



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

SENTENCIA No. 075 DE 2015

Tunja, diecisiete (17) de Noviembre de dos mil quince (2015)

**Acción:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación No.:** 150013331012-2009-00001-00  
**Demandante:** MARCO ELIAS MOLINA ACERO (Sucesor procesal de José Milagros Molina Ramos)  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SOTAQUIRÁ

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de Reparación Directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo interpuesta por MARCO ELIAS MOLINA ACERO (Sucesor procesal de José Milagros Molina Ramos) contra el MUNICIPIO DE SOTAQUIRA.

I. ANTECEDENTES

1. Objeto de la acción<sup>1</sup>.

Mediante apoderado judicial, MARCO ELIAS MOLINA ACERO (Sucesor procesal de José Milagros Molina Ramos<sup>2</sup>) solicita que se acceda a las siguientes pretensiones:

- Se declare la nulidad de la **Resolución N. 036 del 20 de agosto de 2008** proferida por la Alcaldía Municipal de Sotaquirá por medio de la cual decretó la restitución de un bien de uso público, por ser contrario de la Constitución y la Ley.

Como consecuencia de lo anterior,

- Se restablezca el statu – quo del inmueble de su propiedad, restituyendo la normalidad y la situación jurídica en que se encontraba frente al Estado y la comunidad, como quiera que se trasgredieron sus derechos fundamentales.
- Condenar al Municipio de Sotaquirá a pagarle indemnización de los perjuicios causados y los que lleguen a causarse en el curso del proceso si se lleva a cabo la orden de restitución del citado bien, tomando en consideración que afecta su derecho a la propiedad privada y que el valor estimado de este asciende a la suma de TRES MILLONES DE PESOS M/CTE (\$3.000.000.00) el cual debe ser indexado conforme al I.P.C. certificado por el DANE y ajustado conforme a dictamen pericial.
- Se ordene al Municipio accionado que se abstenga de "*decretar la restitución del bien de uso público, ubicado en el sector denominado San Isidro vía principal de la vereda Soconsuca de Indios.*"
- Se ordene el archivo definitivo de la querrela policiva N. 012/2007.

---

<sup>1</sup> Fls. 2 a 10 y 77 a 75.

<sup>2</sup> Mediante auto del 29 de septiembre de 2010 se le admitió como sucesor procesal (fl. 156)

## 2. Hechos que dan lugar a la acción.

Relató el apoderado demandante que el 19 de septiembre de 2007, el señor JUAN JAVIER SALAMANCA actuando en nombre propio interpuso querrela policiva de restitución de bien de uso público en contra del señor JOSÉ MILAGROS MOLINA RAMOS buscando la restitución de una callejuela de cuatro (4) metros de ancha por cuatrocientos (400) metros de larga aproximadamente la cual se encuentra ubicada en la vereda Soconsuca de Indios del Municipio de Sotaquirá.

Indicó que el 20 de septiembre de 2007, la querrela fue remitida al Despacho del señor Alcalde Municipal, que el día 21 de septiembre siguiente fue admitida por esa autoridad, que el 22 de septiembre del citado año mediante despacho comisorio N. 005 fue comisionada la Inspectora de Policía para lo de su competencia, que mediante auto del 26 de octubre de 2007, avocó el conocimiento de la querrela y decretó la práctica de pruebas tales como: inspección judicial, descargos al querrellado y testimoniales.

Aseguró que una vez agotada la etapa de citaciones ordenada en el auto de pruebas, realizó diligencia de inspección ocular en la que recepcionó descargos del querrellado y recepción de declaraciones, que luego requirió al Director de Planeación Municipal mediante oficio N. 061/2008 calendado el 7 de marzo de 2008, funcionario que se comprometió a elaborar un croquis comparativo con los planos oficiales y emitir concepto, que el 11 de junio de 2008 mediante oficio – 138 la Personera Municipal rindió su concepto y que la Inspectora de Policía remitió el expediente policivo al Alcalde después de agotar las diligencias que consideró suficiente realizado las respectivas notificaciones en cumplimiento a lo dispuesto en el Código de Policía de Boyacá.

Apuntó que finalmente se expidió la Resolución N. 036 del 20 de agosto de 2008, que decretó la restitución del bien de uso público ubicado en el sector denominado “San Isidro” vía principal de la vereda Soconsuca de Indios, que especificó así: “*subiendo sentido Norte hasta llegar a la casa de habitación de los señores HERLBER MATEUS y HERMENCIA GARCIA de aquí parte la vía en sentido oriente – occidente en una extensión aproximada de 100 metros, a este camino conduce en la casa de habitación de la señora MARIA VITALINA SUAREZ que posee un ancho de cuatro metros (4 mts)*”, que dicho acto administrativo se notificó por estado el día 26 de agosto de 2008 y de forma personal al querrellado el 11 de septiembre de ese año.

Anotó que el 28 de octubre de 2008 solicitó al Municipio accionado la revocatoria directa de la citada resolución, no obstante, aquel guardó silencio.

Manifestó que el accionante ostenta una tradición de más de 70 años sobre el bien restituido, que es necesario establecer previa experticia de carácter no técnico las medidas reales de la callejuela la cual colinda con propiedades de otros dueños y teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: i) entre la pared que existe al inicio de la callejuela y la callejuela misma hay 3,90 cm, ii) entre la propiedad del señor Enrique Granados –por el oriente- y la propiedad del señor José Esteban Mayorga –por el occidente- hay una extensión de 3,25 cm, iii) entre la propiedad de la señorita Helena Macana –por el occidente- y la propiedad de la señora Lilia Pacavita –por el oriente- hay una extensión de 3.25 c.m. iv) que la propiedad en que habita el querrellado figura a nombre de sus fallecidos padres EUDORA RAMOS DE MOLINA y FIEL MOLINA AVENDAÑO según reza el certificado de tradición y libertad y que es poseedor junto a sus hermanos aclarando que entre el predio de la señora Lilia Pacavita existe una extensión de 3.50, v) que al inicio de su propiedad –por el occidente- y la del señor Humberto Mateus – por el oriente hay una extensión de 3.50 cm, vi) a la terminación de su propiedad por el occidente y la terminación de la propiedad del señor Humberto Mateus por el oriente, hay 3.92 cm y vii) que entre la propiedad de ESTE y el de la señora Hermencia García al marcar la curva en sentido sur norte y su propiedad hay una extensión de 2.90 cm.

## **2. Normas violadas y concepto de violación<sup>3</sup>.**

El apoderado demandante aseguró que se trasgredieron las siguientes normas:

Legales: Artículos 174, 187 y 232 del Código Contencioso Administrativo y artículo 168 del C.C.A.

En torno al concepto de violación adujo que se configuró la causal de nulidad denominada falsa motivación, por las siguientes razones:

Consideró que dentro del proceso no aparece acreditado que los cargos endilgados al actor correspondan a la realidad, habida cuenta que no fueron evacuados los medios probatorios idóneos para ello.

Agregó que el ente demandado basó su decisión en testimonios que no fueron apreciados en conjunto ya que únicamente se valoraron los de quienes guardan íntima amistad con la parte que los presentó, es decir, el querellante, y que a las declaraciones solicitadas por el actor no se les dio el valor probatorio del caso.

Asimismo, que la Administración dejó de lado que las pruebas deben ser analizadas en su conjunto, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades legales a fin de llevar certeza a la autoridad sobre los hechos cuya comprobación se pretende, y tal como lo exigen las normas trasgredidas y lo ha señalado la doctrina y jurisprudencia especializada en la materia.

Po último, estimó que debido al desconocimiento de los citados principios probatorios y al manejo del trámite policivo, no existió un sustento probatorio debido a las afirmaciones contenidas en el acto acusado.

## **II. DE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**

### **2.1. Municipio de Sotaquirá<sup>4</sup>**

Dentro el término de fijación en lista (fl. 168) el Municipio de Sotaquirá contestó la demanda aclarando que las situaciones fácticas allí planteadas deben ser objeto de prueba.

