



Yopal, cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicado: **85001-3331-001-2010-00577-01**  
 Demandante: **ELVIATILA MONTOYA GONZÁLEZ**  
 Demandado: **MUNICIPIO DE TÁMARA**  
 Registro Interno: **2013-00547**

### **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Magistrado ponente: **HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL**

#### **1. ASUNTO A RESOLVER**

Se profiere sentencia de segunda instancia en el ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia proveniente del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal, en el cual se controvierte la legalidad de los actos administrativos expedidos por el alcalde en el que declararon “*perturbadora*” de un supuesto bien de uso público a la demandante quien actúa en nombre propio y como representante legal de la sociedad comercial denominada “*Inversiones González Montoya y Compañía*” sociedad en comandita en liquidación<sup>1</sup>. Promueve la alzada la parte actora contra la sentencia inhibitoria que declaró de oficio la excepción de inepta demanda.

#### **2. HECHOS RELEVANTES**

**2.1.** Mediante la escritura pública 024 del 1º de marzo de 1985 de la Notaría Única de Paz de Ariporo, la demandante donó al municipio de Támara un lote de terreno ubicado en el paraje *La Donjuana*, finca San Antonio, con una cabida superficial de 12.000 m<sup>2</sup>, distinguido con folio de matrícula inmobiliaria núm. 475-5471.

**2.2.** La cesión se condicionó a que el Municipio construyera en el predio una cancha de fútbol y una pista atlética, de tal suerte que si ello no se hiciera la cesión sería inválida.

**2.3.** Expresamente se indica en la demanda que “*El Municipio de Támara, está en posesión, quieta y pacífica de dicho terreno..., sin objeción alguna por parte de la decente hoy Actora ELVIA TILA MONTOYA DE GONZALEZ // La Demandante*”

<sup>1</sup> Véase el certificado de existencia y representación legal obrante a folios 33 y 34 del cuaderno principal.

*no ha desconocido ni pretende negar los efectos jurídicos de la cesión del terreno LA DONJUANA, y así se lo hizo saber al Mandatario Seccional al interponer Recurso de Reposición contra la Resolución 452.” (sic).*

2.4. Por otro lado, tenemos que mediante documento privado del 12 de febrero de 1981, el señor Jairo Bedoya, sin ser propietario, enajenó a la Cooperativa de Caficultores de Támara un lote de terreno de tres hectáreas ubicado en el mismo paraje *La Donjuana* y contiguo al predio anteriormente indicado.

2.5. Luego, la Cooperativa, por medio de la escritura pública 372 del 12 de junio de 1996, le enajenó al municipio de Támara el predio que había adquirido del señor Bedoya, sin que hasta la fecha se haya registrado ese acto notarial.

2.6. La demandante asegura que ella es la propietaria de este último terreno y que no ha salido de su haber patrimonial, que esa escritura no ha podido ser registrada porque ella como persona natural y como socia de Inversiones González Montoya y Cia. S. en C. en liquidación, no lo ha enajenado ni pretende hacerlo; en consecuencia, no puede ser declarada perturbadora del predio descrito en la escritura 372 mencionada.

2.7. Se dice que la señora Montoya de González, para la época de la escritura 372 del 12 de junio de 1996, había sido víctima de desplazamiento forzado a consecuencia de la muerte de su esposo Jorge Alfredo González Echenique, tiempo después regresó y luego fue declarada perturbadora por los actos administrativos acusados.

### 3. ASUNTO LITIGIOSO

La *litis* del asunto se enfoca en establecer la legalidad de la **Resolución 452 del 18 de mayo de 2010** y del **auto que la confirmó fechado el 18 de agosto de 2010**, por medio de los cuales se declaró perturbadora a la demandante de un supuesto bien de uso público derivado de una tradición incompleta en favor del municipio de Támara.

### 4. DECISIÓN RECURRIDA

El Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Yopal profirió sentencia el 30 de agosto de 2013 (Fol. 274 a 304, c. 1), en la cual declaró oficiosamente la excepción de inepta demanda y se inhibió de fallar de fondo el asunto, bajo el entendido de que los actos acusados habían sido expedidos por el alcalde con funciones derivadas del Código de Policía y que por lo tanto se trata de actos jurisdiccionales que no pueden ser objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que lo allí decretado corresponde a un amparo policivo y se trata de una función jurisdiccional excepcionalmente delegada al ejecutivo municipal.

*“La jurisprudencia constitucional ha considerado de manera reiterada, que cuento 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, así las cosas frente a los policivos no existe un medio de control o defensa judicial idóneo para lograr la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales cuando éstos sean amenazados o vulnerados por la actuación de las autoridades, quedando tan solo la acción de tutela como mecanismo eficaz para el amparo de tales derechos.*

*...esto es un acto que no puede ser conocido por la por esta jurisdicción por expresa prohibición legal, por constituir actos jurisdiccionales cuyo origen es la acción policiva por perturbación a la posesión que regula el artículo 125 y siguientes del Código Nacional de Policía y la Ordenanza 015 del 19 de diciembre de 2006 y que de haberse desconocido el debido proceso en su trámite por la falta de competencia u otra causal, es un tema que solo puede discutirse a través del amparo constitucional de la tutela, pues como se advirtió la decisión policiva, dentro del ejercicio de la función de policía, según la doctrina hace tránsito a cosa juzgada formal, por autonomía funcional de la administración en cabeza de las autoridades de policía” (todo sic).*

## 5. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El apoderado demandante hizo manifiesta su inconformidad con la decisión de la jueza de primera instancia (fol. 244 a 246, c. principal), expresando que:

*“La Resolución demandada..., no constituye restitución de bien de uso público ni tampoco un amparo policivo, porque el bien inmueble objeto de la Litis, es de propiedad y posesión de la Demandante, tal como quedó probado en la Inspección Judicial que adelantó directamente el Despacho Juzgador.*

