblea Departamental del Huila estableció el límite entre los citados Municipios, diligencia que quedó consignada en el “Acta de Deslinde”, cuya nulidad se solicita, la que se realizó en virtud del artículo 2° de la Ley 62 de 1939 y para efectos de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 803 de 1940.

Tales disposiciones, de acuerdo con su texto arriba transcrito, contienen el procedimiento que se debe observar para el deslinde y amojonamiento de los entes territoriales, cuya labor está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En efecto, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 62 de 19 de diciembre de 1939, el Ingeniero Catastral comisionado hará el deslinde directamente sobre el terreno, en presencia de los representantes de cada una de las entidades políticas interesadas (para el caso de los Municipios serán el Alcalde y el Personero de acuerdo con el literal d) del párrafo del artículo 2° en comento), “marcando sobre el plano topográfico o 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”, cuya ratificación definitiva está a cargo de la Asamblea Departamental, cuando se trate de límites Municipales, como lo señala el artículo 3°, literal b), *ibídem*².

Conforme al artículo 5°, *ibídem*, establece que una vez la Asamblea Departamental reciba la documentación correspondiente, nombrará las comisiones demarcadoras respectivas, que serán integradas por tres Diputados, directamente elegidos por dicha Corporación, la que examinará el problema y complementará la información, si hubiere lugar a ello, y con la asesoría del Ingeniero Catastral que actuó en el terreno, propondrá un trazado definitivo para la ratificación de la Asamblea, dentro de los diez días siguientes a su elección, **demarcación que vendrá a ser definitiva cuando se haya ratificado por la entidad competente,**

² El artículo 3° es del siguiente tenor: “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:
...b) A la Asamblea Departamental, por conducto del Gobernador respectivo, cuando se trate de límites Municipales”.

como lo prevé el artículo 6°, ibídem, que para el sub lite lo es la Asamblea Departamental por tratarse de límites entre Municipios.

Por su parte, el artículo 12 del Decreto Reglamentario 803 de 23 de abril de 1940, también soporte del acto administrativo acusado, señala que los límites territoriales de las secciones deben seguir las líneas topográficas naturales o artificiales del terreno, en la medida de lo posible; y que el Ingeniero Catastral deberá proponer siempre la rectificación de los límites cuando los textos legales estén en desacuerdo con lo señalado en las disposiciones que conforman la Ley 62 de 1939 y dicho Decreto, quien elaborará un informe sobre las operaciones realizadas, y junto con las actas de las sesiones debidamente firmadas por todos los interesados, enviará tal documentación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad que a su vez la remitirá a la Corporación legislativa a quien corresponda ratificarla, según el artículo 17, ibídem.

De lo reseñado, forzoso es concluir que el acta de deslinde demandada requería de la ratificación por la Asamblea Departamental, actuación que no se surtió en este caso.

Cabe señalar que la Sección Primera de esta Corporación en sentencia de 10 de septiembre de 1993 (Expediente núm. 1993-1667, Actor: Municipio de Arauquita, Consejero ponente doctor Yesid Rojas Serrano), frente a un asunto similar al aquí examinado, adujo que el acta de deslinde no es definitivo, sino de trámite que no pone fin a la actuación administrativa, pues configura sólo uno de los pasos que prevé la ley en orden a concluir con una demarcación limítrofe definitiva.

Frente a este tema la Sala estima oportuno reconsiderar tal posición jurisprudencial, dado que en el caso bajo examen, de acuerdo con la parte motiva

del acto acusado, su finalidad fue **ACLARAR** los términos de una ordenanza **que fijó los límites** entre los Municipios de Tesalia y Yaguará, cuando lo cierto es que sólo quien tiene competencia para ello es el órgano que la expidió. De ahí que en la medida en que tal órgano (la Asamblea Departamental del Huila) no intervino en la actuación administrativa, como lo afirma el Departamento del Huila en su contestación a la demanda, se configura el vicio alegado, **máxime si a ese acto se le hicieron producir efectos, cuando se requería de la ratificación de la Asamblea, efectos tales como la variación de las fichas prediales y cambios en el Catastro.**

Criterio éste que tuvo esta Sección en el proveído de 8 de febrero de 2007, para revocar el auto de 17 de junio de 2005, proferido por el Tribunal Administrativo del Huila, que denegó la suspensión provisional del acto administrativo acusado, esto es, el “acta de deslinde” de 19 de junio de 1974, suscrita por los Alcaldes y Personeros de los Municipios de Tesalia y Yaguará (Huila), de la época, dado que consideró que con su expedición se violó el artículo 187 de la Carta de 1886, **ya que la competencia para fijar los límites entre los Municipios comprendidos en un Departamento corresponde a las Asambleas Departamentales y no a los Alcaldes.**

En efecto, así discurrió la Sala:

“... En el presente asunto, el demandante Alcalde Municipal de Yaguará, Huila, estima que la decisión “bilateral” de fecha 19 de junio de 1974, suscrito entre los alcaldes y personeros municipales de Tesalia y Yaguará, por medio del cual se *“aclaran los términos”* de la Ordenanza 34 de 1915, vulnera abiertamente el artículo 187 de la Constitución Política de 1886, cuyo numeral 4° establecía que a las Asambleas Departamentales les corresponde fijar los límites entre los municipios.