Se opuso a las pretensiones incoadas y aseguró que al actor en su condición de querellado se le dio la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción y defensa, que si bien es cierto no hizo uso de los recursos que procedían contra el acto administrativo acusado, también lo es que no puede revivir términos procesales con la solicitud de revocatoria directa contra este.

Agregó que dentro del proceso policivo se probó que el bien restituido es de uso público de conformidad con el documento expedido por la Oficina de Planeación de ese municipio y que astutamente el demandante reducía la vía año a año por cuanto consideraba que no tenía utilidad, en detrimento de sus vecinos y de la comunidad en general.

---

<sup>3</sup> Observa el Despacho que mediante auto del 18 de febrero de 2009, se inadmitió la demanda de la referencia frente al concepto de violación, como quiera que en el acápite respectivo del libelo introductorio "no son claros y, en varios apartes no corresponden a la causal de nulidad invocada de violación de la ley. Además, debe recordarse que al juez administrativo no le es dable hacer un control de legalidad abstracto de la ley" Por lo anterior, se le exigió al apoderado demandante que debía indicar "de manera precisa los artículos de las normas que se señalan desconocidas por la administración, así como explicar el concepto de tal violación. De igual manera, de alegarse otras causales de nulidad del acto administrativo objeto de esta demanda, estas deberán expresarse y explicarse con suficiente claridad" (fls. 75-76). Como respuesta a dicho requerimiento, el apoderado demandante presentó el 27 de febrero de 2009 escrito subsanatorio (fl. 77-79), escrito que el Despacho tendrá en cuenta a efectos de delimitar el concepto de violación de la demanda.

<sup>4</sup> Fls. 237-248

Respecto a la segunda pretensión manifestó que el actor no acreditó debidamente su calidad de descendiente de los propietarios del predio restituido para que se legitime como reclamante en el presente proceso.

En lo concerniente a la tercera pretensión dijo que no se comprobó el daño que se le causó al accionante y que este debe demostrar los perjuicios alegados.

Respecto a la cuarta pretensión, aseveró que es inocua puesto que la Administración Municipal ya restituyó la vía pública el 28 de noviembre de 2008, en cumplimiento del acto demandado y en presencia de la Personería y otras autoridades municipales, por lo que se trata de un acto consumado y que obedece al cumplimiento de un trámite administrativo surtido dentro de la legalidad.

Propuso como excepciones:

- o *"Falta de legitimación en la causa por parte del actor"*: Insistió que el demandante no acreditó el parentesco con los propietarios del predio que busca restituir, ni del fallecimiento de estos, que dichos hechos debe probarlos dentro de las formalidades de ley y que los legitimados para defender el predio son aquellos.
- o *"Improcedencia de la acción por tratarse de un bien de uso público"*: Adujo que la acción administrativa que adelantó ese municipio se centró en restituir a favor de la comunidad la parte de la vía que había sido ocupada y cercada por el querellado al pretender ampliar las dimensiones de su terreno tal como quedó probado con los testimonios allegados al proceso.

Finalmente solicitó que se decrete las posibles excepciones que resulten probadas dentro del trámite procesal.

## **2.2. Terceros interesados en las resultas del proceso<sup>5</sup>**

Los señores Juan Javier Salamanca, Helberth Mateus, Hermencia García, María Vitalia Suarez y Graciela Salamanca, pese a estar debidamente notificadas (fl. 84 vto) guardaron silencio.

### **- OPOSICIÓN A LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS**

Dentro del término dispuesto para tal efecto (fl. 174), la parte actora guardó silencio.

## **III. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1.- De la parte Demandante.**

Guardó silencio.

### **2.- De la parte Demandada**

Guardó silencio.

### **3. Terceros interesados en las resultas del proceso.**

Guardaron silencio.

## **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Delegado ante este despacho, dentro del término concedido guardó silencio.

---

<sup>5</sup> Se les vinculó en el numeral tercero del auto admisorio de la demanda (fl. 83)

Ahora, no observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir lo que en derecho corresponda, previas las siguientes,

## V. CONSIDERACIONES

### 5.1. Aspecto previo

#### - COMPETENCIA PARA CONOCER EL PRESENTE ASUNTO DE CARÁCTER POLICIVO

No pasa por alto este Estrado Judicial que el acto que se somete a control de legalidad como lo es la *Resolución N. 036 del 20 de agosto de 2008*, que expidió el Alcalde Municipal de Sotaquirá, nació como resultado de una querrela policiva de restitución de un bien de uso público iniciado por un ciudadano contra el actor.

En este aspecto, recuerda el Despacho que a la luz del inciso final del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo que delimitó el objeto de la jurisdicción, esta: (...) no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados expresamente por la ley..." (Subrayado fuera de texto).

Sin embargo, cabe indicar que H. Consejo de Estado<sup>6</sup> en auto del 25 de julio de 2002, precisó que pese a que esta jurisdicción en los términos de la anterior disposición NO es competente para conocer de la legalidad de las decisiones proferidas en juicios de policía regulados por la ley, es decir, de aquellas decisiones surgidas al zanjar controversias surgidas entre particulares encaminadas a la recuperación del *status quo* de un bien de su interés individual, mediante el ejercicio de las acciones policivas reguladas en el Código Nacional de Policía, lo cierto es que sí puede conocer de las decisiones administrativas dictadas en un juicio de policía que tiene por objeto la recuperación del espacio público, del *statuo quo* de la posesión de un predio de propiedad de la administración en manos de particulares, pues es del interés de la comunidad en general este tipo de decisiones. Así lo señaló esa Corporación de Justicia:

"(...)

*Este solo argumento resultaría suficiente para confirmar el auto apelado, pues no existe competencia para juzgar actos de trámite, **pero en aras de dar claridad al asunto, la Sala precisará la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para juzgar decisiones proferidas dentro de juicios civiles de policía.***

*En repetidos pronunciamientos se ha delimitado el ámbito de competencia en relación con las decisiones adoptadas en juicios civiles de policía.*

*En efecto, partiendo de lo señalado en el artículo 82 del C. C. A., se ha dicho que constituye decisión administrativa la dictada en un juicio de policía que tiene por objeto la recuperación del espacio público, la de la recuperación del statuo quo de la posesión de un predio de propiedad de la administración en manos de particulares, pues es del interés de la comunidad en general este tipo de decisiones, que se requieren de la autoridad policiva, y que es la contención administrativa la jurisdicción competente al efecto cuando la parte querellante sea una entidad de derecho público, pues allí no se vislumbra un mero conflicto entre particulares, sino el interés de la administración.*

*De manera que, cuando se trata de querellas entre particulares tendientes a la recuperación del status, mediante el ejercicio de las acciones policivas reguladas en el Código Nacional de Policía y de las normas que lo complementan, las decisiones que allí se adopten no son revisables para la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: OLGA INES NAVARRETE BARRERO. Auto de julio veinticinco (25) de dos mil dos. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-0619-01 (7904).

Precisamente, en aras de traer claridad al asunto, la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>7</sup> dijo:

*“Lo hasta aquí afirmado es a todas luces concordante con los principios tutelares que guían nuestro Estado de Derecho, dentro de los cuales brilla aquél que afirma la separación de los poderes públicos, y que incluye a la policía en la Rama Ejecutiva, llamada por tanto a proferir normalmente actos administrativos, y en muy contadas excepciones, a proferir sentencias judiciales.*

3o. Así las cosas, observa la Sala que en el caso de autos no se trata de juicios policivos, pues no hay conflicto entre dos partes que sea dirimido por la autoridad policiva, como bien puede suceder en los amparos posesorios. En el evento de restitución de bienes de uso público, la autoridad administrativa no actúa como juez, entendiendo esta institución en su sentido lato, es decir como aquella que dirime imparcialmente, controversia entre dos partes que persiguen intereses opuestos.