*En últimas, la Resolución No.452/2010, no es el resultado de un proceso policivo, pues se trata de un verdadero acto administrativo proferido por el Alcalde municipal, donde concedió el Recurso de Reposición... recurso que resolvió confirmando la citada Resolución el 18 de agosto de 2010, lo que pone de presente que definitivamente los actos administrativos demandados constituyen decisiones de gobierno y no actos de carácter jurisdiccional, y menos con efectos de cosa juzgada en sede policiva, como lo afirma sin certeza el Juzgador de Primera Instancia a folio 241.” (Sic).*

El recurrente echó de menos la valoración sobre las pruebas recaudadas a lo largo del proceso y las enuncia para afirmar que con ellas se demuestra la procedencia de las pretensiones. Seguidamente indica que sobre el predio de la *litis* ha recaído medida de protección a víctimas de la violencia para lo cual aporta el Oficio 740 del 23 de julio de 2013 emanado de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (fol. 247, c. ppl.) en el que se comunica a la interesada la inscripción

de la cautela y que por tratarse de un hecho sobreviniente, es procedente incluir este nuevo medio de prueba, necesario para dirimir el fondo de la controversia.

## **6. ACTUACIÓN PROCESAL SEGUNDA INSTANCIA**

El expediente arribó por primera vez al despacho del sustanciador el 8 de octubre de 2013 (fol. 2, c. 2ª instancia); el recurso debidamente interpuesto y sustentado se admitió el día 10 del mismo mes y año (fol. 3, c. 2ª instancia); abriéndose a la etapa de alegatos el 24 de octubre siguiente (fol. 9, c. 2ª instancia); término dentro del cual se pronunció la parte actora (fol. 10, c. 2ª instancia) reiterando los argumentos expuestos en su apelación; el Ministerio Público y la entidad demandada guardaron silencio. El proceso ingresó al Despacho para sentencia el 13 de enero de 2014 (fol. 11, c. 2ª instancia).

## **7. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Examinado el ritual según lo ordenado en el artículo 132 del Código General del Proceso, se ha encontrado acorde al ordenamiento procesal; las partes no hicieron reparos en torno a los presupuestos de procedibilidad, ni de oficio se vislumbra necesidad de saneamiento. Se proveerá decisión puesto que la acción se instauró oportunamente por una persona natural capaz de hacer valer sus derechos y contra un centro presupuestal y de responsabilidad con personería jurídica, debidamente representado y legitimado por pasiva, tanto en la perspectiva formal como en la material, como luego se precisará.

## **8. PROBLEMA JURÍDICO**

La Sala se ocupará de establecer si la decisión del alcalde aquí enjuiciada es propia de un juicio de policía que no está sujeta a control jurisdiccional, o si se trata de un acto administrativo susceptible de ser juzgado en este estrado. Ello en atención a que las censuras de que trata el recurso se centran inicialmente en la naturaleza del acto acusado que en su sentir sí puede ser objeto por parte de la jurisdicción dado que se trata de una decisión del ejecutivo municipal con todas las características propias de los actos administrativos; y a que el a quo consideró que la resolución acusada es un acto que por imperativo legal constituye un acto jurisdiccional y por ende se releva de su control al juez de lo contencioso administrativo.

### **8.1. ALCANCE DEL CONTROL JURISDICCIONAL**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, los juicios policivos tienen naturaleza judicial y las decisiones que

---

<sup>2</sup> C.C.A., artículo 82: *“La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente en la ley”.*

NRD 85001-3331-001-2010-00577-01

se adoptan en desarrollo de los mismos no son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, la exclusión establecida en la norma constituye una excepción a la regla general que somete todos los actos de las autoridades administrativas al control de los jueces y tribunales de esta jurisdicción, por lo cual su aplicación es restrictiva<sup>3</sup>. De ahí que la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, con apoyo en reiterados pronunciamientos de la Sección Primera de esta Corporación<sup>4</sup>, haya señalado que existen importantes diferencias entre las funciones de orden administrativo y las de carácter jurisdiccional que cumplen las autoridades administrativas:

*“Sobre este punto, la Sala considera necesario distinguir los actos que ponen fin a actuaciones administrativas correspondientes a procedimientos de policía, esto es, las que obedecen al ejercicio de las facultades de control, vigilancia y sanción de las autoridades sobre las actividades de los particulares, las cuales constituyen el ejercicio de una potestad administrativa, conocida como policía administrativa, de aquellas decisiones señaladas en el inciso tercero del artículo 82 del C.C.A, resultantes de juicios policivos, especialmente regulados por la ley y en donde la autoridad policiva actúa como juez frente a determinados conflictos jurídicos causados por conductas de los particulares en su relaciones cotidianas o de vecindad, que la doctrina y la jurisprudencia han tendido a tratar como actos jurisdiccionales. Mediante esas decisiones, **las autoridades de policía** (inspecciones, **alcaldes** o gobernadores, según el caso) dirimen contiendas **entre particulares sobre asuntos de incidencias jurídicas menores, especialmente señalados y regulados por la ley**”* (negrillas fuera del texto).

En similar sentido, se ha pronunciado la Sección Tercera del mismo alto Tribunal:

*“Los juicios policivos tienen indudablemente, la naturaleza de judiciales. A esto se debe que en el Código Contencioso Administrativo haya previsto que los actos expedidos en los juicios civiles de policía, entre otros, no son objeto de control ante la justicia de lo Contencioso Administrativa. En diversas oportunidades la Sala se ha pronunciado sobre el carácter judicial de los juicios civiles de policía y especialmente sobre el amparo policivo posesorio; **ha diferenciado entre la función propiamente administrativa desarrollada en materia de policía y la función judicial ejercida por tales***

<sup>3</sup> Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia T-321 de 1995 expresó que “por tratarse de una norma excepcional [se refiere al inciso 3º del artículo 82 del C.C.A.], en cuanto excluye del control jurisdiccional actos dictados por autoridades que pertenecen a la administración, como son los funcionarios de policía, debe interpretarse en su sentido estricto. Por lo tanto, solamente las providencias dictadas en juicios de policía de carácter penal o civil, como resultado de las llamadas contravenciones civiles, o penales de policía (contravenciones especiales de policía, reguladas por el Título IV del Código Nacional de Policía, Ley 30 de 1986, Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 23 de 1991) están excluidas del control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (...)”. En el mismo sentido, se pronunció la Corte en las sentencias T-149 de 1998 y C-063 de 2005.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, autos de 17 de mayo de 2001, exp. 6854, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza; y de 29 de marzo de 1996, exp. 3650, C.P. Manuel Urueta Ayola; sentencias de 5 de diciembre de 2002, exp. 5507, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, y de 17 de agosto de 2006, exp. 0207, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, entre otras.

