

Sentencia T-277/08

ACCION DE TUTELA-Carencia actual de objeto por inexistencia del sujeto titular de los derechos fundamentales para cuya protección se interpuso la acción de tutela

Referencia: expediente T-1704992

Peticionario: Darío Novoa Padilla

Procedencia: Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., trece (13) de marzo dos mil ocho (2008).

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida el primero (1°) de agosto de dos mil siete (2007) por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

El Señor Darío Novoa Padilla, alcalde del municipio de Belén de Bajirá, mediante apoderado judicial y en representación de ese ente territorial, solicita al juez de tutela que, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, proteja los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la igualdad del citado municipio y de sus habitantes, presuntamente vulnerados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo Nacional de Planeación, DNP.

Los hechos en los cuales fundamenta su solicitud son los siguientes:

1. En el año dos mil (2000) se propuso la creación del Municipio de Belén de Bajirá, porción del territorio chocono que desde el año 1976 fue considerado como corregimiento del Municipio de Riosucio (Chocó).

2. A fin de establecer si se cumplía el requisito legal de un mínimo poblacional para proceder a la creación de un municipio, se solicitó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística que certificara la población de Belén de Bajirá; en respuesta a lo anterior, en marzo de 2000 dicho Departamento certificó que la población de Belén de Bajirá ascendía a ocho mil seiscientos setenta y tres (8.673) habitantes.

3. Se procedió a presentar ante la Asamblea Departamental del Chocó el correspondiente proyecto, el cual fue discutido y aprobado viniendo a ser la Ordenanza N° 011 de 2000, sancionada por el señor Gobernador.

4. En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 8° de la Ley 136 de 1994, la anterior Ordenanza fue sometida a referéndum aprobatorio por parte de los habitantes del nuevo Municipio, quienes ratificaron la decisión de la Asamblea Departamental del Chocó.

5. Como resultado del anterior trámite, se produjo un diferendo limítrofe entre los Departamentos de Chocó y Antioquia, ya que en criterio de este último, un porcentaje del territorio del nuevo Municipio se encuentra en el Departamento de Antioquia, lo que haría nula la ordenanza que creó el Municipio de Belén de Bajirá.

6. El Departamento de Antioquia interpuso la acción de nulidad contra la Ordenanza N° 011 de 2000, mediante la cual se creó el Municipio de Belén de Bajirá. Esta acción fue fallada en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Chocó, hallándose pendiente, para el momento de interposición de la acción de tutela, la resolución del recurso de apelación interpuesto ante el Consejo de Estado.

7. El aquí demandante interpuso una acción de cumplimiento dirigida contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 136 de 1994, relativo a la obligación de ese Ministerio de girar a los municipios recién creados los recursos que les corresponden en el Sistema General de Participaciones. Esta acción fue decidida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Chocó, hallándose pendiente, para el momento de interposición de la acción de tutela, de que el Consejo de Estado la

resolviera la segunda instancia.

8. La ordenanza N° 011 de 2000, mediante la cual se creó el Municipio de Belén de Bajirá, conforme a lo preceptuado en los artículos 64 y 66 del Código Contencioso Administrativo, se presume legal y es de obligatorio cumplimiento, hasta tanto no haya sido anulada o suspendida por la orden judicial.

9. Las normas que regulan la inclusión de los municipios nuevos en el Sistema General de Participaciones son los artículos 13 de la Ley 136 de 1994 y 87 de la Ley 715 de 2001. Estas disposiciones disponen que los requisitos para la inclusión de un municipio en el Sistema General de Participaciones son dos: (i) que el municipio haya sido creado válidamente; y (ii) que esta novedad sea comunicada al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la época de constitución de municipio. En el presente caso, dichas exigencias se han cumplido, pese a lo cual Planeación Nacional y el Referido Ministerio han omitido durante más de siete años cumplir con la obligación de incluir al municipio de Belén de Bajirá en la distribución general del Sistema General de Participaciones.

10. Las solicitudes que se han presentado ante el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación Nacional, solicitando el giro de los recursos que le corresponden al Municipio, han sido resueltas en forma negativa, aduciendo las siguientes razones: (i) que el Municipio no cuenta con número de identificación o “código DANE” (respuesta del Ministerio); (ii) que el DANE no cuenta con información sobre cada uno de los indicadores a que hace referencia la Ley 715 de 2001 (respuesta del DANE);

Como argumentos jurídicos el demandante esgrime que ha sido vulnerado el derecho al debido proceso administrativo del Municipio que representa, pues la omisión en la inclusión del mismo en el Sistema General de Participaciones se erige en una vía de hecho administrativa, que en la presente oportunidad hace procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Agrega que no se entiende por qué, si la Constitución le otorga derechos a las entidades territoriales, haciéndolas autónomas en la gestión de sus intereses y en la administración de sus recursos, las entidades del orden nacional encargadas de procurar que ello suceda desarrollan actividades que atentan contra ese deber funcional. Recuerda que a los municipios, como entidades fundamentales de la división político administrativa, les corresponde garantizar la prestación

de los servicios públicos y atender otras funciones locales, para lo cual su primera y mejor herramienta son los recursos del Sistema General de Participaciones. Con los cuales se atienden necesidades primarias que en este momento tienen insatisfechas los habitantes de Belén de Bajirá.