4o. Estando claro que en el presente evento no se trata de un juicio policivo, procede ahora a definir a quien compete el conocimiento de los conflictos que por dichas actuaciones se originen entre un particular y el Estado. Estima la Sala que dicha competencia corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues ésta se halla instituida entre otras cosas, para “juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas (artículo 12 del Decreto 2304 de 1989, que subroga el artículo 82 del C.C.A.). Si bien es cierto el Decreto 640 de 1937, dispone que en caso de conflicto por las mencionadas actuaciones el opositor puede debatir ante el poder judicial la calidad de pública de una propiedad afirmada por la autoridad policiva, ello no es óbice para que la Sala estime que la jurisdicción Administrativa es obviamente también poder judicial. Por lo demás, las normas posteriores al Decreto 640 de 1937, ya citadas, al callar respecto de quien es el competente para conocer de litigios como el de que trata el presente proceso, hacen que dicha competencia deba gobernarse por el artículo 82 del C.C.A. que, como se ha visto, solo prohíbe a esta Jurisdicción el conocimiento de las providencias dictadas en juicios civiles de policía regulados especialmente por la ley, hipótesis que no se da en el presente evento”.

Y la Sección Primera de la Corporación ha dicho al respecto:

*“La excepcionante afirma que las providencias impugnadas fueron proferidas dentro un juicio de policía de naturaleza civil, puesto que los funcionarios distritales se encontraban en ejercicio de un acto propio de las autoridades jurisdiccionales, al dirimir una controversia interpartes, dando aplicación a lo normado en el artículo 132 del Código Nacional de Policía y no siendo por tanto susceptibles aquellas de control jurisdiccional, al tenor de lo establecido en el inciso 3o. del artículo 82 del C.C.A.*

*La Sala observa al respecto, que en materia de policía, por regla general la actuación es típicamente administrativa. El hecho de que pueda tener carácter jurisdiccional constituye una excepción e impone un criterio restrictivo en la interpretación de las normas reguladoras de la misma, tal y como lo ha venido reiterando el Consejo de Estado.”*

*“Observa la Sala que la Constitución Política de 1991 adoptó el criterio jurisprudencial transcrito, cuando en el inciso 3o. del artículo 116 dispuso que excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.*

---

<sup>7</sup> Auto de 3 de mayo de 1990, proceso No. 5911, Consejero ponente, Dr. Antonio José de Irisarri Restrepo.

*La anterior tesis jurisprudencial es perfectamente aplicable al caso sub-júdice, razón por la cual no prospera la excepción analizada.”<sup>8</sup>*

De manera que resta por precisar cuál es el objeto de la decisión policiva que se demandó a través del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso en estudio”.

Años más tarde, en providencia del 8 de mayo de 2006, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>9</sup> insistió que esta jurisdicción no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley pero resaltó los supuestos normativos de los actos administrativos dictados en ejercicio de la función de policía que son sujetos de control jurisdiccional por esta jurisdicción a saber:

*“... la Sala considera necesario distinguir **los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas correspondientes a procedimientos de policía, esto es, los 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**, 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 sus relaciones cotidianas o de vecindad, que la doctrina y la jurisprudencia han tendido a tratar como actos jurisdiccionales. Mediante estas 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. El acto acusado fue expedido en este caso, dentro de un procedimiento policivo y no dentro de un juicio policivo, toda vez que **la facultad se ejerció fue la de control y vigilancia que la Administración tiene sobre el espacio público, es decir, de policía administrativa, no obstante se haya iniciado en virtud de querrela, facultad que se inscribe en la función administrativa. Luego constituye un acto administrativo y, por lo mismo, su control le compete a la jurisdicción contenciosa administrativa. (...)**” – Resaltado fuera de texto-*

De manera que siguiendo los criterios jurisprudenciales expuestos, este Despacho es competente para conocer de la legalidad del acto acusado, pues si bien es cierto que este se expidió dentro de un juicio de policía que se suscitó entre dos particulares como lo son el señor Juan Javier Salamanca y el aquí demandante (fls. 11-13), también lo es que se produjo dentro de la facultad de control y vigilancia que el Municipio de Sotaquirá tiene sobre su espacio público, en este caso, sobre una vía pública<sup>10</sup>.

Aunado a lo anterior, es menester subrayar que de acuerdo con el artículo 67 de la Ley 9 expedida en 1989 “de reforma urbana”<sup>11</sup>, los actos de los alcaldes, y en esa época intendentes, mediante los cuales se ordena la restitución de vías públicas, de que trata el Código Nacional de Policía, serán susceptibles de las acciones contencioso administrativas previstas en el respectivo código, en primera instancia ante los Tribunales Administrativos y en segunda instancia ante el Consejo de Estado y que con la reforma introducida al Código Contencioso Administrativo por la Ley 446 de 1998, corresponde a estos Juzgados en primera instancia por los factores de competencia como se determinó desde el auto admisorio de la demanda(fl. 81).

<sup>8</sup> Expediente 3031 sentencia de 4 de mayo de 1995 magistrado ponente doctor Ernesto Rafael Ariza

<sup>9</sup>Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 8 de mayo de 2006, Exp. 52001-23-31-000-2000-00208-01 C.P. Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>10</sup> Según el artículo 173 de la Ordenanza 049 de 2002, reglamento de convivencia ciudadana para **Boyacá los procesos por contravenciones comunes, los de restitución de bienes de uso público** y recuperación de bienes fiscales, **podrán adelantarse de oficio, por queja o por denuncia (...)**

<sup>11</sup> Artículo 67°.- Los actos de los alcaldes y del intendente a los cuales se refiere el artículo anterior, así como aquellos mediante los cuales se ordene la suspensión de obra, y la restitución de vías públicas de que trata el Código Nacional de Policía, serán susceptibles de las acciones contencioso administrativas previstas en el respectivo código, en primera instancia ante los Tribunales Administrativos, y en segunda instancia ante el Consejo de Estado. Estas acciones no suspenderán los efectos de los actos administrativos demandados, salvo el caso de la suspensión provisional.

En suma, como quiera que el acto demandado trata de la restitución de un bien de uso público, es controlable ante esta Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

## 5.2. Excepciones propuestas.

A través de su contestación el Municipio de Sotaquirá propuso dos excepciones a saber: *"Improcedencia de la acción por tratarse de un bien de uso público"* bajo el entendido que acción administrativa que adelantó ese municipio se centró en restituir a favor de la comunidad la parte de la vía que había sido ocupada y cercada por el querellado quien quería ampliar las dimensiones de su terreno tal como quedó probado con los testimonios allegados al proceso y *"Falta de legitimación en la causa por parte del actor"*, puesto que el demandante no acreditó el parentesco con los propietarios del predio que busca restituir, tampoco el fallecimiento de estos, y que los legitimados para defender el predio son aquellos.

En sentir del Despacho la excepción denominada *"Improcedencia de la acción por tratarse de un bien de uso público"* a pesar que su nominación podría dar a entender que ataca la acción misma, lo cierto es que su argumento no constituye un medio exceptivo, sino una extensión de los planteamientos defensivos expuestos en el escrito de la contestación, que no dilatan ni mucho menos impiden el nacimiento del derecho bajo discusión, razón por la cual se resolverá si hay lugar a ello al estudiar el fondo del asunto.

Por el contrario, la excepción denominada *"Falta de legitimación en la causa por parte del actor"* sí es un medio exceptivo la que se desatará como sigue:

Argumentó el apoderado de la entidad demandada que el demandante carece de legitimación para actuar en el presente proceso, como quiera, que no acreditó legalmente el parentesco con los propietarios del predio que busca restituir, ni del fallecimiento de estos, y que los legitimados para invocar las pretensiones resarcitorias son aquellos.

Para resolver esta excepción es necesario recordar el contenido y alcance de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., que fuera interpuesta por el actor contra del acto administrativo acusado, el cual instituye que *"Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente"*

En ese orden de ideas, esa acción busca obtener por un lado la nulidad de un acto administrativo de carácter particular, expreso o presunto, y por otro que se restablezca el derecho que ha sido afectado por este, así como la reparación del daño que éste le haya causado al accionante

Ahora bien, en torno a la falta de legitimación en la causa por activa que plantea la entidad demandada en la presente acción, vale recordar los alcances de dicha figura procesal que a las voces del Consejo de Estado se consolida como un presupuesto para emitir decisión de fondo y reside en la posibilidad de reclamar un derecho que le ha sido conculcado en calidad de accionante y dada la participación o vínculo que tiene con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda, situaciones estas que pueden o no concurrir. En este sentido, por medio de sentencia fechada el 14 de agosto de 2014, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, con ponencia del Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E), bajo el radicado interno 0827-12 señaló:

- "..."
- **De la legitimación en la causa.**

Esta Corporación ha señalado que la legitimación en la causa, por el lado activo, es la identidad del demandante con quien tiene vocación jurídica para reclamar el derecho y, por el lado pasivo, es la identidad del demandado con quien tiene el deber correlativo de satisfacerlo<sup>12</sup>.