<sup>5</sup> Sentencia de 1º de noviembre de 2007, exp. 2006-00905-01(ACU), C.P. María Nohemí Hernández.

**autoridades.** De lo anterior resulta importante resaltar, desde otro punto de vista, **que la mayoría de las actuaciones de autoridades administrativas de policía sí son objeto de control de esta jurisdicción, salvo como ya se explicó cuando esas autoridades actúan en función judicial.** En esos dos sentidos la Sección Primera de esta Corporación resaltó, en auto proferido el día 29 de marzo de 1996, que unos son los actos administrativos de las autoridades de policía y otros son los actos judiciales de esas mismas autoridades. Indicó que los actos administrativos de las autoridades de policía son los tendientes a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social, los cuales por su naturaleza están sujetos al control judicial de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Respecto al segundo tipo de actos, los judiciales de las autoridades de policía, señaló que se diferencian totalmente de los anteriores, por cuanto se expiden en función judicial y para dirimir un conflicto<sup>6</sup> (negrillas y subrayas fuera del texto).

**8.1.1.** En suma, los actos administrativos de las autoridades de policía son aquellos tendientes a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social; en tanto que los de naturaleza jurisdiccional son los que están encaminados a resolver los conflictos que surgen entre dos partes, como sucede con los amparos posesorios y de tenencia de bienes, en los que la autoridad administrativa funge como un tercero imparcial que decide la controversia suscitada entre estos particulares, en tal caso, la entidad no es parte de ese pleito, como sí ocurre en el presente caso, en donde el alcalde, con su acto, pretende reivindicar en favor de Támara el terreno presuntamente ocupado arbitrariamente por la demandante.

**8.1.2.** La cuestión resulta de sencilla aplicación cuando se trata de diferencias en cuyos extremos están personas particulares; de tal suerte que los dos acuden ante la administración, quien con autoridad de policía decide conforme a las normas aplicables, las mismas que le otorgan funciones jurisdiccionales en esos asuntos en concreto y por ello pueden predicarse los efectos de la cosa juzgada y esas decisiones ya no requerirán examen posterior ante el juez administrativo.

## **8.2. NATURALEZA DE LOS ACTOS DEMANDADOS**

Ahora bien, si el alcalde es quien dirime conflictos entre dos particulares en torno a un inmueble y por vía de función policiva jurisdiccional a prevención, ¿quién dirime ese conflicto cuando el presunto afectado es el mismo municipio? Cuestión esta que nos impone estudiar cuándo estamos en presencia de un acto administrativo y cuándo ante una decisión de carácter jurisdiccional adoptada por la administración, por lo que es necesario entender el problema sujeto a decisión por parte del

---

<sup>6</sup> Sentencia de 13 de septiembre de 2001, exp. 12915, C.P. María Elena Giraldo. En el mismo sentido, véanse las sentencias de 9 de marzo de 2000, exp. AC-9617, C.P. María Elena Girado, y de 30 de octubre de 1997, exp. AC-042, C.P. Daniel Suárez H.; precedente este recogido en su integridad en la sentencia del 29 de julio de 2013, radicado núm. 25000-23-26-000-2000-01481-01(27088), con ponencia del consejero Danilo Rojas Betancourth.

ejecutivo municipal, que básicamente surge cuando el municipio de Támara –a través de su alcalde– se proclama poseedor y propietario del predio discutido, por lo que decide declarar a la demandante perturbadora de su posesión para ordenarle cesar estos actos y que se abstenga de continuar ejecutándolos.

Para materializar la voluntad administrativa el alcalde de la época inició el proceso de restitución de bien de uso público al cabo del cual profirió la decisión que le beneficia a la entidad territorial procurando despojar a la señora Elviatila de terreno en controversia el cual, dicho sea de paso, es propiedad de la sociedad comercial que ella representa; decisión que, luego de interpuesto el recurso de reposición, es confirmada en todas sus partes.

**8.2.1.** La voluntad administrativa que aquí se cuestiona fue expresada en sendos documentos suscritos por el alcalde. El primero de ellos titulado “*Resolución 452 del 18 de mayo de 2010*” y confirmada mediante el “*auto confirmatorio*” del 18 de agosto del mismo año.

Ahora bien, la sola denominación del acto acusado no es suficiente para despejar si se trata de uno *administrativo* de restitución de bien de uso público, o de uno *policivo* de carácter jurisdiccional; pues la forma en que una parte llame a la decisión controvertida no define su naturaleza jurídica; sino que es la naturaleza del acto la que dará lugar a darle uno u otro adjetivo y para ello es necesario analizar los elementos que integran el acto en todo su contenido

Desde esta perspectiva, el estudio del Tribunal tendrá en consideración el **origen del conflicto**; la **finalidad** perseguida por la administración por la cual se dio su intervención frente a los actos cuestionados de la particular aquí demandante y, finalmente, las **órdenes** impartidas.

**8.2.2.** La génesis del conflicto se da por la presunta perturbación de derechos de propiedad y de la posesión de un predio por actividad de un particular en desmedro de los intereses de municipio demandado<sup>7</sup>, quien por su parte alega tener no solo la posesión de terreno, sino también la propiedad según unos títulos incompletos carente del correspondiente registro.