Así mismo alega que el derecho a la igualdad ha sido vulnerado con la conducta de las accionadas, pues existen otros municipios que también están involucrados en conflictos limítrofes interdepartamentales, no obstante lo cual reciben oportunamente el giro del Sistema General de Participaciones. Al respecto, la demanda menciona varios municipios que se encuentran en esa situación. Dado que el Municipio de Belén de Bajirá es un ente territorial sujeto de las transferencias, dice que no existe razón para no se le giren los recursos del orden nacional a que tiene derecho.

Con fundamento en los anteriores hechos y argumentos de Derecho, el actor solicita al juez de tutela que ordene en forma inmediata que se desarrollen las actuaciones administrativas a que haya lugar, que lleven a que el Municipio de Belén de Bajirá se beneficie con el giro de los recursos del Sistema General de Participaciones a que tiene derecho según las normas vigentes.

2. Traslado y contestación de la demanda.

Admitida la demanda de tutela por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, se notificó y corrió traslado de la misma a las entidades demandadas y se notificó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), al secretario de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, al Municipio de Riosucio (Chocó), al Departamento de Antioquia, al Departamento del Chocó, al Consejo de Estado, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio del Interior y de Justicia y al Ministerio de la Protección Social, en su condición de terceros interesados.

2.1. Intervención del Senado de la República. El doctor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General de la Comisión de Ordenamiento Territorial y Secretario Ad-hoc de la Comisión Demarcadora del Senado de la República, intervino dentro del proceso para informar que la Comisión Accidental Demarcadora para definir los límites entre los departamentos de Antioquia y Chocó viene conociendo del conflicto limítrofe interdepartamental,

“correspondiente al sector Belén de Bajirá; en sesión del 6 de junio de 2007 se ordenó citar la Comisión y a los Representantes Legales de las partes, para sesión formal que se realizará el martes 12 de junio de 2007... con el propósito de culminar el desarrollo de las acciones que serán presentadas oportunamente ante la Honorable Plenaria del Senado de la República para la decisión definitiva del conflicto limítrofe interdepartamental, que es el objeto de la existencia y funcionamiento de esta Comisión Accidental.”¹

2.2 Contestación de la demanda por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. El doctor Ernesto Rojas Morales, a la sazón director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- respondió la demanda oponiéndose a ella, argumentando que las atribuciones legales de esa entidad, en relación con el asunto sobre el que versa la presente acción de tutela, se circunscriben a certificar la población del municipio naciente a efectos de que el Ministerio de Hacienda y el Departamento Administrativo de Planeación Nacional lo incluyan en el presupuesto general de la nación y giren los recursos estimados que le correspondan en el Sistema General de Participaciones. Sin embargo, para que esto ocurra se debe contar con el plano de georeferenciación del municipio creado, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el cual debe contener los límites del nuevo municipio a fin de poder certificar su población, “pues de ello depende que no se vulneren los derechos de los municipios segregantes y del segregado”. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000.

Agregó que en el caso presente “la dificultad presentada con el Municipio de Belén de Bajirá, radica fundamentalmente en que en acto administrativo de creación (Ordenanza 011 de 2000), aparentemente se incluyó población y territorio del Municipio de Mutatá -Antioquia-, lo que ha generado un conflicto limítrofe entre los departamentos de Chocó y Antioquia que ha imposibilitado la labor de deslinde y amojonamiento que del nuevo municipio le corresponde realizar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, lo que a su vez ha hecho imposible que el DANE certifique la población definitiva oficial que debe reportar al Departamento Nacional de Planeación -DNP, para efectos de la inclusión de Belén de Bajirá en el Sistema de Participaciones.

