



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
SALA DE DECISIÓN**

MAGISTRADO PONENTE: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado : 81001 2339 000 2022 00092 00
Autoridades involucradas : Municipio de Arauca y Departamento de Arauca
Medio de Control : Conflicto de competencia
Providencia : Auto de única instancia

Se pronuncia el Tribunal Administrativo de Arauca sobre el asunto de la referencia, trámite especial ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

ANTECEDENTES

1. Jesús María Pardo Hernández instauró querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho contra Ernesto José Camejo Mojica; el Alcalde de Arauca comisionó y facultó a la Inspectora Municipal de Policía de Arauca para que resolviera el caso, dependencia que adelantó el trámite y que profirió decisión de primera instancia el 15 de junio de 2022, la que fue impugnada por la parte querrelada; la Inspección concedió el recurso de apelación para ante el Gobernador de Arauca (i.4) y remitió el expediente.

2. La Gobernadora (E) de Arauca mediante Resolución 2353 de 2022, decidió inhibirse para resolver el recurso y ordenó devolver las diligencias; consideró que la providencia objeto de impugnación no fue adoptada por el Alcalde o algún funcionario en su nombre, y aduce que si se aceptara que la Inspectora lo hizo en nombre de aquel, no fue en calidad de agente del Gobernador; cita el artículo 229 de la Ley 1801 de 2016.

3. El Alcalde de Arauca decidió plantear el conflicto negativo de competencia; en su escrito expresa (i.4) que en el expediente del proceso policivo de Jesús María Pardo Hernández contra Ernesto José Camejo Mojica, la Gobernadora de Arauca se inhibió de resolver el recurso de apelación que se interpuso contra la decisión de primera instancia argumentando falta de competencia, lo que no comparte porque es la que debe conocer en segunda instancia conforme con el artículo 10 del Decreto 747 de 1992. Expresa que la querrela se radicó antes de entrar en vigencia la Ley 1801 de 2016, su trámite se admitió bajo las exigencias de aquel y con la aplicación del artículo 239 de dicha Ley, con lo que se desvirtúa la sustentación inhibitoria de la Gobernación. Agrega que se equivoca la Gobernación cuando aduce que la decisión no fue proferida por el Alcalde o por quien hiciera sus veces, pues esa función se le había delegado con la Resolución 0572 de 2015 a la Inspectora de Policía, quien así actuó en nombre del Alcalde, y la Gobernadora es la competente para resolver.



4. El Municipio de Arauca radicó escrito de alegatos (i.7) -El Departamento de Arauca no emitió pronunciamiento alguno en esta etapa-, en el que ratifica los argumentos que expuso en su oficio inicial y agrega que el Departamento de Arauca resolvía sin reparo recursos similares en el marco del Decreto 747 de 1992 y adjunta una resolución para demostrarlo, por lo que reprocha el cambio de criterio e insiste en que la competente "es la Gobernadora Designada del Departamento de Arauca, conforme a lo establecido en el artículo 10 del plurimencionado Decreto 747 de 1992".¹

CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la única instancia, procede la Sala a decidir de fondo el presente proceso judicial.

1. El problema jurídico

Consiste en: ¿Es competente el Alcalde de Arauca para resolver el recurso de apelación que se instauró contra la decisión que adoptó la Inspectora Municipal de Policía, como lo plantea la Gobernación de Arauca?

2. Análisis de aspectos procedimentales

2.1. Providencia de fondo. El proceso cumple con el cometido encargado a la Administración de Justicia de dirimir la disputa puesta a su consideración².

2.2. El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para decidir el caso, pues se trata de un medio de control que nos asigna el artículo 39, CPACA y se contempla con regla de competencia expresa (Artículo 151.1, CPACA)³.

¹ Las transcripciones (Textos entre comillas) que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el texto del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este texto general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su inútil y prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.

² Significa que se controló en forma exitosa la legalidad procesal en todos sus aspectos, dentro de ellos, los de jurisdicción, competencia, otros presupuestos exigidos y sin nulidades o trámites por decidir.

³ CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011 y disposiciones modificatorias y reglamentarias), normativa que reemplazó al C.C.A; C.C.A corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha; cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso. al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Cio. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. M.P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan. De otra parte, "i" indica el número de registro -Índice- en donde se encuentra el documento o la prueba invocada, conforme con el número respectivo en el aplicativo Samai. En este caso, "Gobernadora (E)" se refiere a Encargada o designada.



Al proceso le corresponde el trámite en única instancia (Artículo 151.1, CPACA); y la decisión se adopta por la Sala (Artículo 125.2, CPACA).