Adicionalmente, existen dos clases de legitimación<sup>13</sup>: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que necesariamente estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la litis, ello no implica que frente a la Ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto. Al respecto, se ha considerado:

*“(...) un sujeto puede estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores.*

*(...)”..<sup>14</sup>*

En tales condiciones, de cara a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho es dable colegir que se encontrará legitimada en la causa por activa la persona que se considere afectada en su derecho con la expedición del acto administrativo que demanda.

Así pues, descendiendo al caso concreto considera el Despacho que el actor se encuentra legitimado para impugnar la legalidad de acto administrativo acusado, habida cuenta que a través de este fue resuelta de fondo la querrela policiva interpuesta en su contra a fin de lograr la restitución de un bien de uso público dentro de la que se le invocó como perturbador, acto que finalmente ordenó la restitución de dicho bien.

Nótese del líbello introductorio que lo que la parte actora cuestiona es la legalidad del acto administrativo expedido por el Municipio de Sotaquirá en cuanto restituyó una vía pública, dejando de lado realizar una debida valoración probatoria a fin de establecer si era el perturbador así como la longitud de la vía, por lo tanto, a su criterio, el acto incurrió en la causal de nulidad de falsa motivación, de manera que dentro de estos postulados resulta innegable la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho deprecada con miras a examinar su legalidad.

Bajo este entendido, carece de asidero las apreciaciones expuestas por la entidad accionada en cuanto a que el actor se deslegitima en la causa por activa, puesto que no comprobó legalmente el parentesco con los propietarios del predio que se restituyó parcialmente como bien de uso público, ni del fallecimiento de estos, como quiera que lo que mediante esta acción se ventila es la legalidad del acto acusado, más no la titularidad del accionante sobre dicho bien para la reparación de perjuicios por los daños causados; aspectos que cobrarán relevancia al abordar el restablecimiento deprecado, si es del caso.

---

<sup>12</sup> Así lo expresó la Sección Tercera de esta Corporación, en Sentencia de 13 de febrero de 1996, proferida dentro del Expediente número 11213, Consejero Ponente: Doctor Juan de Dios Montes Hernández.

<sup>13</sup> Ver, entre otros, la sentencia del 28 de julio de 2011, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado exp. 52001-23-31-000-1997-08625-01(19753), actor: Carlos Julio Pineda Solís, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; y el Auto de 30 de enero de 2013 proferido por la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación dentro del Proceso N°: 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610). Actor: Sociedad Reserva Publicitaria Ltda. demandado: Departamento de Amazonas Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de julio de 2011, exp. 52001-23-31-000-1997-08625-01(19753), actor: Carlos Julio Pineda Solís, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Por todo lo anterior, la excepción propuesta no está llamada a prosperar.

## 5.2. Problema jurídico.

Corresponde al Despacho establecer el problema jurídico a resolver a partir de las argumentaciones expuestas por las partes, como sigue:

¿Hay lugar a declarar la nulidad de la Resolución N. 036 del 20 de agosto de 2008 que profirió el Alcalde Municipal de Sotaquirá y que decretó la restitución de un bien de uso público, por cuanto está viciado de falta motivación teniendo en cuenta que las pruebas testimoniales en las que se sustenta no fueron valoradas conjunta e imparcialmente y se desconocieron las aportadas por el actor, o por el contrario aquel acto está debidamente motivado, habida cuenta que se expidió con base en las pruebas decretadas y practicadas legalmente dentro del trámite policivo?

## 5.3. Resolución del Caso

### 5.3.1. Del marco jurídico aplicable.

#### i. DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO Y SU PROTECCIÓN, VIGILANCIA Y REGLAMENTACION ESTATAL A TRAVÉS DE LA ACTIVIDAD DE POLICIA

Remitiéndonos al contenido del artículo 674 del Código Civil, existen bienes públicos y de uso público. Al tenor de dicha disposición si el dominio de los bienes pertenece a la República y además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman *bienes de uso público* o *bienes públicos del territorio*, y si los bienes cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman *bienes de la república* o *bienes fiscales*.

En vigencia de la Constitución Política de 1991, el artículo 63 señaló que "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables". Más adelante el artículo 102 *ibidem* previó que "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la nación".

Ahora, en relación con las similitudes y diferencias entre los bienes de uso público y los fiscales, en sentencia del 22 de abril de 2004, el Consejo de Estado<sup>15</sup>, sostuvo:

*"(...) A pesar de la existencia de alguna similitud entre los bienes de uso público y los fiscales o patrimoniales, como, por ejemplo, su afectación al desarrollo de los principios y fines del Estado, se destacan dos características que los diferencian: la forma como se ejerce el dominio y la utilización por parte de la comunidad. Con relación al dominio, en los bienes de uso público el Estado protege, vigila y reglamenta su uso y no pueden constituirse sobre ellos actos jurídicos que impliquen la limitación a su uso y disfrute por parte de los ciudadanos, como su venta o arrendamiento.*

*Por el contrario, con los bienes patrimoniales o fiscales, el Estado tiene una propiedad similar a la que ostentan los particulares, es decir, cuenta con todas las características de un derecho real: su titular puede usar la cosa, percibir sus frutos y disponer de la misma. Respecto a la utilización o al uso por parte de la comunidad, los bienes de uso público cuentan con una destinación común, su finalidad principal es que los ciudadanos puedan usarlos, en tanto los bienes conserven esa calidad. La utilización de los bienes fiscales es generalmente excluyente y no involucra a la comunidad. En ellos, el Estado procura el desarrollo de sus funciones y la prestación de los servicios*

<sup>15</sup> Radicación número: 25000-23-26-000-1995-1371-01(16245)

*públicos (oficinas públicas, instalaciones militares, juzgados, cárceles, etc.). A pesar de ser reservados o excluyentes, en ocasiones su finalidad puede significar a que la comunidad los utilice, sin que ello implique una mutación en su naturaleza de bien fiscal (...)"*. –Subrayas fuera de texto–.

De acuerdo con el anterior aparte jurisprudencial, adviértase entonces que sobre los bienes de uso público, el Estado ejerce protección, vigilancia y reglamenta su uso y los particulares no pueden ejercer actos que impliquen su limitación en razón a que su destinación natural es que la comunidad disfrute de ellos, y respecto a los bienes fiscales, aquel ostenta un derecho real, por lo tanto, goza de la posibilidad de usarlos, percibir sus frutos y disponer de los mismas, y no son accesibles a la comunidad, como lo sería, *contrario sensu*, un bien de uso público.