Adicionalmente, relató que a fin de resolver la indefinición limítrofe, los ministerios del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público expedieron la Resolución 485 de 2001, mediante la cual ordenaron al Instituto Geográfico Agustín Codazzi la realización del deslinde

y amojonamiento entre los departamentos de Antioquia y Chocó. Para lo anterior, dicho Instituto conformó una comisión delimitadora interdepartamental, “procediéndose a efectuar el deslinde solicitado, el cual no fue posible llevar a feliz término ya que no se pudo acordar entre las partes en conflicto una línea limítrofe común, como tampoco se acogieron a la propuesta presentada por el ingeniero del IGAC, lo que conllevó a que éste solicitara al Ministerio del Interior y de Justicia, el envío del expediente al Senado de la República a efectos de dirimir el conflicto limítrofe presentado de conformidad con el artículo 12 del Decreto 1222 de 1986.”

Continuó el señor director del DANE informando que para la fecha de su intervención dentro del proceso, el problema limítrofe entre los departamentos de Chocó y Antioquia cursaba en la comisión Accidental del Senado de la República creada para el efecto. Y que mientras no se decidiera tal asunto, el DANE no podía certificar al Departamento Nacional de Planeación la población oficial definitiva del Municipio de Belén de Bajirá, para efectos de su inclusión en el Sistema General de Participaciones, “situación que apenas resulta obvia, pues a estas alturas no se sabe con qué territorio cuenta el nuevo municipio, como tampoco su población oficial, es decir, no se sabe a ciencia cierta si el número de población del nuevo municipio, está dentro de los límites mínimos exigidos por la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000, para efectos de su creación.”

Ahora bien, el cuanto a la afirmación contenida en la demanda, según la cual el DANE estaría violando el derecho a la igualdad del Municipio de Belén de Bajirá, por haber certificado al Departamento Nacional de Planeación -DNP- la población de otros municipios con problemas limítrofes, el director del DANE anotó “i) que esos problemas limítrofes han sido posteriores al acto administrativo de su creación y no al acto mismo de creación como sucede con el municipio de Belén de Bajirá, y ii) que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, realizó y allegó a la entidad el mapa de deslinde y amojonamiento que sirve de insumo a ésta, para expedir la certificación de población oficial definitiva, que a su vez requiere el Departamento Administrativo de Planeación -DAP para la inclusión de esos municipios en el sistema General de Participaciones”.

2.3 Contestación de la demanda por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respondió la demanda el doctor Jaime Romero Mayor, quien se opuso a ella con fundamento en los siguientes argumentos:

Dice inicialmente el Ministerio de Hacienda, refiriéndose al supuesto desconocimiento del derecho a la igualdad del Municipio de Belén de Bajirá, desconocimiento que se produciría por el hecho de que a otros municipios con discusiones limítrofes sí se les ha incluido en el sistema General de Participaciones, que “si bien es cierto que existen otros litigios limítrofes ninguno de los mencionados llega a la complejidad de poner en cuestión los indicadores que configuran al nuevo municipio...”. Diferencia que, según dice, ha sido constatada ya por la Rama Judicial durante el trámite de admisión de la demanda de nulidad presentada por el Departamento de Antioquia contra la Ordenanza 01 de 2000, mediante la cual la Asamblea del Chocó creó el municipio de Belén de Bajirá². Agrega que, a la fecha de la contestación de la demanda, dicho conflicto limítrofe estaba pendiente de ser resuelto por el Senado de la República.

Enseguida el Ministerio de Hacienda hace un recuento histórico de las normas constitucionales y legales que han regulado y actualmente regulan el asunto de la creación de municipios y su incorporación al sistema General de Participaciones, concluyendo que, según las normas actualmente vigentes, para que el municipio de Belén de Bajirá reciba los recursos de dicho Sistema, es necesario cumplir con las formalidades establecidas en la Ley 715 de 2001, que exigen que esa cartera ministerial, antes de proceder al giro de los recursos, reciba la certificación expedida por la Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, a que alude el artículo 103 de la citada ley. Certificación que, según explica, no es posible de expedir sin definir primero el conflicto limítrofe existente.

En su contestación de la demanda, el Ministerio de Hacienda aporta copia de la Sentencia de 23 de octubre de 2003, proferida por el Consejo de Estado, mediante la cual se revocó la providencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó y en su lugar se rechazó por improcedente la acción de cumplimiento que promovió el alcalde del Municipio de Belén de Bajirá contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, allegó copia de la providencia proferida el 11 de abril de 2002 por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante la cual se confirmó la decisión proferida el 12 de diciembre de 2001 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, que negó la suspensión provisional de la Ordenanza 011 de 2000.

2.4. Intervención de Departamento de Antioquia. Como tercero interesado, intervino dentro

del proceso el doctor Hugo Fernando Sierra Tamayo, en representación del Departamento de Antioquia. Destaca el interviniente que los hechos de la demanda están siendo conocidos en el proceso de nulidad que actualmente se tramita ante el Consejo de Estado, radicado bajo el número 2001-0458, y también en la acción de cumplimiento que igualmente se tramita ante esa misma Corporación judicial.