**8.2.3.** Ante la consideración de que el predio es de uso público, la administración se ha valido de sus facultades policivas para hacer valer los intereses de la entidad considerando que “*es deber de la autoridad de policía cuando se observa este tipo de perturbaciones y de conformidad con el artículo 132 del Código Nacional de Policía, proferir la respectiva resolución de restitución, y ordenar las medidas de policía tendiente a restablecer de inmediato el uso público empleando los medios que estén a su alcance*” (sic)<sup>8</sup>.

**8.2.4.** Finalmente resuelve tener a Elvia Tila Montoya de González “*como perturbadora de la legítima posesión que ejerce el Municipio de Támara sobre los*

---

<sup>7</sup> Véase el numeral “10.-” de la Resolución 452 de 2010 aquí demandada. Folio 14, c. ppl.

<sup>8</sup> Numeral “11.” ibíd.

*predios*” aquí cuestionados, le ordena retirar las cercas allí construidas y le exhorta para que no vuelva a incurrir en actos semejantes de perturbación.

Por otra parte, a lo largo del proceso mucho se habla del carácter de uso público del predio sin que se haya demostrado tal calidad, y por el contrario tenemos el folio de matrícula inmobiliaria en 475-5471 (fol. 260 a 261, c. de pruebas) en el que se describe un globo de terreno de mayor extensión del cual se han ido segregando algunos lotes menores, entre ellos el de 12.000 metros cuadrados donado al Municipio y adjunto al cual está el área objeto de este litigio, la cual aún pertenece a la sociedad que representa la demandante.

**8.2.5.** Conforme a lo anterior también es posible concluir que no es un predio ejido o baldío, pues existe registro de ser de propiedad privada, luego entonces queda solo por resolver el tema de la posesión y en cabeza de quién radica este derecho el cual, como se sabe, puede tener un titular distinto al propietario y por medio de este se puede usucapir el bien, pues es un modo de adquirir el dominio.

**8.2.6.** En resumen, es claro que los actos mediante los cuales se dispuso la restitución del denominado *bien de uso público* **no son de naturaleza administrativa sino jurisdiccional**, pues con ellos el alcalde está dirimiendo un conflicto que corresponde a la jurisdicción ordinaria, toda vez que en sus consideraciones mucho se habla acerca de la posesión que cada parte alega ejercer sobre la porción de terreno contigua a los 12.000 metros cuadrados donados, los cuales no están siendo discutidos por la demandante y que son tratados conjuntamente con las tres hectáreas supuestamente vendidas por la Cooperativa de Caficultores a Támara, como veremos a continuación.

### **8.3. DE LA NATURALEZA DEL BIEN OBJETO DE LITIGIO**

En este caso, parte del conflicto es determinar la naturaleza del bien en disputa. ¿Es todo de uso público? ¿Es un bien fiscal? Si lo primero, ha de acreditarse la razón de su carácter de *uso público*. Si lo segundo, el alcalde carece de competencia para decidir de fondo lo propio, pues sus facultades policivas no hablan de esta segunda clase de bienes, solo de los primeros. Pero como quedó visto que se tiene noticia de una propiedad privada y que aunque en los actos acusados se predique un supuesto uso público este no se demostró, por lo tanto hemos de entender que con la decisión administrativa en realidad se está decidiendo transitoriamente un tema relacionado con la mera posesión, quedando pues pendiente decidir lo pertinente frente a la titularidad del derecho real de dominio, ya sea que este sea de los particulares o de la entidad territorial, tema que en todo caso escapa a la competencia de esta judicatura, siendo la jurisdicción civil la encargada de ello.

**8.3.1.** Aquí surge un nuevo punto importante que da inicio a la discusión relativa al presunto *bien fiscal* sacado así del patrimonio de la actora, pasado por la cooperativa para llegar al municipio.

Desde luego, no se trata de restituir bien de uso público; claramente regulado, sino de la defensa de un bien presuntamente fiscal, perturbado por un particular, ya que el municipio de Támara se dice propietario del predio objeto de la *litis*, pues aduce tal título de las escrituras públicas 024 del 1 marzo de 1985 y 372 del 12 de junio de 1996; lo que nos indica que la controversia gravita sobre dos predios distintos, siendo necesario avocar el estudio de los títulos de manera individual a fin de identificar toda su tradición y situación jurídica hasta la actualidad.

**8.3.2.** El primer predio es el mencionado en la escritura 024 del 1º de marzo de 1985 (fol. 116 y 117, c. de pruebas), respecto del cual la demanda expresamente indica que no tiene objeción alguna y reconoce que le fue cedido por la propietaria al municipio demandado; en ella se describe el lote cedido:

*“Un (1) LOTE DE TERRENO, Ubicado en el paraje de LA DONJUANA, finca San Antonio en jurisdicción del Municipio de Támara, con una cabida superficial de DOCEMIL METROS CUADRADOS (12.000M2) , e identificado por los siguientes linderos :NORTE: En extensión de CIENTO VEINTE METROS (120.00), con predios de la COOPERATIVA DE CAFICULTORES (Campo Deportivo o sede social) ; OCCIDENTE , SUR Y ORIENTE: con predio del mismo cedente y encierra. Es entendido que el predio en referencia tiene forma rectangular, es decir por el Norte y por el Sur, mide CIENTO VEINTE METROS y por el OCCIDENTE, lo mismo que por el ORIENTE mide CIENTO METROS (100.00) lineales cada uno de estos últimos costados” (todo sic).*

Ahora bien, de este negocio se dejó la correspondiente noticia en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria 475-5471 (fol. 260 a 261, c. de pruebas), pues en la anotación número 2 del Certificado de Tradición se registró la donación indicada en la escritura transcrita y allí aparece como titular del derecho real de dominio el municipio de Támara; luego entonces, respecto de este predio no es necesario efectuar mayores análisis, pues está claro que, pese a que se menciona en los actos demandados, no hace parte de las pretensiones de esta demanda.