3. Pruebas recaudadas

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

- a. Expediente de la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, de Jesús María Pardo Hernández contra Ernesto José Camejo Mojica (i.4).
- b. Resolución 2353 de 2022, por la cual la Gobernadora (E) de Arauca se inhibe para resolver un recurso de apelación (i.4).
- c. Oficio 104.20.000833 del Alcalde de Arauca, en el que plantea el conflicto negativo de competencia.

4. El caso concreto

4.1. La controversia planteada en el proceso se limita a establecer cuál es la autoridad competente para resolver el recurso de apelación que se presentó contra la decisión de primera instancia en la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho de Jesús María Pardo Hernández contra Ernesto José Camejo Mojica.

El Alcalde de Arauca considera que le corresponde decidir a la Gobernación de Arauca, en razón del Decreto 747 de 1992; mientras que la Gobernadora (E) de Arauca, plantea que es al Alcalde de Arauca, con base en la Ley 1801 de 2016.

4.2. El proceso judicial para dirimir un conflicto de competencia. Los artículos 39 y 151.1, CPACA, establecieron que cuando dos entidades públicas en ejercicio de la función administrativa consideraran que eran las competentes para conocer y definir un asunto determinado -Conflicto positivo- o si ambas lo rechazaban por estimar que no les correspondía decidir -Conflicto negativo-, se debía enviar el caso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional; o Tribunal Administrativo en caso de autoridades del orden departamental, distrital o municipal) para que estableciera cuál era la competente.

De tales normas jurídicas y como lo ha consagrado el Consejo de Estado (M.P. María del Pilar Bahamón Falla, 9 de noviembre de 2022, rad. 11001030600020220021400), se establece que para el caso que aquí se debate, son elementos del conflicto competencia:

- i. El tema debe discutirse dentro de una actuación administrativa.



ii. Las autoridades involucradas deben al mismo tiempo, negar o reclamar la competencia para conocer y decidir el caso.

iii. Las dos autoridades en disputa, deben ser del orden territorial, dentro del Distrito Judicial del Tribunal Administrativo de Arauca.

iiii. La actuación administrativa se suspende mientras se resuelve el conflicto; es decir, mientras se decide cuál es la autoridad competente.

v. Al decidir el conflicto, no hay ni se debe efectuar pronunciamiento de fondo sobre la cuestión que originó el caso; de ahí que eventuales alusiones a los aspectos fácticos o jurídicos del objeto de debate administrativo, solo tendrán efecto para decidir el conflicto.

vi. Contra la decisión que resuelve el conflicto, no procederá recurso alguno.

4.3. En el expediente se demuestra que se cumplen los elementos de la figura jurídica del conflicto de competencia, por lo que es dable decidir; en efecto, el tema se discute dentro de una actuación policiva de naturaleza administrativa,⁴ las autoridades involucradas al mismo tiempo repudian la competencia, y ambas son del orden territorial (Municipio de Arauca y Departamento de Arauca) dentro del Distrito Judicial Contencioso Administrativo de Arauca.

De conformidad con los criterios divergentes del Municipio y del Departamento, es preciso establecer dos hitos temporales decisorios:

- La Ley 1801 de 2016, que contiene el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Originalmente Código Nacional de Policía y Convivencia-, se promulgó el 29 de julio de 2016 (Diario Oficial 49.949), pero el inicio de su aplicación o de su entrada en vigencia se difirió para a partir de los seis meses después de aquel hecho (Artículo 243). Significa que comenzó a regir el 29 de enero de 2017.

- La querrela se radicó el 14 de abril de 2015; el Alcalde invocando las atribuciones conferidas por el Decreto 747 de 1992, inicialmente la inadmitió mediante la Resolución 0390 del 21 de abril de 2015, se subsanó el 28 de ese mes y año, y se admitió a través de la Resolución 0572 del 19 de mayo de 2015; después, con la Resolución 00385 del 8 de junio de

⁴ La Corte Constitucional, en la sentencia C-028 de 2009, precisó: "En este sentido, la doctrina ha sido uniforme en señalar que actualmente el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho puede ser adelantado tanto por los jueces agrarios como por los funcionarios de policía de conformidad con los trámites regulados para tal efecto en el Decreto 2303 de 1989 y en el Decreto 747 de 1992, respectivamente, precisando que la competencia de las autoridades de policía se inscribe dentro de la función administrativa de protección y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional, mediante la adopción de medidas inmediatas para la conservación del statu quo y la restitución de las cosas a su estado inicial, de forma transitoria y provisional, mientras el juez agrario adopta las decisiones judiciales permanentes y definitivas en el marco de un proceso respetuoso de las garantías constitucionales de los interesados". Resaltados no son del original.