Para descartar la posible inminencia de consumación de un perjuicio irremediable que pudiera hacer procedente la presente acción de tutela, el Departamento de Antioquia afirma que “nunca ha dejado de efectuar múltiples gestiones a fin de garantizar la calidad de vida de los habitantes de su territorio, prueba de ellos son las inversiones que ha efectuado en diferentes frentes como salud, educación, servicios públicos, infraestructura entre otros.”

También para descartar la posible existencia de un perjuicio irremediable en la esfera de los derechos cuya protección se pide mediante la presente acción de tutela, transcribe apartes del escrito de febrero 27 de 2007, suscrito por el Director de Desarrollo Territorial y Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, en donde se lee lo siguiente: “Cabe señalar, también, que tal como se ha realizado la distribución de los recursos de las transferencias durante los años 2001 a 2006, las asignaciones para el municipio de Riosucio (Chocó), se ha efectuado tomando la totalidad de la población y el NBI certificado por el DANE para dichos años. Es decir, en ningún momento se ha reducido al municipio de Riosucio, la población que le correspondería a Belén de Bajirá, debido a que el DANE, no certificó al DNP los datos de población y el NBI para el nuevo municipio, para los años 2001 a 2006”. (Negrillas y subrayas del Departamento de Antioquia). Recuerda entonces la intervención que Belén de Bajirá se segregó del Municipio de Riosucio.

2.5. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia. En representación del Ministerio del Interior y de Justicia, la doctora Sandra Patricia Devia Ruiz, directora del Asuntos Territoriales y Orden Público de ese Ministerio, informó al juez de tutela que esa Cartera, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, habían proferido la Resolución N° 481 de 2001, mediante la cual se ordenó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi adelantar el proceso de deslinde solicitado por los Departamentos de Antioquia y Chocó. No obstante, teniendo en cuenta que no hubo acuerdo entre las partes sobre el informe técnico preliminar rendido por dicho instituto, se había procedido a remitir el proceso al Senado de la República, por ser la entidad competente para dirimir de fondo el conflicto limítrofe. El Senado, por su parte, había

designado la Comisión Accidental Demarcadora para tal fin.

Así las cosas, el Ministerio del Interior sugirió al juez de tutela requerir a la Comisión Accidental Demarcadora del Senado de la República, a fin de que informara a su despacho sobre el estado de dicho asunto.

2.6 Intervención del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La doctora Mercedes Vázquez de Gómez, directora encargada del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, manifestó ante el juez de tutela que de conformidad con lo dispuesto por los decretos 2113 de 1992 y 208 de 2004, que regulan las funciones de dicho Instituto, al mismo no le compete “la realización de trámites para que un municipio pueda acceder a su inclusión en el Sistema General de Participaciones”. Agregó que en virtud de la Resolución 485 de 2001, los ministerios del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público habían ordenado al IGAC realizar el deslinde y amojonamiento de los departamentos de Antioquia y Chocó; proceso que se había adelantado de conformidad con el Decreto 1222 de 1986, pero que al no lograrse unanimidad alrededor de la línea limítrofe interdepartamental, se había remitido el expediente al Ministerio del Interior y de Justicia para lo de su competencia.

2.7 Intervención del Departamento Nacional de Planeación. Finalmente, en representación del Departamento Administrativo de la referencia intervino dentro del presente proceso de tutela el doctor Alfonso María R. Guevara, quien expuso lo siguiente:

Tras hacer un recuento de las normas jurídicas aplicables al caso, agrega que en la presente oportunidad los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad del Municipio demandante no se encuentran vulnerados, toda vez que “la imposibilidad jurídica justificada de distribuir los recursos a que se refieren los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, directamente al municipio demandante, conlleva que no exista omisión de parte del Departamento de Planeación Nacional en el cumplimiento de sus funciones.” Explica que esta imposibilidad jurídica proviene de que “si bien el municipio de Belén de Bajirá, ha acreditado su existencia, en todo caso no se encuentran reunidos los requisitos que establece el ordenamiento jurídico, para que el DNP proceda a realizar la distribución de recursos respectiva.” Especialmente, destaca que dicha asignación de recursos está supeditada a la certificación sobre la población y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) respecto del dicho municipio, expedida por el DANE, que aun no ha sido

expedida, por estar pendiente el deslinde del respectivo municipio, al existir un conflicto limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó.