Lo que indica que acerca de ese lote no hay pretensión ni litigio; esto es, lo típicamente administrativo de restitución de uso público por destinación, así no se haya desarrollado el proyecto público, salvo que se demuestre desafectación por acto administrativo expreso de autoridad competente, pero ello no es el objeto de este juicio.

**8.3.3.** Queda por establecer la real situación del predio de que trata la escritura pública 372 del 12 junio de 1996 de la Notaría Única de Paz de Ariporo, documento que el Municipio estima como el título de su propiedad sobre el predio cuestionado y que la actora reclama como suyo dado que ella no ha vendido y porque tal negocio no ha sido registrado legalmente.

En dicha escritura se indica que el señor Óscar Julio Velandia, actuando en nombre y representación de la Cooperativa de Caficultores de Támara por ser su representante legal transfirió a título de venta en favor del municipio de Támara

representado por la entonces alcaldesa Ana Derly Roncancio Valbuena "...el derecho de dominio pleno, posesión plena y absoluta, con todas sus anexidades, dependencias, usos costumbres y servidumbres que la COOPERATIVA DE CAFICULTORES DE TÁMARA LTDA. Tiene y ejerce sobre el inmueble denominado "EL POLIDEPORTIVO", ubicado en el sector de la Don Juana, área urbana del Municipio de Támara, Departamento de Casanare; con una extensión aproximada de TRES HECTÁREAS..., sobre el cual se encuentran las siguientes mejoras: Una casa sede construida en lámina prefabricada y pisos en concreto, explanaciones para la construcción de campos deportivos, una cancha múltiple en concreto, muros de contención en piedra, un aljibe y un tanque elevado, entre otros." (Todo sic).

Más adelante y respecto de la tradición del inmueble, se dijo:

*"Que el inmueble que por este contrato da en venta lo adquirió LA COOPERATIVA DE CAFICULTORES DE TÁMARA LTDA. por compra al señor JAIRO BEDOYA RESTREPO, mediante Documento Privado, de fecha doce (12) de febrero de mil novecientos ochenta y uno (1.981), debidamente autenticado ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Támara el catorce (14) de febrero de 1981, que se protocoliza con este instrumento" (sic).*

A folio 14 del cuaderno de pruebas obra fotocopia auténtica de un documento titulado "CONTRATO DE COMPRAVENTA" en el que Jairo Bedoya Restrepo le vende a la Cooperativa de Caficultores de Támara el lote en cuestión el **12 de febrero de 1981**. Por su parte, Bedoya Restrepo lo había adquirido por compra que le hiciera a Jorge Alfredo González Echenique, cónyuge de la hoy demandante.

En efecto, mediante la escritura 806 del **31 de agosto de 1979** otorgada ante la Notaría Primera de Duitama, Boyacá, Jorge Alfredo González Echenique le vendió a Jairo Bedoya Restrepo varios inmuebles, entre ellos una finca rural denominada "Las Pilas y San Antonio, situada en las veredas EL CENTRO Y La Laja, de la Comprensión Municipal de Támara (Casanare)..." (Sic fol. 23, anexo 1); cuya descripción de linderos concuerda con los del predio en litigio.

**8.3.4.** No obstante, todos estos actos carecen de registro alguno dentro del folio de matrícula inmobiliaria núm. 475-5471 (fol. 260 a 261, c. de pruebas); razón por la cual hemos de creer que no son oponibles a terceros dado que no fueron debidamente publicitados conforme a las reglas civiles. Además, la propiedad o dominio se demuestra con el título y el modo, el primero normalmente está constituido por una escritura pública, y el segundo es el registro de ella, el cual se acredita mediante el correspondiente certificado de tradición y libertad, derecho respecto del cual se exige este documento como prueba solemne.

**8.3.5. De la tradición registrada en el Folio de Matrícula 475-5471** (fol. 260 a 261, c. de pruebas). Los predios aquí mencionados se desprenden de uno de mayor extensión adquirido por los esposos Jorge Alfredo González Echenique (según se dice está fallecido) y Elviatila Montoya de González (hoy demandante única) por adjudicación que les hiciera el entonces INCORA mediante la Resolución 126 del 26 de abril de 1979, en cuyo artículo primero se expresa (fol. 22, c. de pruebas):

NRD 85001-3331-001-2010-00577-01

*“Adjudicar definitivamente a JORGE ALFREDO GONZÁLEZ Y ELVIATILA MONTOYA DE GONZALEZ (...) el terreno baldío denominado SAN ANTONIO ubicado en el paraje de EL CENTRO, Municipio de TAMARA, Intendencia de CASANARE cuya extensión ha sido calculada aproximadamente en VEINTIOCHO (28) hectáreas NUEVEL MIL QUINIENTOS (9.500) metros cuadrados individualizados por los siguientes linderos...” (Sic).*

Y así, con base en dicha Resolución, se abrió el citado folio de matrícula inmobiliaria, el cual da cuenta de nueve anotaciones sin que en ninguna de ellas se refiera a la venta efectuada por Jorge Alfredo González al señor Jairo Bedoya, de cuyas manos pasó a la Cooperativa de Caficultores y por último al Municipio demandado, lo que permite concluir que solo le fue vendida la posesión, tan así es que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo se negó a registrar la mencionada escritura 372 por medio de la cual Támara le compra a la Cooperativa de Caficultores, bajo el argumento de que:

*“1. La Venta de la Posesión por tratarse de un hecho y no un Derecho Real, no esta Sujeta a Registro (ATS. 2o. DCTO LEY 1250/70)*

*2. No son increíbles los actos que pretendan disponer de la posesión material, si con respecto a esta no existen antecedentes registrales.” (Todo sic, fol. 182, c. de pruebas).*

**8.3.6. Inexistencia de propiedad en cabeza del Municipio.** En virtud de los hallazgos relacionados hasta este punto, esta Sala concluye que no es cierta la afirmación que se hace en los actos acusados, según la cual *“...el Municipio de Támara es el propietario de los lotes descritos en las escrituras 024 del 01 de marzo de 1985 y 372 de fecha 12 de junio de 1996...”* (negrillas fuera del texto, lo demás sic); pues la segunda escritura indicada no transfirió la propiedad, en tanto que el vendedor no la detentaba, ya que solo se ha transmitido derecho incompleto que no es propiedad en estricto sentido.