En igual sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-314 de 2012<sup>16</sup> recordó la diferencia existente entre bienes de uso público y bienes fiscales, señalando que tal diferenciación procede de la clasificación hecha desde el Código Civil, que esa diferenciación radica en su forma de utilización, pues los primeros están disponibles para la comunidad en general, mientras que los segundos si bien comparten igualmente una titularidad estatal, están destinados a la realización de sus fines, no a disposición de los ciudadanos; y converge como punto de encuentro entre estos bienes que al ser públicos es obligación del estado propender por su defensa frente a incursiones de particulares, como quiera que sus características dadas por mandado constitucional es que sean inalienables, inembargables e imprescriptibles. En efecto señaló ese Máximo Tribunal Constitucional:

*"La clasificación de los bienes estatales entre bienes de uso público y bienes fiscales viene dada inicialmente por el artículo 674 del Código Civil, el cual denomina a los primeros como "bienes de la Unión", cuya características principal es que pertenecen al dominio de la República. Seguidamente, establece que cuando el uso de estos bienes pertenece a los habitantes de un territorio como las calles, plazas, puentes, etc., se llaman "bienes de la Unión de uso público" o "bienes públicos del territorio". Finalmente, cuando estos bienes se encuentran en cabeza del Estado, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman "bienes fiscales" o, simplemente, "bienes de la Unión".*<sup>17</sup>

*De conformidad con dicha norma, la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales, radica en su **forma de utilización**. Los bienes de uso público<sup>18</sup> están destinados al uso general de los habitantes de un territorio, pertenecen al Estado, pero él no los utiliza en beneficio propio sino que se encuentran a disposición de la comunidad. Por su lado, los bienes fiscales comparten la misma titularidad estatal<sup>19</sup>, pero no están al servicio libre de los asociados, sino destinados al uso privado del Estado, para la realización de sus fines, por lo que la doctrina los ha denominado "bienes de dominio privado del Estado"<sup>20</sup>, en tanto los administra como si fuera un*

---

<sup>16</sup> Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

<sup>17</sup> La norma guarda coherencia con el concepto de bienes de uso público dado por la Constitución Política de 1991, la cual en su artículo 102 dispone que todos ellos "pertenecen a la Nación". Bajo esta perspectiva, la norma superior expone una clase de monopolio de los bienes de uso público en cabeza de la Nación y, en consecuencia, no puede predicarse de ellos ningún derecho de propiedad por parte de los particulares, lo que a su vez impide algún tipo acción donde se aleguen derechos adquiridos sobre los mismos.

<sup>18</sup> De forma implícita, la Ley 9ª de 1989 clasifica el espacio público dentro de los bienes de uso público. Así, su artículo 5º señala: "Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes". En seguida, la misma norma en mención describe qué tipo de bienes deben entenderse como "espacio público": "Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana (...)" etc.

<sup>19</sup> Rico Puerta, Luis Alonso. "Teoría general y práctica de la contratación estatal". Editorial Leyer. Bogotá. 2009. Pág. 185: "De estos bienes es titular el Estado, en cualquiera de sus manifestaciones personalizadas, sean entes territoriales o no, como la Nación, los departamentos, los municipios, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, los distritos especiales, los distritos turísticos, las asociaciones de municipios, (...)" etc.

<sup>20</sup> *Ibid.*

*particular; en consecuencia, el régimen jurídico aplicable es el del ordenamiento civil o comercial.*

*En concordancia, la Corte Constitucional<sup>21</sup>, citando jurisprudencia emanada de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, ha adoptado la siguiente caracterización acerca de los bienes de uso público y bienes fiscales:*

*“Bienes de uso público y bienes fiscales conforman el dominio público del Estado, como resulta de la declaración del artículo 674 del Código Civil. La distinción entre “bienes fiscales” y “bienes de uso público”, ambos pertenecientes al patrimonio del Estado, esto es, a la hacienda pública, hecha por las leyes, no se funda pues en una distinta naturaleza sino en cuanto a su destinación y régimen. Los segundos están al servicio de los habitantes del país, de modo general, de acuerdo con la utilización que corresponda a sus calidades, y los primeros constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales o son reservas patrimoniales aplicables en el futuro a los mismos fines o a la satisfacción de otros intereses sociales. Es decir que, a la larga, unos y otros bienes del Estado tienen objetivos idénticos, en función de servicio público, concepto equivalente pero no igual al de “función social”, que se refiere exclusivamente al dominio privado.”<sup>22</sup>*

*2.4.3. En este orden de ideas, es claro que por estar bajo la tutela jurídica del Estado, los bienes de uso público y los bienes fiscales son objeto de protección legal frente a eventos en los cuales los particulares pretendan apropiarse de ellos. Es por ello que para evitar estas situaciones, la misma Carta Política señala en su artículo 63, que todos los bienes de uso público del Estado “son inalienables, inembargables e imprescriptibles”, en razón a que están destinados a cumplir fines de utilidad pública en distintos niveles: los bienes de uso público tienen como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general y los bienes fiscales constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales (...).”*

En atención a los pronunciamientos jurisprudenciales anotados, queda claro para el Despacho que como bienes públicos que son los bienes de uso público y los fiscales, es competencia del Estado garantizar su protección, vigilancia y reglamentación, en aras de evitar su utilización indebida por los particulares.

En esa medida, aquel, a través de las autoridades competentes, puede hacer uso de la facultad de policía dirigida a la conservación del orden público interno, es decir, a la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad de la salubridad y la moralidad públicas, para proteger los bienes de uso público, como por ejemplo lo es el uso y goce del espacio público, entendido en las voces del artículo 5 de la Ley 9 de 1989<sup>23</sup> como el “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

Ahora, dentro de las competencias constitucionales de los municipios como entes estatales y de su alcalde como representante legal, les corresponde respectivamente, según el artículo 82 “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular” y de acuerdo con el numeral 2 del artículo 315, actuar como primera autoridad de policía en su municipio, en consecuencia, tiene el deber legal de hacer cumplir las normas constitucionales y legales, entre estas, las atinentes a la protección de los bienes de uso público.

Para ello, cuentan con una herramienta legal, como lo es el **Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970** y demás normas reglamentarias que lo complementen.

<sup>21</sup> Sentencia C-530 de 1996 M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>22</sup> Corte Suprema de Justicia, sentencia de noviembre 16 de 1978, Magistrado ponente, doctor Luis Carlos Sáchica, Gaceta Judicial, tomo CLVII, número 2397, pág. 263.

<sup>23</sup> Derogada parcialmente por la Ley 388 de 1997.

Esta disposición, en su artículo 124 prevé que a las autoridades de policía les corresponde de manera especial prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público.

Posteriormente el artículo 132 establece que "Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición".

En armonía con el anterior precepto, el artículo 131 del pluricitado Código, determina que en lo concerniente a diligencias tendientes a verificar el estado y la tenencia de inmuebles frente a actos de perturbación, se practicará siempre una inspección ocular con intervención de peritos, y se oír dentro de tal inspección a los declarantes que presenten el querellante y el querellado.

Además, el artículo 228 *ibídem*, señala que la imposición de las medidas correctivas a cargo de los alcaldes o inspectores de policía debe hacerse mediante resolución escrita y motivada que se pronunciará después de oír los descargos del contraventor y examinar las pruebas que éste quisiera aducir durante el interrogatorio celebrado en el despacho del alcalde o el inspector, lo que significa que la resolución de restitución de que trata el mencionado artículo 132 debe estar debidamente motivada.

De otro lado, no puede desconocerse la necesidad de articular el contenido del Código Nacional de Policía a nivel territorial con la Ordenanza No. 049 de 12 de diciembre 2002<sup>24</sup> que expidió la Asamblea de Boyacá "*por la cual se expide el reglamento de convivencia ciudadana para el departamento de Boyacá*", en uso de sus atribuciones legales consagradas en el numeral 8 del artículo 300 Constitucional que resulta aplicable al presente asunto.

En efecto, el artículo 270 de dicha Ordenanza señaló que las disposiciones allí contenidas en torno a aspectos procesales como principios, jurisdicción, competencia, presentación de memoriales, impedimentos y recusaciones, nulidades y excepciones, providencias, notificaciones y recursos, deben ajustarse a lo señalado en el Código Nacional de Policía. Aquella disposición también prevé en su artículo 240 que los procedimientos especiales de policía contemplados en normas de carácter nacional, deben aplicarse a fin de atribuir competencia a los funcionarios de policía, procedimientos entre los cuales se cuenta el de Restitución de bienes de uso público contemplado en el Decreto 640 de 1937, que le asigna dicha facultad a los alcaldes municipales<sup>25</sup>

Ahora bien, el procedimiento establecido en la pluricitada ordenanza departamental a aplicar por las autoridades de policía en aras de restituir bienes de uso público comprende las siguientes etapas:

- Práctica de una inspección ocular con intervención de peritos
- Oír dentro de tal inspección a los declarantes que presenten el querellante y el querellado (testimonios),
- Oír los descargos del contraventor y examinar las pruebas que éste quisiera aducir durante el interrogatorio
- Preferir resolución escrita y motivada.