Frente al derecho a la igualdad, estima que la situación de Belén de Bajirá no es la misma que la de otros municipios con discusiones limítrofes, pues en estos otros casos, el DANE ha certificado los datos de población y de NBI, cosa que no sucede con el municipio tutelante.

En todo caso, el interviniente adujo que la acción de tutela no procedía para la protección contra las actuaciones u omisiones administrativas cuando existieran otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa, salvo que se usara como mecanismo transitorio cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Agregó que el Municipio de Belén de Bajirá había acudido a diversos mecanismos de defensa judicial a su alcance, entre ellos una acción de cumplimiento que había sido rechazada por improcedente, una acción de reparación directa pendiente de ser decidida y otra acción de tutela por los mismos hechos, que fue denegada. De cualquier manera, estima Planeación Nacional que en el presente caso no existe para los habitantes de Belén de Bajirá un perjuicio irremediable, “porque para ellos la distribución de los recursos que les corresponden en el Sistema General de Participaciones se efectúa por medio del Municipio de Riosucio- Chocó y el Departamento del Chocó.”

3. Pruebas obrantes dentro del expediente

Obran en el plenario, entre otras, las siguientes pruebas documentales:

- a. Oficio del 11 de diciembre de 2006, suscrito por el director del DANE, certificando la población de Belén de Bajirá.
- b. Oficio de 1° de diciembre de 2006, suscrito por la Coordinadora Grupo Banco de Datos dirección de difusión mercado y cultura estadística del DANE, certificando la población de Belén de Bajirá.
- d. Listado de municipios creados a partir de 1993.
- e. Listado de municipios del Departamento del Chocó, con sus códigos asignados por el DANE.

f. Oficio del 30 de diciembre de 2006 suscrito por el director técnico de Desarrollo Territorial sostenible del DNP, exponiendo las razones por las cuales se ha imposibilitado la inclusión del municipio de Belén de Bajirá en el SGP.

g. Comunicación del 26 de febrero de 2003, suscrito por el Ministerio de Hacienda, por medio del cual se exponen las razones por las cuales el Ministerio no ha incluido al Municipio de Belén de Bajirá.

h. Ordenanza 011 de 2000 por medio de la cual se crea el Municipio de Belén de Bajirá.

II. ACTUACIÓN JUDICIAL

1. Sentencia proferida el diecinueve (19) de junio de dos mil siete (2007) por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Mediante Sentencia proferida el diecinueve (19) de junio de dos mil siete (2007), el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, decidió declarar improcedente la acción de tutela presentada por el señor Alcalde del Municipio de Belén de Bajirá contra el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En sustento de esta decisión, expuso que en el presente caso la acción de tutela se impetra como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pues el mismo demandante reconoce que, para reclamar lo que pretende, existen otras vías, a las que ha acudido hasta ahora sin resultados. Ahora bien, en el caso presente, el perjuicio se concretaría “en la frustración del goce de los recursos pertenecientes al Sistema General de Participaciones” que eventualmente le correspondan al Municipio de Belén de Bajirá. Sin embargo, el a quo repara en que “ya sea través de los recursos ordinarios o de aquellos que se asignan al Municipio de Riosucio, el nuevo municipio es beneficiario de tales recursos”, lo que descarta la existencia del referido perjuicio irremediable.

Agrega el fallo en cita que “obra noticia que en nombre del Municipio,... se interpuso acción de tutela ante el Tribunal Administrativo del Chocó”, entre cuyas pretensiones estaba la de lograr el giro de los recursos que dentro del Sistema General de participaciones le cupieran al Municipio. Acción de tutela que en segunda instancia fue denegada por el Consejo de Estado.

Lo cual implica que resulte aplicable el artículo 38 del Decreto 2591 que dispone que “(c)uando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes.”

No obstante lo anterior, la Sentencia en cita prosigue considerando que el giro de los recursos que se solicita mediante la presente acción de tutela está sometido a la definición del proceso contencioso que ataca la legalidad de la creación del municipio de Belén de Bajirá, y a “la existencia misma de los indicadores que configuran el nuevo municipio, pues como lo reconoce el apoderado del actor y se aprecia en las pruebas de la acción, desde su creación y con origen en la misma, se produjo un diferendo limítrofe...”. De suerte que, prosigue el a quo, el debate que plantea la acción de nulidad en curso no puede ser desconocido en sede de tutela, pues para ello existen jueces especializados; sin que exista, como antes se dijo, la inminencia, la gravedad y la inmediatez en la próxima configuración de perjuicio irremediable, que exijan adoptar medidas urgentes por la vía de esta acción constitucional.