A juicio del actor, el acto administrativo suscrito en 1974 por los referidos alcaldes y personeros se expidió sin tener competencia para ello porque, claramente, la norma Superior establecía que la fijación de

linderos entre los entes territoriales comprendidos en un departamento correspondía a la Asamblea del mismo.

Para la Sala es claro que la Constitución de 1886 era la norma vigente a la fecha de expedición del acto administrativo acusado (“*acta de deslinde*” de 1974), por lo tanto, el cargo de flagrante violación objeto de la presente solicitud de suspensión provisional se analizará a la luz de la disposición de dicha Carta que se estima quebrantada, vale decir, el artículo 187 de la misma.

El referido precepto Superior, tal como fue modificado por el artículo 83 del Acto Legislativo N°1 del 16 de febrero de 1945, es del siguiente tenor:

“Art.186. Corresponde a las Asambleas:

...

4° Crear y suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales, y **fijar límites entre los Distritos**, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley.

...” (las negrillas y subrayas no son del texto original).

Se aclara que el término “*distritos*” de la norma trascrita, se refiere a municipios, pues así lo establece el artículo 1° del mismo Acto Legislativo 01 de 1945. Esta norma señala que los departamentos se dividen en “*Municipios o Distritos Municipales*”.

Por su parte, el artículo 200 de la Carta Política de 1886 establece:

“Art. 200. La acción Administrativa en el distrito corresponde al Alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de Agente del Gobernador y mandatario del Pueblo.”

Dicha disposición se modifica parcialmente en el Acto Legislativo N°2 del 12 de agosto de 1908, así:

“Art. 5°. La acción Administrativa en el distrito corresponde al Alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de Agente del Ejecutivo y mandatario del Pueblo.”

Posteriormente, a través del Acto Legislativo N°3 del 31 de octubre de 1910, artículo 65, se dispuso:

“Art. 65. En todo Municipio habrá un Alcalde que ejercerá las funciones de agente del Gobernador y será jefe de la administración municipal.”

Obsérvese que las normas trascritas son claras en señalar que la facultad de fijar los límites entre los municipios corresponde a las Asambleas Departamentales, no a los Alcaldes municipales, quienes sólo tienen la calidad de jefes de la administración local.

Sin embargo, en el presente asunto, el día 19 de junio de 1974 los Alcaldes y Personeros de los Municipios de Tesalia y Yaguará, Huila, suscribieron el acto administrativo que se acusa: *ACTA DE DESLINDE*

ENTRE LOS MUNICIPIOS DE TESALIA Y YAGUARÁ visible a folio 23, por medio del cual los “representantes legales de los Municipios mencionados... declaran y dejan constancia de lo siguiente:

PRIMERO: Que el límite entre los Municipios de Tesalia y Yaguará se estableció en la Ordenanza No. 34 de 1.915.

SEGUNDO: Que para efectos de lo dispuesto en el artículo 12 del decreto 803 de 1.940, se **aclaran los términos de dicha Ordenanza** y se describe la actual línea limítrofe que es perfectamente definida y ha sido reconocido siempre por los representantes de los dos municipios, en la forma siguiente:

...

TERCERO: Que en unión de los comisionados se ha identificado ese límite y están plenamente de acuerdo con los términos que lo fijan.”

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, 2001, por **aclarar** se entiende:

“Disipar, quitar lo que ofusca la claridad o transparencia de algo. 2//Hacer menos espeso o denso...”.

Ahora bien, atendiendo el sentido natural y obvio de la palabra “**aclarar**” es indiscutible que el mero ejercicio de “*disipar o quitar*” aspectos oscuros de una disposición, en este caso, de la Ordenanza No. 34 de 1.915 de la Asamblea Departamental del Huila, por parte de los Alcaldes y Personeros Municipales de Tesalia y Yaguará, supone por parte de éstos una modificación de “*los términos de dicha Ordenanza*”, como se lee expresamente en el numeral primero del acto acusado, situación que evidencia la violación del artículo 187 de la Constitución Política de 1886.

En efecto, del simple cotejo entre la norma según la cual, la facultad de fijar los límites de los municipios corresponde a la Asamblea Departamental y el *ACTA DE DESLINDE ENTRE LOS MUNICIPIOS DE TESALIA Y YAGUARÁ*, suscrita por funcionarios que carecen de competencia para establecer tales límites, se concluye fácilmente que el acto acusado viola el citado artículo 187 de la Carta de 1886...”.

En este orden de ideas, debe la Sala revocar la sentencia apelada para disponer, en su lugar, la nulidad del acto 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 del acto acusado.

Tiénese a la doctora **ASTRID CAROLINA SANCHEZ CALDERON** como apoderada del Municipio de Yaguará, de conformidad con el poder y documentos anexos obrantes a folios 28 a 31 del expediente.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 26 de mayo de 2011.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH G ARCÍA GONZÁLEZ

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO