



Bogotá, D.C.

Asunto: Consulta sobre competencia respecto de las solicitudes de amparo policivo de que trata el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, reglamentada por el Decreto 1575 de 2011.

Respetado Señor Giraldo Ospina:

De conformidad con la petición radicada en esta entidad bajo el número 2019048830, por traslado que hiciera el Ministerio de Justicia y del Derecho, en la cual se requiere establecer actualmente en cabeza de cuál ente ministerial se encuentra la competencia otorgada en el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto 1575 de 2011, por medio del cual se establece el procedimiento de amparo policivo para las Empresas de Servicios Públicos, al señalar que *“el Gobierno Nacional a solicitud de la empresa, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá insistir ante el Gobernador frente a la necesidad de dar trámite al amparo solicitado”* y atendiendo que el Ministerio referenciado por la norma sufrió reorganización por orden de la Ley 1444 de 2011, se otorga respuesta en los siguientes términos:

1. Del Amparo Policivo

La Constitución Política en su artículo 365, establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber garantizar la eficiente prestación a todos los habitantes del territorio. En concordancia con esto, la Ley 142 de 1994 en su artículo 4, les otorgó a estos el calificativo de esenciales, lo cual implica quedaba dársele a estos una protección especialísima, para garantizar su prestación. En línea con esto, la Ley 142 en su artículo 29 señala:

Las autoridades nacionales, departamentales y municipales, tanto civiles como de policía, inmediatamente se lo solicite una empresa de servicios públicos, le prestarán su apoyo para hacer que se le restituyan los inmuebles que los particulares hayan ocupado contra la voluntad o sin conocimiento de la empresa; o para que cesen los actos que entorpezcan o amenacen perturbar, en cualquier tiempo, el ejercicio de sus derechos.

(...)



Se observa entonces, cómo la misma Ley 142 de 1994 adoptó varios mecanismos para garantizar la prevalencia del interés general, cuando de la prestación de un servicio público se trate. La Corte Constitucional en sentencia T-545 de 2015, definió el amparo policivo como:

(...) [un] mecanismo preventivo dirigido a restablecer el poder de facto que el poseedor o tenedor ejerce sobre un bien inmueble o mueble, sin que importe en cada caso concreto la valoración jurídica relativa al derecho real que los actores pudieran tener (propiedad, uso, usufructo, servidumbre, arrendamiento. (...))

El artículo 29 de la Ley 142 de 1994, indicó que tanto las autoridades civiles como de policía, del orden central y territorial, se encuentran facultadas para forzar a quienes en abuso de un derecho real, puedan entorpecer la prestación del servicio público. Igualmente, el mismo artículo estableció el instrumento mediante el cual la respectiva autoridad, a solicitud de la empresa de servicios públicos, puede conminar al cese de la perturbación, como otra de las actuaciones para garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos.

El Decreto 1575 de 2011, hoy compilado en el Decreto 1073 de 2015, estableció el procedimiento para el otorgamiento de tal amparo policivo, e indicó lo siguiente en el parágrafo 2 del artículo 2 (norma que origina la consulta):

Quando el Gobernador del Departamento ante quien se eleve la solicitud, no dé trámite a la misma de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° del presente decreto, el Gobierno Nacional a solicitud de la empresa, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá insistir ante el Gobernador frente a la necesidad de dar trámite al amparo solicitado en los términos establecidos en el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, sin perjuicio de que dé traslado a las autoridades competentes para que se adelanten las investigaciones disciplinarias pertinentes según lo dispuesto en el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002.

Al respecto, es pertinente señalar lo que dispone la Ley 1801 de 2016, en su artículo 203:

Artículo 203. Competencia especial del gobernador. En caso de actos de ocupación o perturbación por vías de hecho a la posesión o tenencia de bienes inmuebles de particulares, fiscales, de uso público, áreas protegidas y de especial importancia ecológica, de empresas de servicios públicos, de utilidad pública o de interés social, o en actividades consideradas de actividad pública o de interés social, en que a las autoridades de Policía distrital o municipal se les dificulte por razones de orden público adelantar un procedimiento policivo o ejecutar las órdenes de restitución, por solicitud del Alcalde Distrital o Municipal, o de quien solicita la intervención de la autoridad de Policía, asumirá la competencia el gobernador o su delegado, para que se proteja o restituya la posesión o tenencia del bien inmueble, o la interrupción de la perturbación de la actividad de utilidad pública o de interés social. También, ejecutará la orden de restitución de tierras ordenada por un juez, cuando por razones



de orden público a la autoridad de Policía distrital o municipal se le dificulte materializarla.

De igual manera, cuando el alcalde distrital o municipal, no se pronuncien dentro de los términos establecidos en las normas que para tal fin expida el Gobierno nacional, a solicitud del accionante, o de oficio, el Gobernador del Departamento o su delegado asumirá la competencia y procederá a hacer efectivo sin perjuicio de las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, conforme al Código Disciplinario Único o las normas que lo adicionen, modifiquen o substituyan.

Cuando el Gobernador del Departamento ante quien se eleva la solicitud, no asuma la competencia especial en el término establecido en las normas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, este asumirá la competencia a través de su delegado, y pedirá a la Procuraduría General de la Nación, las investigaciones disciplinarias pertinentes.