2. Impugnación.

El alcalde del Municipio de Belén de Bajirá impugnó la anterior decisión judicial, alegando que el hecho de que el Municipio de Riosucio continúe percibiendo los mismos recursos que venía recibiendo, provenientes del Sistema General de Participaciones, no permite inferir la cobertura actual en materia de salud, educación y saneamiento básico en el Municipio que representa. Para corroborar lo anterior, cita un informe del Grupo de Calidad de Vida e Impacto de Programas Sociales del Departamento Nacional de Planeación, fechado el 24 de noviembre de 2004, en el que se señala que los habitantes de Belén de Bajirá se están afiliando al Sistema de Seguridad Social en Salud Subsidiado a través de municipios vecinos.

Agrega la impugnación que el fallo perpetúa el desconocimiento de varias normas constitucionales, particularmente de los artículos 287, 311, 313 y 315 de la C.P. Y, finalmente, insiste en que la ausencia de un código de identificación municipal expedido por el DANE y de un dato definitivo sobre la población y necesidades básicas insatisfechas del Municipio de Belén de Bajirá no impide el giro de los recursos del Sistema General de

Participaciones, porque “existen datos provisorios con los que se puede solventar la situación.”

3. Sentencia proferida el primero (1°) de agosto de dos mil siete (2007) por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En Sentencia proferida el primero (1) de agosto de dos mil siete (2007), la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, modificó la sentencia impugnada, en el sentido de negar por improcedente la acción de tutela. Justificó esta decisión en los siguientes argumentos:

En primer lugar, el ad quem sostuvo que los derechos cuya protección se pretendía obtener mediante la presente acción de tutela configuraban intereses colectivos, por lo cual en principio la referida acción no resultaba procedente. Empero, estimó que la jurisprudencia de esta Corporación había definido que la acción de tutela se tornaba el mecanismo idóneo para la protección de esta clase de intereses, caso en el cual el juez de tutela debía decidir de manera definitiva el asunto dentro del plazo establecido en la Constitución Política.³

Dicho lo anterior, prosigue la Sentencia examinando el caso concreto, para lo cual hace un análisis de las normas vigentes que regulan el llamado “Sistema General de Participaciones”, y de la jurisprudencia sentada por esta Corporación en la Sentencia C-871 de 2002.⁴ De manera particular, el fallo se detiene en las previsiones del artículo 6° del Decreto 159 de 2002, reglamentario de la Ley 715 de 2001, relativo a la información que debe ser suministrada para la distribución de los recursos de la asignación del sistema General de Participaciones. Este precepto normativo, explica la providencia, condiciona la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones para un nuevo municipio, a la certificación expedida por el Departamento Nacional de Estadística -DANE-; certificación que en el caso de autos no se ha producido porque en la ordenanza en que fue creado el Municipio de Belén de Bajirá “aparentemente se incluyó población y territorio que correspondía al Municipio de Mutatá (Ant.), lo que ha generado un conflicto limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó, que ha imposibilitado la labor de deslinde y amojonamiento que del nuevo Municipio debe hacer el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.” Por lo cual la solución de dicho conflicto se remitió al Senado de la República. Agrega el fallo que debe tenerse en cuenta también, que en la actualidad cursa ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa una demanda de

nulidad contra el acto administrativo de creación del Municipio de Belén de Bajirá.

Así las cosas, concluye el fallo que la circunstancia de que al municipio acotado no se le estén girando los recursos del Sistema General de Participaciones no es atribuible a las entidades demandadas, quienes se han limitado a cumplir las disposiciones legales y constitucionales que reglamentan dicho sistema, “ correspondiéndole a las autoridades encargadas para tal efecto, solucionar los problemas que se presentan tanto en la creación como en los límites del aludido Municipio, sin que pueda el Juez de tutela inmiscuirse en esas discusiones...”.

4. Actuación en la Corte Constitucional.

4.1 Decreto de pruebas. Mediante auto proferido el ocho (8) de febrero de dos mil ocho (2008), el magistrado sustanciador decretó las siguientes pruebas: (i) solicitó a la Secretaría de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del honorable Consejo de Estado, que informara si dentro del proceso de nulidad radicado en esa Corporación bajo el número 2001-0458, instaurado por el Departamento de Antioquia en contra de la Ordenanza N° 011 de 2000, mediante la cual la Asamblea Departamental del Chocó había creado el Municipio de Belén de Bajirá, se había producido o no sentencia definitiva; (ii) solicitó al señor Secretario General del honorable Senado de la República, que informara si a la fecha esa Corporación había definido los límites entre los departamentos de Antioquia y Chocó, correspondientes al sector de Belén de Bajirá.