Si bien es cierto el artículo 2517 del Código Civil indica que *“Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente en favor y en contra de la nación, del territorio, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo”* (sic); en este caso la posesión se halla limitada por la condición especial de víctima de violencia que ostenta la actora y en virtud de la cual solicitó la protección de su predio mediante la inscripción en el Registro Único de Predio y Territorios Abandonados a Causa de la Violencia –RUPTA– (fol. 247, c. ppl.), lo que implica que el registrador se abstendrá de inscribir títulos de enajenación o transferencia del derecho protegido, hasta tanto el titular de esos derechos quien previamente había declarado el abandono del predio, solicite la cancelación de la dicha inscripción<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Resolución 4906 de 2009 de la Superintendencia de Notariado y Registro

#### 8.4. DE LA COMPETENCIA

Partiendo del hecho de que la entidad demandada no acreditó el carácter de *uso público* del predio objeto de la controversia, como tampoco su propiedad y que solo alega en su favor tener la posesión conforme a lo razonado en precedencia, es claro que los actos solo resolvieron una cuestión de manera transitoria y en virtud de las reglas del derecho policivo, sin importar qué nombre se le haya dado a las decisiones aquí enjuiciadas, todo lo cual las reviste en realidad de contenido jurisdiccional en sede administrativa, que no es lo mismo que un acto administrativo, como ya se explicó.

Además, teniendo en cuenta que, por una parte, los actos acusados procuran defender la alegada posesión del predio en cabeza del municipio y, por otra, la demandante alega tener mejor derecho por decirse propietaria; resulta claro que de lo que se trata es de resolver quién es el dueño o el legítimo poseedor del lote de tres hectáreas aludido, lo cual compete a la justicia ordinaria privativamente; no a esta jurisdicción y más si a ello se le suma el hecho de que sobre el inmueble pesa una protección por desplazamiento forzado, lo que ha de ser del conocimiento del juez de restitución de tierras conforme a las previsiones de la Ley 1448 de 2011. O lo que es lo mismo, como la demandante dice ser propietaria, la manera de recuperar dos de sus atributos (uso y goce, porque la disposición que es el tercero la tiene) es iniciando un proceso reivindicatorio; y la manera de definir de una vez por todas la propiedad en cabeza del municipio de Támara será alegando la posesión, quizá interponiendo demanda de reconvencción en la cual reclame la pertenencia. Y ambas situaciones son de competencia de la justicia ordinaria, no de esta Corporación.

Debe agregarse que la manera de recuperar esos atributos no es a través de situaciones de hecho perturbando la posesión que legítimamente tiene el municipio, o aduciendo condiciones de víctima de desplazamiento forzado que ocurrieron muy posteriormente, a una pérdida de la posesión que ocurrió en 1981.

Así las cosas, no queda más camino que confirmar la decisión de primer grado en cuanto la jurisdicción de lo contencioso administrativa no es competente para conocer sobre el control jurisdiccional posterior de los actos acusados, en tanto que ellos decidieron situaciones de manera transitoria; siendo entonces deber de las partes acudir ante la justicia ordinaria para esclarecer lo que corresponda frente a la titularidad de cada uno de los derecho invocados.

#### 8.5. COSTAS

Visto el resultado de la alzada y el comportamiento de las partes, no se impondrán pues la parte vencida ha ejercido legítimo derecho a disentir, sin que se vislumbre temeridad o mala fe procesal (art. 55 Ley 446 de 1998).

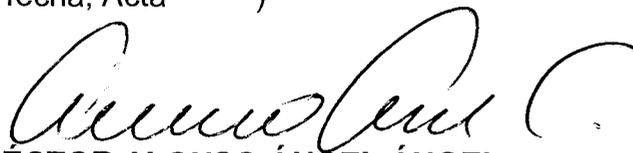
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

1. **CONFIRMAR** la sentencia del 30 de agosto de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Yopal dentro del proceso indicado en la referencia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.
2. No condenar en costas.
3. En firme lo resuelto, actualícese el registro, déjese copia del fallo y devuélvase el expediente al Juzgado Administrativo de Descongestión de Yopal, despacho que tiene a su cargo la continuación de los trámites procesales escriturales subsiguientes

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Aprobado en Sala de la fecha, Acta )

  
**HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL**  
Magistrado.

  
**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado.

  
**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado.  
*aclaro neto.*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
**CARRERA 20 N° 8-90 PISO 2, INTERIOR 2**  
**TELEFAX 6356688**

**ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA PROFERIDA EL 5 DE FEBRERO DE 2015**  
**DENTRO DEL SIGUIENTE PROCESO**

Referencia:	<b>85001-3331-001-2010-00577-01</b>
Acción:	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
Accionante:	<b>ELVIATILA MONTOYA GONZÁLEZ</b>
Accionado:	<b>MUNICIPIO DE TÁMARA</b>
Magistrado ponente	<b>HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL</b>

Con el debido respeto consigno a continuación las razones para aclarar voto a la providencia indicada en la referencia. Ellas son las siguientes:

1.- Del examen de las piezas procesales se establece que la demandante donó al municipio de Támara un lote de terreno de 12.000 metros cuadrados, sobre el cual no hay discusión.

Por lo tanto, no podía ser objeto ni siquiera de consideraciones dentro del fallo.

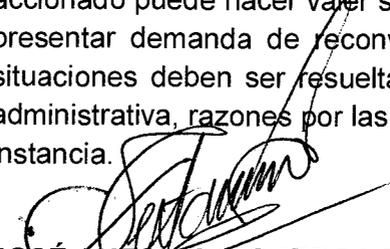
2.- Las probanzas mencionadas también permiten establecer que existe un segundo predio de aproximadamente 3 hectáreas, aledaño al anterior cuya posesión salió del poder de la demandante desde el año de 1981, aunque sin título jurídico válido.