Así entonces, es claro que inicialmente la solicitud de amparo policivo debe ser presentada ante las autoridades territoriales tanto municipales como departamentales, y ante la ausencia de trámite de tal solicitud, será el Gobierno Nacional quien insista la necesidad del amparo solicitado.

Por lo anterior, consideramos necesario establecer qué clase de función cumple una autoridad al momento de llevar a cabo un amparo policivo, con el fin de exponer nuestras consideraciones en relación con cuáles son las autoridades administrativas y de policía, para efectos del trámite del que trata este documento.

La Constitución Política establece con relación a las autoridades administrativas y de policía:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

(...)

Artículo 303: En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento

(...)

Artículo 315: Son atribuciones del alcalde:

(...)



2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

La Corte Constitucional en Sentencia T-048 de 1995, indicó:

Los amparos policivos han sido asimilados a controversias de naturaleza jurisdiccional, hasta el punto que la providencia que culmina la actuación tiene idéntica naturaleza. Esta asignación especial de atribuciones jurisdiccionales a las autoridades de policía se aviene con el precepto constitucional del artículo 116, inc. 3o., según el cual, "excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.

Igualmente, dicho tribunal constitucional en Sentencia T-267 de 2011, reiteró lo señalado por la misma Corte en otras oportunidades, respecto a la naturaleza del amparo policivo, indicando:

Cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales.

(...) las decisiones proferidas por las autoridades administrativas o de policía en procesos civiles tienen naturaleza jurisdiccional, no administrativa, y por ende están sustraídas del control de la jurisdicción contencioso administrativa.

Conforme a lo anterior, se hace claro que el proceso policivo se lleva a cabo en ejercicio de una función jurisdiccional por parte de una autoridad administrativa. A partir de esta claridad abordaremos lo relacionado con las funciones escindidas del Ministerio del Interior y de Justicia, con el fin de exponer nuestras consideraciones sobre la materia.

2. Del Ministerio del Interior y de Justicia y las funciones escindidas

La Ley 1444 de 2011 ordenó en su artículo 1º separar del Ministerio del Interior y de Justicia, los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al despacho del Viceministro de la Justicia y el Derecho, a partir de lo cual se creó el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Decreto 2897 de 2011, por medio del cual se determinan, entre otras, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, establece en su artículo 2:

Artículo 2º. Funciones. Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las



demás leyes, el Ministerio de Justicia y del Derecho cumplirá las siguientes funciones:

(...)

4. Diseñar y coordinar las políticas para el ejercicio de la función jurisdiccional a cargo de autoridades administrativas y particulares, de conformidad con lo que disponga la ley, orientar la presentación de resultados y proponer el mejoramiento de las mismas.

5. Ejercer excepcionalmente en los términos que señalan el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política y en las materias precisas determinadas en la ley, la función jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho.

(...)

(Subrayado fuera de texto)

Frente a las funciones jurisdiccionales, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en el artículo 13 señala:

Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

(...)

2. *Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y*

(...)

La Corte Constitucional respecto a las funciones jurisdiccionales excepcionales, indicó en sentencia T-590 de 2017:

De acuerdo con el artículo 116 Superior, el legislador puede otorgar excepcionalmente funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas para que resuelvan controversias entre particulares, ello con el propósito que estas autoridades actúen como un tercero imparcial, siendo autónomos e independientes en sus decisiones, tal como obran los jueces de la República y bajo la garantía del derecho fundamental al debido proceso.

3. Consideraciones Jurídicas

Una vez realizado el recuento normativo y jurisprudencial respecto al amparo policivo y las funciones del hoy Ministerio de Justicia y del Derecho, esta oficina considera que cuando el parágrafo 2, artículo 2 del Decreto 1575 de 2011, señala que la última instancia para llevar a cabo un amparo policivo, es el Gobierno



Nacional a través del entonces Ministerio del Interior y de Justicia, debe entenderse que dicha norma se refiere al hoy Ministerio de Justicia y del Derecho.

Lo anterior en razón a que el amparo policivo es una función jurisdiccional en cabeza de la autoridad administrativa territorial y de policía, y a que, de conformidad con lo expuesto en este documento, las funciones jurisdiccionales del entonces Viceministerio de Justicia y del Derecho, se trasladaron al hoy Ministerio de Justicia y del Derecho, .

En esa medida, en opinión de esta oficina, el amparo policivo es un mecanismo para que las empresas de servicios públicos puedan hacer valer sus derechos en ejercicio de la prestación del servicio correspondiente, y por ende le compete al Estado en cabeza de las autoridades administrativas, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, y del Ministerio de Justicia y del Derecho, en cumplimiento de sus competencias relacionadas con la actividad jurisdiccional, brindar apoyo y propender por garantizar la prestación del servicio en condiciones eficientes, cuando así lo solicite la empresa, por considerar que se pueden estar entorpeciendo sus labores.

Finalmente, informamos que el presente concepto se emite conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del CPACA, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entender se encuentran vigentes en la materia a la fecha del presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan.

Cordialmente,

LUCAS ARBOLEDA HENAO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Laura Camila Sepúlveda Martín / Abogada OAJM
Revisó y Aprobó: Lucas Arboleda Henao.

Radicado: 2019048830 19-07-2019