---

<sup>24</sup> Al respecto, véase el Libro Tercero, parte procedimental de los procedimientos policivos en su Título I sobre disposiciones procedimentales comunes, Capítulo I correspondiente a las generalidades.

<sup>25</sup> "ARTÍCULO 1o. **Los alcaldes procederán inmediatamente a hacer que se restituyan las zonas de terreno que los particulares hayan ocupado o usurpado, en cualquier tiempo, a las vías públicas urbanas o rurales, conminándolos con multas de treinta pesos por cada mes de mora que transcurra después del término que se les conceda para cumplir dicha orden, término que no podrá pasar de dos meses, vencido el cual procederán dichos funcionarios a demoler las cercas y edificaciones y dar a las vías la anchura correspondiente, siendo los gastos por cuenta de los ocupantes de esas zonas**".

Procedimiento que ciertamente materializa el derecho y garantía fundamental al debido proceso en el trámite policivo, que de suyo conlleva observar los derechos de defensa y contradicción de las partes que hacen parte de este, a partir de la aplicación de las regulaciones de carácter general y reglamentarias contenidas en el Código Nacional de Policía y en el reglamento de convivencia ciudadana para el departamento de Boyacá<sup>26</sup>.

### 5.2.3. Del caso concreto.

Consideró la parte actora que el acto administrativo demandado que decretó la restitución del bien de uso público, está viciado de falsa motivación por cuanto las pruebas en las que se sustenta no fueron valoradas conjunta e imparcialmente y se desconoció las aportadas por el actor.

A su turno, la entidad demandada dijo que el acto está debidamente motivado, en tanto que se expidió con base en las pruebas debidamente decretadas y practicadas dentro del trámite de la querrela policiva iniciada contra el actor.

Con el propósito de definir el anterior litigio, estima el Despacho importante evocar, a la luz de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo el contenido de la causal de nulidad invocada por la parte actora como lo fue la de falsa motivación.

Al respecto cabe resaltar que el Consejo de Estado en providencia del 21 de agosto de 2014<sup>27</sup>, señaló que en escenarios judiciales en los cuales se alegue la existencia de la causal de nulidad de falsa motivación, es necesario escudriñar los fundamentos de hecho y de derecho del acto demandado pues lo que se busca es verificar la coherencia entre los antecedentes esbozados en este y la decisión tomada. En efecto así lo indicó esa Corporación:

*“Cuando se alega el vicio de falsa motivación, es menester remitirse a los fundamentos de hecho y de derecho del acto demandado pues se trata de “un defecto que se traduce en la falta de coherencia entre los antecedentes a tener en cuenta por la administración y la decisión asumida.”<sup>28</sup><sup>29</sup>*

Meses más tarde, ese mismo órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa en sentencia del 20 de octubre de 2014<sup>30</sup> destacó sobre la citada causal de nulidad lo siguiente:

*“Lo primero que conviene precisar, como lo ha dicho esta Corporación<sup>31</sup>, es que para analizar la motivación de los actos administrativos, de acuerdo con el tratadista Manuel María Díez<sup>32</sup>, se deben distinguir dos elementos: i) Los hechos y consideraciones que sirven de fundamento al acto y se relacionan tanto a la oportunidad del acto como a su legalidad y, ii) la correspondencia de la motivación con la materia reglada por el acto.*

---

<sup>26</sup> En un asunto de similares contornos al debatido se asumieron consideraciones de orden legal precisadas en la Sentencia del 29 de agosto de 2013 del Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Descongestión. Demandante: CLARA INÉS SUARIQUE SOSA. Accionado: Municipio de Boyacá. Radicación: 150013331702-2008-00229-01. Acción de Nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCION SEGUNDA, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE, Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014), Radicación número: 11001-03-25-000-2009-00095-00(1280-09)

<sup>28</sup> Cfr. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2007. Pág. 399 y ss.*

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, M.P. Hugo Hernando Bastidas Bárcenas, sentencia del 24 de mayo de 2012 proferida en el proceso con radicado No. 25000-23-27-000-2006-00717-01(17705)

<sup>30</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION "A", Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, Sentencia del veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014), radicación número: 68001-23-31-000-2002-01172-01(3617-13)

<sup>31</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, Veintidós (22) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00125-01(17152)

<sup>32</sup> Manuel María Díez. "El Acto Administrativo". Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires. 1993.

*En el primer evento, dice el autor, al citar a Stassinopoulos, cuando la motivación se refiere a la oportunidad del acto "debe mencionar los hechos concretos y la importancia que la administración le acuerde, como también la influencia que esos hechos han tenido sobre el ejercicio del poder discrecional"; y cuando se relaciona con la legalidad, puede contener "1) un desenvolvimiento del sentido de la ley, de acuerdo con la interpretación dada por el autor del acto; 2) una afirmación de la constatación de los hechos que constituyen la condición para que la aplicación que la ley haya tenido lugar; 3) una afirmación de que estos hechos han sido sometidos a una calificación jurídica apropiada."*

*Y en cuanto al segundo elemento, precisa que la correspondencia de la motivación varía según la clase de motivos invocados: "1) si los motivos se relacionan con la interpretación de la ley deben contener la manifestación del autor del acto sobre el sentido de la ley. (...); 2) **si se trata de motivos relacionados con la constatación de hechos, la correspondencia existe si se formulan las razones que conforman esa constatación**; 3) si la motivación se relaciona con la calificación jurídica del hecho, la sola mención de la calificación adoptada no es suficiente, porque no es sino la conclusión y no el motivo; 4) si el motivo tiene por objeto demostrar el ejercicio correcto del poder discrecional, la correspondencia necesaria del mismo con la conclusión del acto motivado, existe si el acto hace mención de los hechos y de las consideraciones a las que el autor otorga una importancia fundamental."*

*De tal manera que la falsa motivación de los actos administrativos, establecida como causal de nulidad<sup>33</sup>, implica "que los motivos alegados por el funcionario que expidió el acto, en realidad no hayan existido o no tengan el carácter jurídico que el autor les ha dado (...) "<sup>34</sup>"; es decir, que los hechos y consideraciones del acto, desde el punto de vista material o jurídico no existan, o que no tengan correspondencia con la materia reglada".*

Como se puede colegir del aparte jurisprudencial en comentario, que se apoya en doctrina extranjera, si se entiende que en un acto administrativo debidamente motivado los hechos y consideraciones que le sirven de fundamento se relacionan tanto con la oportunidad de su expedición como en su concordancia con la legalidad y, existe correspondencia entre la motivación y la materia que lo regula; en contraposición, un acto estará falsamente motivado cuando sus hechos y consideraciones, desde el punto de vista material o jurídico no existen, o cuando no encuentren correspondencia con la materia que lo regula.

Teniendo claridad en torno al contenido y alcance de la causal de nulidad alegada, vislumbra el Despacho que en caso concreto se comprobó lo siguiente:

- Mediante escritura N. 214 del 29 de febrero de 1968, que elaboró la Notaria Segunda del Circulo de Tunja, JOSÉ FAUSTINO DEL CRISTO SANDOVAL LOPEZ Y MARIA SUSANA CORONADO DE SANDOVAL transfirieron a título de venta real a favor de FIDEL MOLINA AVENDAÑO Y EUDORA RAMOS DE MOLINA los derechos y acciones que tenían sobre un lote de terreno ubicado en la vereda de "Soconsuca de Indios" y demarcado así: "Por el pie, callejuela al medio con Ernesto Mateus; devuelve de para arriba, linda con Álvaro Salamanca y herederos de Gregorio Toca; por la cabecera, linda con Jesús Monroy; y por el último costado, con de Pedro Antonio Fuquen y socios y encierra" (fl. 64-66).

---

<sup>33</sup> Artículo 84 del C.C.A. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no solo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro."

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 21 de junio de 1989, CP. Álvaro Lecompte Luna.