4.2. Respuesta del Consejo de Estado. En respuesta a la anterior solicitud, el Secretario de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del honorable Consejo de Estado remitió al despacho del magistrado sustanciador copia de la Sentencia fechada el 22 de noviembre de 2007, proferida dentro del proceso número 270012331000200100458, por medio de la cual se revocó la sentencia apelada y se declaró la nulidad de la Ordenanza número 0011 de 2000, expedida por la Asamblea Departamental del Chocó.

Así mismo, dicho Secretario remitió copia de la providencia de fecha 13 de diciembre de 2007, por medio de la cual se denegó la solicitud de aclaración de la sentencia anterior.

En su informe, el señor Secretario de la Sección Primera aclara que ambas providencias se encuentran ejecutoriadas.

4.3 Respuesta del Senado de la República. Por su parte, el señor Secretario General del Senado de la República remitió al despacho del Magistrado sustanciador las gacetas del Congreso números 492 y 609 de 2007, que contienen, respectivamente, el informe final de la comisión accidental demarcadora para definir los límites entre los departamentos de Antioquia y Chocó, y el acta correspondiente a la sesión plenaria del Senado de la República llevada a cabo el día 6 de noviembre de 2007, durante la cual se aprobó la proposición número 127 de 2007.

Esta última proposición aprobada consiste en una citación al señor Ministro del Interior y de Justicia y al señor Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para que respondan un cuestionario relacionado con los conflictos limítrofes que actualmente existen en el país y de manera particular sobre el diferendo limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó. La proposición agrega que hasta que lo anterior no se haya producido, la plenaria de Senado no podrá pronunciarse sobre ninguno de los diferendos limítrofes que actualmente existen.⁶

En su informe, fechado el día 4 de marzo de 2008, el señor Secretario General del Senado de la República informa que “está pendiente un debate programando por los senadores antioqueños.”

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. Carencia actual de objeto.

2.1 Conforme a lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, el objetivo de la acción de tutela es la protección efectiva, cierta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, presuntamente vulnerados o amenazados por la acción u omisión de

cualquier autoridad pública o de un particular en los casos que determine la ley.

De lo anterior se desprende que un presupuesto obvio para establecer la procedencia de esta acción judicial es la existencia real de un sujeto, titular del derecho o los derechos fundamentales cuya protección se busca obtener mediante el ejercicio de la acción de tutela. Ciertamente, los derechos no son otra cosa que facultades radicadas en cabeza de personas naturales o jurídicas, por lo cual su existencia no se presenta por sí misma, como una realidad ontológica autónoma o independiente, sino que sólo se da como consecuencia de la de un titular de tales facultades subjetivas. Así las cosas, la existencia del sujeto cuyos derechos fundamentales le alegan vulnerados es un presupuesto lógico de la sentencia de fondo, porque sin un titular de personería jurídica, capaz de ejercer derechos de estirpe constitucional, por sustracción de materia no existen tampoco tal categoría de derechos, por lo que no podrá el juez pronunciarse de mérito sobre las pretensiones de la acción de amparo.

Ahora bien, en ciertas circunstancias, al momento de la interposición de la acción de tutela existe un sujeto, titular de los derechos cuya protección se invoca. No obstante, durante el trámite de la acción dicha personalidad jurídica se extingue, como sucede cuando el actor, persona natural, fallece antes de proferirse una sentencia definitiva. En tales eventos, la jurisprudencia ha estimado que procede un fallo inhibitorio, al no reunirse los requisitos para ser parte procesal, por haber operado la extinción de la personalidad.⁷

2.3 En el presente caso, según se desprende de las pruebas allegadas al expediente, si bien el conflicto limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó a la fecha no ha sido definitivamente resuelto por el Senado de la República, sí se ha declarado la nulidad del acto constitutivo de la persona jurídica demandante. Ciertamente, como se deduce de la simple lectura de las pruebas recaudadas por el magistrado sustanciador durante la actuación surtida en esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado, en Sentencia de 22 de noviembre de 20078, declaró la nulidad de la Ordenanza 011 de 2000, emanada de la Asamblea Departamental del Chocó, mediante la cual fue creado el Municipio de Belén de Bajirá, aquí demandante.

Así las cosas, no existiendo el sujeto titular de los derechos fundamentales para cuya protección se interpuso la presente acción de tutela, debe inferirse que dichos derechos

tampoco existen como facultades subjetivas susceptibles de ser protegidas mediante orden judicial. Pues si bien durante todo el trámite de la acción, en virtud de la presunción de legalidad y de constitucionalidad de la mencionada Ordenanza, se tuvo por existente al Municipio demandante, a la fecha dicha presunción se ha desvirtuado y se ha establecido con efectos retroactivos la inexistencia de esa persona jurídica.