2017, el Alcalde al recurrir entre otras normas jurídicas al Decreto 747 de 1992, declaró la nulidad *"de todo lo actuado, desde la resolución No. 0572 de fecha 19 de mayo del 2015, por medio del cual se admite querrela policiva, radicada de fecha 14 de abril del 2015, según No. Interno 3825, hasta la última actuación administrativa; es decir, inspección ocular realizada el 20 de enero del 2016 (...)"* e inadmitió la querrela, que al ser subsanada se admitió el 2 de agosto de 2017 con la Resolución 00585 (i.4).

Para dilucidar la norma jurídica aplicable, se encuentra que la Ley 1801 de 2016 estableció de manera expresa un régimen de transición: *"Artículo 239. Aplicación de la Ley. Los procedimientos por contravenciones al régimen de Policía, así como los procedimientos administrativos sustituidos por la presente ley, que a la fecha de la entrada en vigencia de la misma se estén surtiendo, serán adelantados hasta su finalización, conforme a la legislación vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación"*.

De conformidad con esta prescripción legal y teniendo en cuenta que la querrela policiva objeto de cuestionamiento ya se tramitaba cuando la Ley 1801 de 2016 entró en vigencia, se determina que el presente caso se debe resolver con las disposiciones del Decreto 747 de 1992, vigente para el 14 de abril de 2015.

Para el efecto, se trae como respaldo adicional la reciente (7 de febrero de 2022) sentencia T-037 de 2022, en la que la Corte Constitucional, al revisar el trámite de una querrela instaurada el 26 de junio de 2015, estableció:

"27. En efecto, de acuerdo con las disposiciones del Decreto 747 de 1992, la persona que explote económicamente un predio agrario, según el artículo 2º de la Ley 4ª de 1973 y disposiciones concordantes, que hubiere sido privada de hecho, total o parcialmente, de la tenencia material del mismo, sin que medie su consentimiento expreso o tácito, u orden de autoridad competente, podrá solicitar al alcalde o funcionario en quien se haya delegado esta función, la protección de su predio (...). Contra la providencia que profiera el alcalde o funcionario que haga sus veces, procede el recurso de reposición que será resuelto en la misma audiencia, y en subsidio el de apelación ante el respectivo gobernador quien resolverá de plano (art. 10).

"28. Mediante la Resolución 033 de 23 de septiembre de 2020, la inspectora de policía -en quien el alcalde delegó la función de protección del predio en disputa- ordenó la entrega material del inmueble a los querellantes y el desalojo por parte de sus ocupantes. (...) Para la Sala, los argumentos esgrimidos por el apoderado de los accionantes no son de recibo en tanto la norma anulada era reglamentaria de la Ley 57 de 1905, mientras que la querrela presentada en este asunto se rige por las disposiciones del Decreto 747 de 1992".

Así, para el Tribunal Administrativo de Arauca, al definir de manera precisa y perentoria el artículo 239 de la Ley 1801 de 2016 el régimen normativo



para los procedimientos que se iniciaron antes de su entrada en vigencia, su regulación resulta clara y concreta en el presente caso: Es aplicable el Decreto 747 de 1992; sin perjuicio que algunas situaciones conflictivas que se puedan presentar, hagan necesario recurrir para desentrañarlas al artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012: *"Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. // Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones (...)"*.

No obstante y para el caso, esta última norma jurídica transcrita también establece en su inciso final: *"La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad"*.

Significa todo lo anterior que si bien de manera general, algunas reglas de procedimiento deben aplicarse conforme con las disposiciones de la nueva legislación, de forma particular y específica en este caso, prevalece la norma jurídica que determinó concreta y taxativamente que *"los procedimientos administrativos sustituidos por la presente ley, que a la fecha de la entrada en vigencia de la misma se estén surtiendo, serán adelantados hasta su finalización, conforme a la legislación vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación"* (Artículo 239, Ley 1801 de 2016). Y cualquier asomo de duda en el tema que se dirime, desaparece con el citado inciso final del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, que obliga a mantener la regla de competencia vigente al momento en el que se radicó la querrela, la cual establecía para el 14 de abril de 2015 en este caso concreto: *"Contra la providencia que profiera el alcalde o funcionario que haga sus veces, procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación ante el respectivo gobernador (...)"* (Artículo 10, Decreto 747 de 1992). Y es claro que la Ley -Ni la Constitución Política- han eliminado o suprimido al Departamento de Arauca ni al Municipio de Arauca, ni a sus respectivos representantes legales, Gobernador y Alcalde, por lo que la regla de competencia se mantiene para casos como el presente.