- FIDEL MOLINA AVENDAÑO Y EUDORA RAMOS DE MOLINA son titulares del bien inmueble rural identificado con matrícula inmobiliaria N. 070-113604 denominado El Recuerdo ubicado en la vereda Socansuca de Indios del Municipio de Sotaquirá el cual adquirieron mediante Escritura pública N. 214 del 29 de febrero de 1968, por compraventa de derechos y acciones de JOSÉ FAUSTINO DEL CRISTO SANDOVAL LOPEZ Y MARIA SUSANA CORONADO DE SANDOVAL según certificado de tradición expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (fl. 69).
- EUDORA RAMOS Y FIDEL AVENDAÑO fallecieron el 13 de octubre de 2004 y el 10 de noviembre de 199, respectivamente, según partidas de defunción expedidas por la Parroquia de Sotaquirá (fl. 67-68).

Al proceso se allegó el proceso policivo iniciado por JUAN JAVIER SALAMANCA contra el señor JOSÉ MILAGROS MOLINA en el que se demostró que:

- JUAN JAVIER SALAMANCA presentó querrela de restitución de bien de uso público contra el señor JOSE MILAGROS MOLINA por perturbación de una callejuela de uso público que comprende 4 metros y cuatrocientos metros de largo aproximadamente ubicada en la vereda de Soconsuca de Indios del Municipio de Sotaquirá, reduciéndola en 2 metros con ochenta centímetros, impidiendo el uso a la comunidad del sector, y solicitó como pruebas: i) documentales, escritura pública a favor del querellante y certificado de libertad del predio, ii) inspección ocular, llevada a cabo por la Inspectora de Policía de Sotaquirá el 23 de febrero de 2007 y testimoniales, recepcionar las declaraciones de Graciela Salamanca, Teresa López, Vitalia Suarez y Marlen Suarez (fls. 98-100) Adjuntó a su escrito:
  - i) Escritura pública N. 2462 que expidió la Notaria Segunda del Circulo de Tunja el 5 de octubre de 1990, en la que ROSA ELENA VARGAS DE SALAMANCA Y LILIA SALAMANCA DE ALVARADO transfirieron a título de venta a favor de JUAN JAVIER SALAMANCA VARGAS la totalidad de los derechos gananciales y acciones correspondiente a un lote de terreno denominado "Guanoba" con cabida de tres (3) fanegadas aproximadamente ubicado en la vereda de Soconsuca de Indios de la jurisdicción del Municipio de Sotaquirá, que se denominó La Palma y que comprendió los siguientes linderos: *"Por el pie con herederos de Carlos Otálora, vallado al medio, por un costado, con herederos de Gregorio Toca y Saturia Niño, paredes al medio; por la cabecera, callejuela pública al medio, con herederos de Mesías Ávila; y por el último costado, con de Néstor Emiliano Mateus y encierra"* (fls. 15-16, 102-103)
  - ii) Certificado de tradición expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respecto al anterior bien (fl. 4, 101)
  - iii) Diligencia de inspección ocular llevada a cabo el 23 de febrero de 2007, por la Inspectora Municipal de Policía en compañía del querellante JUAN JAVIER SALAMANCA en el camino que colinda con el predio del señor JOSE MILAGROS MOLINA ubicada en la vereda Soconsuca de Indios con el propósito de verificar el estado de las cercas del predio del señor MOLINA por quejas que se han presentado por parte de la comunidad con respecto a que este ha ido cediendo su cerca, apropiándose así del camino público.  
En la diligencia se constató que efectivamente el camino se encuentra más angosto y que el primer posta se encuentra hacia el costado del predio y los demás hacia el lado del camino, que se le comunicó a JUAN SALAMANCA y a MARIA VITALIA SUAREZ TOCA que debían interponer su respectiva querrela para darle el trámite de ley, sin embargo, se le ordenó al señor JOSE MILAGROS MOLINA restablecer la cerca a su estado original. Firmó el señor MILAGROS MOLINA y la Inspectora de Policía (fl. 21)
- Por medio de providencia del 21 de septiembre de 2007 el Alcalde de Sotaquirá admitió la querrela interpuesta conforme con lo establecido en el Código Nacional de Policía y la Ordenanza N. 0049 de 2002, Reglamento de Policía para Boyacá, igualmente comisionó a la Inspectora de Policía Municipal para que continuara con el trámite procesal y estableciera el carácter de vía de uso público y una vez cumplidas

- las diligencias respectivas volviera el expediente al despacho para tomar la correspondiente decisión (fl. 18).
- A través de Despacho Comisorio N. 005 del 22 de septiembre de 2007 dirigido a la Inspección Municipal de Policía de esa localidad, el Alcalde Municipal de Tunja dio cumplimiento a la anterior decisión (fl. 19).
  - Mediante oficio del 22 de septiembre de 2007, el Alcalde Municipal de Sotaquirá remitió a la Inspectora de Policía la citada querrela policiva por restitución de bien de uso público en cumplimiento a auto de esa fecha (fl. 20)
  - Mediante auto del 26 de octubre de 2007, la Inspectora de Policía de Sotaquirá avocó el conocimiento de la comisión conferida por el Alcalde Municipal de esa localidad, y ordenó la práctica de las siguientes pruebas: i) Diligencia de inspección ocular en el carreteable objeto de restitución el día 11 de diciembre de 2007 a las 9:30 a.m. con intervención de la oficina de planeación Municipal, Ingeniera Ivon Pazmiño con el fin que emitiera concepto técnico sobre la supuesta invasión del espacio público, ii) En la diligencia de inspección ocular, escuchar en diligencia de descargos y práctica de pruebas al señor JOSE MILAGROS MOLINA, iii) pruebas testimoniales de GRACIELA SALAMANCA, TERESA LOPEZ, VITALIA SUAREZ y MARLEN SUAREZ, residentes en la vereda Soconsuca de Indios de este municipio, iv) oficiar a la Oficina de Planeación Municipal a fin de que se determine con claridad el lugar exacto de la ocurrencia de los hechos, la jurisdicción y con el objeto de determinar el carácter público o privado del carreteable, v) Oficiar a la oficina de Personería Municipal para que acompañe la diligencia y emita su respectivo concepto como Agente del Ministerio Público, y vi) las demás que resulten en el transcurso del presente proceso (fl. 24)
  - En oficio N. 109/07 del 6 de noviembre de 2007 la Directora de Planeación Municipal solicitó a la Inspectora de Policía el aplazamiento de la diligencia del 11 de diciembre de 2007, en razón a compromisos laborales programados con anterioridad (fl. 29)
  - En oficio N. 229/2007 del 13 de noviembre de 2007, la Inspectora de Policía de Sotaquirá solicitó a la Secretaria de Planeación el acompañamiento a la diligencia llevada a cabo el 11 de diciembre de ese año a las 9:30 a.m. en dicho proceso policivo (fl. 25)
  - En oficio N. 230/2007 del 13 de noviembre de 2007, la Inspectora de Policía de Sotaquirá solicitó a la Personería Municipal acompañamiento a la diligencia llevada a cabo el 11 de diciembre de ese año a las 9:30 a.m. en dicho proceso policivo (fl. 25)
  - El 17 de noviembre de 2007, se le notificó personalmente al querellante JUAN JAVIER SALAMANCA el auto de pruebas del 26 de octubre de 2007 (fl. 27).
  - El 20 de noviembre de 2007, se le notificó personalmente al querellado JOSE MILAGROS MOLINA RAMOS el auto de pruebas del 26 de octubre de 2007 (fl. 28).
  - Mediante auto del 11 de diciembre de 2007, la Inspectora de Policía aplazó la diligencia de inspección ocular para el viernes 1 de febrero de 2008 a las 9:00 a.m. (fl. 30)
  - El 11 de diciembre de 2007, se le notificó personalmente al querellante JUAN JAVIER SALALAMANCA del aplazamiento de la diligencia de inspección ocular (fl. 27).
  - En oficio N. 001/2008 del 9 de enero de 2008, la Inspectora de Policía de Sotaquirá solicitó al Director de Planeación Municipal su acompañamiento para asistir a la diligencia de inspección judicial a realizarse el 1 de febrero de ese año a las 9:00 a.m. (fl. 25)
  - En oficio N. 002/2008 del 9 de enero de 2008, la Inspectora de Policía de Sotaquirá solicitó al Personero Municipal su acompañamiento para asistir a la diligencia de inspección judicial a realizarse el 1 de febrero de ese año a las 9:00 a.m. (fl. 33)