De esta manera, la Sala debe optar por declarar la improcedencia y confirmar la Sentencia proferida el primero (1) de agosto de dos mil siete (2007) por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, pero por carencia actual de objeto.

Finalmente, la Sala constata que, como lo denuncia el Departamento Nacional de Planeación y también lo refiere la sentencia de primera instancia, en el año 2003 el Municipio de Belén de Bajirá, mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por la presunta violación de los derechos de sus habitantes a la dignidad humana, salud, educación, autonomía y otros; acción de tutela que fue denegada por el Tribunal Administrativo del Chocó y por el Consejo de Estado en primera y segunda instancia, respectivamente; y que, al llegar a esta Corporación, fue radicada bajo el número T-820460 y excluida de selección para revisión.

No obstante, en virtud de la devolución del expediente al Tribunal de origen, a la fecha la Sala carece de elementos de juicio para constatar que los hechos alegados en dicha demanda fueran los mismos que sirvieron de sustento a la interposición de la presente. Por lo cual se abstiene de analizar si se configuran los supuestos de una acción temeraria. A la anterior decisión contribuye también el hecho constatado de que en todo caso a la fecha carece de objeto la adopción de una decisión judicial relativa a los hechos que motivaron esta acción.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: Levantar la suspensión de términos decretada por el magistrado sustanciador

mediante auto de ocho (8) de febrero de dos mil ocho (2008).

SEGUNDO: Confirmar, pero por las razones expuestas en la presente providencia, la Sentencia proferida el primero (1) de agosto de dos mil siete (2007) por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que negó por improcedente la presente acción la acción de tutela.

QUINTO. Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cf. Folios 233 a 235 del expediente.

2 Al respecto el Ministerio cita el Auto de 11 de abril de 2002, proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado, C.P. Gabriel Mendoza Martelo.

3 El fallo cita apartes del Auto de Sala Plena N° 171 de 2003, reiterado en el Auto 186 de 2006.

4 M.P Eduardo Montealegre Lynett.

5 Dentro de las consideraciones vertidas por la Sección Primera del Consejo de Estado para declarar la nulidad de la Ordenanza 011 de 2000, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, se afirma 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 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.

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. Sección Primera. Sentencia de 22 de noviembre de 2007, proferida dentro del proceso número 270012331000200100458.

6 Dicha proposición es del siguiente tenor:

“Proposición número 127

“Cítese a sesión plenaria del Senado al señor Ministro del Interior y de Justicia y al señor Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en fecha y hora que determinará la Mesa Directiva, para que respondan el siguiente cuestionario:

“AL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

1. Detallar todas las acciones desarrolladas por su Despacho desde el 2005 a la fecha, referidas a la coordinación interinstitucional de las entidades territoriales con las instancias nacionales y la definición del diferendo limítrofe entre los departamentos de Antioquia y Chocó-Bajirá, así como con los demás diferendos limítrofes departamentales y municipales que todavía existen.

2. Informar detalladamente sobre los diferendos limítrofes actuales que existen en el país.

3. Indicar si ese Ministerio ha trabajado conjuntamente con el IGAC en la construcción de un proyecto de ley, que determine las competencias específicas para la solución de estos conflictos limítrofes.

“AL DIRECTOR DEL IGAC

2. Informes del Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Ministerio del Interior actual, sobre cada litigio.

3. Relación de las apropiaciones presupuestales históricas y actuales que ha recibido el IGAC, para desarrollar la cartografía y estudios de cada proceso desde su inicio a la fecha.

4. Igualmente, indicar si en el último mapa físico de la República de Colombia aparecen demarcados de forma especial, dichos diferendos limítrofes.

5. Es importante que ese Instituto aclare, cuál es el cronograma a seguir desde este mes de octubre, para lograr que dichos litigios lleguen a su fin.

6. Sólo hasta después que se realice este debate, la plenaria de Senado podrá pronunciarse sobre alguno de los diferendos limítrofes que actualmente existen.

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Luis Fernando Duque García, Alfonso María Núñez Lapeira, Rubén Darío Quintero Villada, Guillermo León Gaviria Zapata, Yolanda Pinto Afanador, Humberto de Jesús Builes Correa, Juan Carlos Vélez Uribe, Gabriel Ignacio Zapata Correa, Oscar Darío Pérez Pineda, Oscar de Jesús Suárez Mira y Antonio Valencia Duque.”
(Negrillas fuera del original)

7 Cfr., por ejemplo, Sentencia T-253 de 2004.

8 M.P Marco Antonio Velilla Moreno