La posesión del mismo lote fue enajenada por el adquirente Jairo Bedoya a la Cooperativa de caficultores, y esta a su vez traspasó dicha posesión al municipio de Támara mediante Escritura Pública 372 del 12 de junio de 1996, que no se encuentra registrada.

La demandante, trató de recuperar o perturbar la posesión de ese inmueble con actos materiales, ante lo cual, el municipio dentro de una acción posesoria ordenó cesar la perturbación.

3.- Así las cosas, el acto demandado, emitido por el municipio de Támara es un acto jurisdiccional sobre el cual es improcedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por haber sido excluido de la competencia de la jurisdicción contenciosa en forma expresa (artículo 82 del C.C.A.)

Por lo tanto, si lo que pretende la demandante es hacer valer su derecho de dominio, debe acudir ante la justicia ordinaria en acción reivindicatoria. Y dentro de ese mismo proceso, el accionado puede hacer valer su derecho de posesión oponiéndose a las pretensiones, y/o presentar demanda de reconvención solicitando la pertenencia de ese bien. Y ambas situaciones deben ser resueltas por el juez ordinario, no por la jurisdicción contenciosa administrativa, razones por las cuales comparto la decisión de confirmar el fallo de primera instancia.

  
**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado  
Fecha ut supra.

**ACLARACIÓN DE VOTO. Sentencia del 5-II-2015**, ponente Héctor Alonso Ángel Ángel, actora Elviatila Montoya González, radicación 85001-3331-001-2010-00577-01 Vs. Támara.

1. Antecedentes fácticos. El municipio de Támara estimó que la actora estaba perturbando sus presuntos derechos reales sobre un lote de tres hectáreas, contiguo a otro de 12.000 m<sup>2</sup> donado por aquella con destinación específica a infraestructura deportiva y lúdica públicas; por vía de restitución de bien de uso público, adoptó medidas para hacer cesar la que calificó como *perturbación*.

2. Lo resuelto en las instancias. Los dos fallos señalaron que la actuación de la Alcaldía de Támara constituyó un acto jurisdiccional no susceptible de control ante esta judicatura y por ello se inhibieron de solución del conflicto de fondo.

En primera instancia se aludió a estándares de la jurisprudencia administrativa que señalan que esa potestad jurisdiccional de la autoridad de policía opera para discernir litigios entre particulares. Y en la de segunda, en la motivación se dejaron incursiones relativas a dominio, posesión y restricciones derivadas de la Ley 1448, inscritas más de una década después de la fecha en que Támara dice haber “comprado” el lote de tres hectáreas a través de una cadena de operaciones en las que, al parecer, no intervino el titular del dominio.

3. La aclaración. Precisiones técnicas. Conuerdo enteramente con mantener esa especie de *no fallo* que para frustración de la judicatura constituye la esencia del *inhibitorio*: no hay salida mejor para que las partes queden en libertad de definir todo su conflicto ante un juez que pueda dirimirlo integralmente.

3.1 Respecto de la sentencia recurrida, preciso que la línea del Consejo de Estado allí citada, a la que hago referencia posterior, inclina a calificar la actuación del alcalde de Támara como *no jurisdiccional* y, por ende, tendría que entrar al espectro de la típicamente *administrativa* sujeta al control de esta jurisdicción: si se tuviera como ineludible que esa potestad judicial de la autoridad de policía solo pueda desplegarse para resolver tensiones *entre particulares* acerca de bienes inmuebles, como aquí un extremo lo fue un particular y el otro, el *alcalde juez*, pareciera ineludible que el alcalde habría usurpado competencia funcional para solucionar una problemática que tenía que llevarse ante el juez ordinario.

Esa perspectiva ofrece como opción interpretativa anular el acto por vicio de forma, *pero sin decisión de fondo* respecto del conflicto substancial subyacente, como lo es definir los derechos de dominio y posesión en disputa, *por ser asunto vedado al juez administrativo*. De ahí que la Sala se haya inclinado por mantener el *inhibitorio*.

3.2 En la motivación de segundo grado quedaron referencias a la problemática de posesión y dominio; aun prescindiendo de todas ellas, subsiste suficiente soporte técnico para la decisión *inhibitoria*. Dicho aspecto es el que ha hecho necesario que aclare voto: considero que el Tribunal carece de jurisdicción para ocuparse de la discusión acerca de quién sea dueño, poseedor, tenedor, usurpador etcétera, del inmueble en disputa: es un

conflicto típico de la jurisdicción ordinaria y, a prevención, de la autoridad de policía en ejercicio de función jurisdiccional.

De manera que simplemente, sin entrar a refutar dichos razonamientos, los encuentro superfluos y reservo mi voto acerca de esas temáticas: no debían mantenerse en la sentencia, por las siguientes consideraciones adicionales:

1ª Visto el contenido de la R-452 (fol. 14), efectivamente *dice* ordenar la restitución de un bien de propiedad y posesión del municipio “destinado a uso público”. En su motivación alude a la calidad de DUEÑO y DE POSEEDOR que presuntamente tiene Támara, en virtud de donación y supuesta compraventa; igualmente a *obras públicas* en el predio y a su presunta destinación a uso público, sin que por parte alguna se clarifique cuál sea dicho uso público, por su origen o por decisión administrativa, ni cuándo ni por quién se adoptó.

Esa perspectiva no varía con la decisión que resolvió la reposición (fol. 22). De ambos actos surge que se tiene a la señora Elviatila Montoya como PERTURBADORA de presuntos derechos de Támara sobre un inmueble; se le ordena levantar cercas y CESAR ACTOS DE PERTURBACIÓN. No aparecen en la motivación de los actos acusados ni los presupuestos fácticos, ni las órdenes típicamente administrativas de restitución de bien de uso público.