De manera que a pesar de incoherencias del Alcalde y de la Inspectora Municipal de Policía de Arauca al invocar en el trámite normas jurídicas del Decreto 747 de 1992 pero también de la Ley 1801 de 2016 -Cuyo análisis y decisión escapa al objeto de este proceso-, ello no invalida ni deroga la normativa que se debe aplicar en este momento, pues se reitera, el procedimiento lo regula el Decreto 747 de 1992 que en este caso concreto, fijó la competencia para resolver el recurso de apelación en la hoy, Gobernadora (E) de Arauca. De ahí que no se acoge el criterio que ella



expuso en su decisión inhibitoria en cuanto a que la procedente es la Ley 1801 de 2016; y en otro aspecto, si bien es claro que el Gobernador no es el superior jerárquico del Alcalde, en este trámite debe resolver el recurso no porque se aduzca tal condición, sino por expreso mandato normativo que así lo impone, el artículo 10, Decreto 747 de 1992.

Es más y para mayor respaldo a la decisión que aquí se adopta, la propia Gobernadora (E) acepta que "(ii) excepcionalmente, es posible que las decisiones adoptadas por los alcaldes puedan ser revisadas y revocadas por el gobernador o el Presidente en algunas materias como el **orden público**" (Resolución 2353 de 2022); y ocurre que preciso, ese es el fundamento del Decreto 747 de 1992, ya que la causa y la finalidad de su expedición las fijó en forma expresa: "Por el cual se dictan medidas policivas con el fin de prevenir las invasiones en predios rurales que están ocasionando la alteración del **orden público** interno en algunos departamentos". Resaltados no son de los textos. A lo anterior se suma que la Corte Constitucional (Sentencia C-643 de 1999) estableció: "Conforme al anterior análisis, en principio la ley no puede autorizar que un acto del alcalde sea impugnado ante el gobernador ya que estaría desconociendo la autonomía municipal. Sin embargo, esa conclusión no puede ser absolutizada, por cuanto en algunas materias específicas, como el orden público, el alcalde se encuentra subordinado jerárquicamente a las órdenes del gobernador y del Presidente (CP arts 296 y 315), por lo cual, en esos casos, bien puede la ley autorizar la apelación de los actos del alcalde ante el gobernador respectivo". Como en forma exacta y concreta, es el presente caso.

De otra parte y en lo que también hizo alusión la decisión inhibitoria del Departamento, se encuentra que la norma jurídica aplicable, el artículo 10, Decreto 747 de 1992, determina que "Contra la providencia que profiera el alcalde o funcionario que haga sus veces, procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación ante el respectivo gobernador (...)".

Al respecto, la propia Gobernadora (E) en la misma Resolución 2353 de 2022 reconoce que el Alcalde a través de "la resolución No. 00101 del 06 de febrero de 2018, delegó la facultad para decidir en la Inspectoría de Policía Municipal de Arauca"; y la delegación consiste en el traslado de funciones que hace el delegante a un delegatario, en este caso, servidor público de la entidad para que las ejerza en su nombre y por ello, los actos de estos -Los delegatarios- son susceptibles de los recursos que proceden contra los actos de los delegantes (Artículos 9-12, Ley 489 de 1998). Entonces, la Inspectoría Municipal de Policía de Arauca profirió la decisión en la querrela policiva por delegación del Alcalde -Como si éste la hubiera expedido- y actuó así en su nombre y con la naturaleza de un acto administrativo del Alcalde, por lo que no es jurídico acoger ni exigir que él ejerza la segunda instancia y resuelva la apelación. En consecuencia, se encuentra que también en ese aspecto tiene plena aplicación el artículo 10, Decreto 747 de 1992, en cuanto a que determina que "Contra la providencia que profiera el alcalde o funcionario que haga sus veces, procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación ante el



respectivo gobernador (...)" . Por lo tanto, se reitera que no se acogen en el presente proceso, los argumentos del Departamento sobre la regla de competencia en disputa.

4.4. De conformidad con lo que se expuso y demostró, se responde a la pregunta que se formuló en el problema jurídico, que en este caso es competente la Gobernadora (E) de Arauca o quien la reemplace o haga sus veces, para resolver el recurso de apelación que se instauró contra la decisión que adoptó la Inspectora Municipal de Policía de Arauca. En consecuencia, el Alcalde de Arauca con inmediatez le debe remitir el expediente, al que se debe adjuntar la presente sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR que la autoridad competente para resolver el recurso de apelación que se instauró en contra de la decisión de primera instancia que adoptó la Inspectora Municipal de Policía de Arauca dentro de la querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, de Jesús María Pardo Hernández contra Ernesto José Camejo Mojica, es la Gobernadora (E) de Arauca o quien la reemplace o haga sus veces. Y **ORDENAR** que con inmediatez el Alcalde de Arauca le remita el expediente, al que se debe adjuntar la presente providencia.

SEGUNDO. ORDENAR que por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca se le comunique la presente providencia al Alcalde de Arauca, a la Inspectora Municipal de Policía de Arauca, a la Gobernadora (E) de Arauca y al Agente del Ministerio Público ante esta Corporación Judicial.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMEÑO

Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO

Magistrada


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Magistrada