2ª La sola *denominación* del acto acusado no es suficiente para despejar si se trata de uno ADMINISTRATIVO de restitución de bien de uso público, o de uno POLICIVO de carácter jurisdiccional. No es la calificación que una parte le atribuya la que definirá su naturaleza jurídica. Por ello la sentencia ha indicado por qué no se trata de un acto administrativo enjuiciable ante esta jurisdicción, sino de un acto jurisdiccional de la autoridad de policía, dados el ORIGEN del conflicto (presunta perturbación de derecho de propiedad y de la posesión de un predio por actividad de un particular), la FINALIDAD de la intervención de autoridad (hacer cesar la tal perturbación) y las ÓRDENES impartidas (retirar los elementos materiales de la perturbación y cesar esas actividades de la presunta infractora ahora demandante), todos dichos elementos típicas expresiones de la función jurisdiccional preventiva ejercida por una autoridad administrativa.

3ª En ese contexto afloran dos opciones interpretativas, de cuya identificación, análisis y conclusión dogmática tiene que partirse para el estudio de caso concreto, a saber:

- El fallo de primera instancia cita tres precedentes del Consejo de Estado<sup>1</sup> de los cuales se desprendería que los actos jurisdiccionales de policía ÚNICAMENTE DIRIMEN CONFLICTOS ENTRE PARTICULARES. En esa óptica, Támara, por no ser un particular, no sería sujeto procesal legitimado por activa para impulsar actuación jurisdiccional policiva para resolver el conflicto suyo con un particular.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 12 de febrero de 2004, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, radicación 02377; auto del 18 de agosto de 2011, Martha Elizabeth García González, radicación 130012331000-2008-00426-01; de la Sección Tercera, providencia del 19 de abril de 2012, Enrique Gil Botero, radicación interna 43216.

- Pero las normas que regulan los juicios policivos de amparo, etcétera, en principio NO CALIFICAN AL TITULAR DEL DERECHO PERTURBADO de una manera que restrinja esos eventos a los que un particular promueva contra otro particular, puesto que la expresión “*alguien*” del art. 125 del C.N.P. no es sinónimo de “alguien particular”, luego se requiere lectura e integración sistemática del ordenamiento para optar por alguna de esas tesis.

4ª Aquí veo un caso complejo muy enrarecido por mal manejo de la teoría jurídica tanto en los actos acusados como en la propia demanda. Támara pretende ser titular de derecho de dominio de un bien DONADO con destino a uso público (los primeros 12.000 M2) y al mismo tiempo POSEEDOR de otra franja presuntamente “comprada” por documento privado y por otra negociación no perfeccionada como corresponde a inmuebles.

Prevalido de la función administrativa de restituir bienes de uso público el municipio recogió dos escenarios fácticos diferentes, para obrar como QUERELLANTE Y JUEZ DE POLICÍA A PREVENCIÓN (deliberada expresión en consideración a la naturaleza del conflicto policivo) y resolver por sí mismo y por vía extrarrápida lo que debía someter a la jurisdicción ordinaria.

5ª Esa mixtura ofrece otras dificultades: i) si el juez administrativo no puede conocer del asunto, producida la intervención de supuesta policía con función jurisdiccional a prevención del alcalde, la actora tiene que hacer valer sus presuntos derechos ante la justicia ordinaria, para que se dirima la titularidad de los bienes en disputa; ii) si la actora estima que los actos acusados, sean de la naturaleza que fueren, vulnera derechos fundamentales suyos, puede acudir a la jurisdicción constitucional, cuando menos como mecanismo transitorio, como se lo indicó el juzgado; iii) qué hacer en sede de justicia material cuando un alcalde, prevalido de la función administrativa de restituir bienes de uso público y aparentando hacerlo, dirime querellas del municipio con particulares, en que se involucran presuntos BIENES FISCALES perturbados por los particulares.

6ª Lo tercero, por la FORMA abriría la jurisdicción contencioso administrativa; pero por el fondo, quedaría sujeto únicamente a la jurisdicción ordinaria. Es lo que ha ocurrido y con la opción interpretativa por la que se ha inclinado la Sala, el fallo inhibitorio nada dirime acerca del *fondo* del conflicto (¿quién es el dueño y quién ejerce legítima posesión del predio objeto de disputa?), aspecto que ha de dilucidar el juez civil; y este, advertido por la motivación del fallo de cierre de ahora, no podrá eludir su propio pronunciamiento prevalido de la *forma* de aparente acto administrativo que rodeó las decisiones del alcalde de Támara.

Dicho aquí que no existe tal acto administrativo pasible de control contencioso administrativo, todo el asunto deberá ventilarse por vía civil, salvo que aquella jurisdicción rechace el conocimiento y debidamente trabado el conflicto negativo de competencia, el tribunal competente (Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria) provea una solución diferente.

Conclusión. Lo expuesto permite establecer que hay controversias acerca de propiedad y posesión de un inmueble, que no le corresponde discernir al juez administrativo; establecido como está que el acto acusado es de carácter jurisdiccional expedido por autoridad de policía, tampoco le compete a esta judicatura discernir los efectos que pueda tener la posterior introducción de los mecanismos de garantía que adoptó la Ley de Víctimas (LEY 1448, Registro Único de Predio y Territorios Abandonados a Causa de la Violencia – RUPTA–), asunto igualmente ajeno a esta jurisdicción, asignado a otra igualmente especial.

Como puede verse en la motivación de la sentencia recurrida y en la de esta Corporación, ni el caso es claro ni hay tal “acto de gobierno”, argumento del recurrente; en sede de justicia material de nada aprovecharía a las partes *anular* los acusados por la mera forma por presunta incompetencia del alcalde, sin dirimir el núcleo esencial del litigio acerca de la propiedad y la posesión del bien disputado.

De ahí que se haya acogido por unanimidad la opción de *inhibitorio* para dejar todo el control jurisdiccional en el juez civil, al que cualquiera de las partes podrá acudir conforme a su interés, para la defensa del derecho de dominio de una o la eventual *usucapión* de la otra.

Atentamente,

  
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ  
Magistrado