- En 9 de enero de 2008, la Inspectora de Policía elaboró boleta N. 005 solicitándole al citador municipal que citara e hiciera comparecer a ese despacho en forma inmediata al señor JOSE MILAGROS MOLINA residente en la vereda Soconsuca de Indios de ese municipio para diligencia de notificación personal, advirtiéndole que es la única citación (fl. 34)
- En oficio del 9 de enero de 2008 la Inspectora de Policía solicitó al citador municipal que citara e hiciera comparece al predio denominado "Guanoba" ubicado en la vereda Soconsuca de Indios de propiedad del señor JUAN JAVIER SALAMANCA el 1 de febrero del presente año a las siguientes personas: GRACIELA SALAMANCA, TERESA LOPEZ, VITALIA SUAREZ Y MARLEN SUAREZ a fin de recepcionarles su testimonio dentro de la querrela policiva (fl. 35)
- El 16 de enero de 2008 se llevó a cabo diligencia de notificación personal al querellado del contenido del auto del 11 de diciembre de 2007 (fl. 36)
- El 1 de febrero de 2008, la Inspección Municipal de Policía de Sotaquirá llevó a cabo diligencia de inspección ocular dentro de la querrela de restitución de bien de uso público en la vereda Soconsuca de Indios. En esta diligencia estuvo presente el querellante, el querellado, el Personero Municipal y el Director de Planeación Municipal. Seguidamente identificaron plenamente la vía objeto de restitución por presunta perturbación, se realizó su delimitación, la Personera advirtió una asimetría en las medidas desde su comienzo hasta la parte final del objeto de la querrela. En esta diligencia hizo descargos el señor JOSE MILAGROS MOLINA RAMOS a partir del interrogatorio que le formuló la Inspectora de Policía y solicitó que se escuchara a sus testigos LUIS SOTO Y EUTIMIO GARCIA. La Inspectora accedió a la práctica de esta prueba testimonial. Igualmente llamó a declarar al señor ADAN CARDOZO CEPEDA, MARIA VITALIA SUAREZ TOCA, EUTIMIO GARCIA Y LUIS SOTO. Se observó además que después que terminaba la declaración de cada testigo se le concedía el uso de la palabra al querellante y querellado para que los interrogaran, ante lo cual el querellado guardaba silencio (fls. 37-42, 104-108)
- En oficio N. 061/2008 del 7 de marzo de 2008 la Inspectora de Policía solicitó al Director de Planeación emitir concepto a fin de establecer el carácter público o privado de la vía objeto de querrela (fl. 43)
- En oficio del 10 de abril de 2008, el Director de Planeación Municipal de Sotaquirá informó a la Inspectora Municipal de Policía que revisado el plano vial del municipio contenido en el Esquema de Ordenamiento Territorial se encontró que esa vía es servidumbre de más de dos predios, por lo cual se puede tipificar como de interés público y efectivamente figura de 4.00 metros de ancho (fl. 44)
- En oficio 138 del 11 de junio de 2008 la Personera Municipal de Sotaquirá indicó que analizado el expediente y estudiado el material probatorio recaudado por el inspección de policía municipal, y a la luz de la lógica jurídica y el análisis de la sana crítica, concluye que el bien inmueble objeto de protección mediante querrela policiva de restitución, es un bien de uso público, pues siempre se ha hablado de este camino como callejuela publica por la cual transitan personas, semovientes y vehículos automotores, su ancho es de cuatro (4) mts, tal y como lo certifica el Director de Planeación Municipal JORGE ENRIQUE ROJAS GARCIA, basado en el esquema de ordenamiento territorial (fl. 46-47)
- En auto del 7 de julio de 2008 la Inspectora Municipal de Policía ordenó enviar las diligencias en el estado en que se encuentran al Despacho comitente, es decir, Alcalde Municipal, como quiera que se recaudó el material probatorio. Esta providencia se notificó por estado del 8 de julio de 2008 fijado por el término de un día (fl. 49, 50)

- En oficio N. 200/2008 del 9 de julio de 2008, la Inspectora de Policía remitió la querrela policiva al despacho del Alcalde Municipal de Sotaquirá (fl. 51)
- El 11 de julio de 2008, el proceso pasó al Despacho del Alcalde para decidir lo pertinente (fl. 52)
- Mediante **Resolución N. 036 del 20 de agosto de 2008**, el Alcalde Municipal de Sotaquirá decretó la restitución del bien de uso público, ubicado en el sector denominado "San Isidro" vía principal de la vereda Soconuca de Indios, "*subiendo sentido Norte hasta llegar a la casa de habitación de los señores HELBER MATEUS y HERMENCIA GARCIA de aquí parte la vía en sentido oriente – occidente en una extensión aproximada de 100 metros, a este camino conduce termina en la casa de habitación de la señora MARIA VITALINA SUAREZ, que posee un ancho de cuatro metros (4)*" (fl. 53-58, 110-115)
- El anterior acto se notificó por estado N. 003 del 29 de agosto de 2008, fijado por el término de 1 día (fl. 59)
- Mediante oficio del 29 de agosto de 2008 la Secretaria de la Alcaldía Municipal remitió el expediente a la Inspectora de Policía de Sotaquirá para lo de su cumplimiento (fl. 60)
- El 11 de septiembre de 2008, JOSE MILAGROS MOLINA se notificó personalmente ante la Inspección de Policía de Sotaquirá de la Resolución N. 036 del 20 de agosto de 2008 (fl. 62).

Asimismo, se allegaron otros medios de convicción al plenario que demostraron lo siguiente:

- Según la ficha predial que elaboró el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el 16 de marzo de 1989 sobre el predio Rural denominado El Recuerdo de la Vereda Soconuca de Indios del Municipio de Sotaquirá propiedad de FIDEL MOLINA AVENDAÑO Y EUDORA RAMOS DE MOLINA se advirtió que su avalúo fue por \$ 238.000 y por registró la existencia de callejuela (fl. 70-72).
- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi certificó que el predio identificado con el número 000000140054000 dirección El Recuerdo ubicado en el Municipio de Sotaquirá a con matrícula inmobiliaria 100045802990680016e inscrita a nombre de FIDEL MOLINA AVENDAÑO y EUDORA RAMOS MOLINA tiene una rea de terreno de 5.962 m<sup>2</sup>, avalúo catastral de \$ 4.043 ubicado en área rural (fl. 197)

En este punto vale decir que algunos de los documentos referidos aportados por la parte actora no reposan en el expediente en copia auténtica u original sino en copia simple<sup>35</sup>, empero, resulta pertinente precisar que para el Despacho cuentan con valor probatorio, tomando en consideración el criterio establecido por el H. Consejo de Estado, en sentencia de 28 de agosto de 2013, M.P. Enrique Gil Botero, según el cual el juez debe otorgarle validez probatoria a los documentos aportados en copia simple, cuando éstos no hayan sido tachados de falsos.

A su vez, la H. Corte Constitucional en sentencia T-113 de 2012 señaló:

*"7.2. En efecto, la exigencia legal y carga procesal a cargo de la parte demandante no genera la imposibilidad jurídica de resolver de fondo el asunto, pues aun cuando un documento se aporte en copia simple por la parte demandante, la parte demandada debe y puede pronunciarse dentro de su escrito de oposición aceptando la veracidad y autenticidad del mismo o tachándolo de falso.*

---

<sup>35</sup> Los visibles a folios 11 a 64, 69.

*Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del 4 de marzo de 2010<sup>36</sup>, manifestó:*

*"(...) debe precisarse que el escrito de contestación en estos casos no es simplemente un acto formal y de simple oposición a una pretensión subjetiva sino que su contenido se constituye, dentro del proceso y para fines probatorios, en una declaración de parte o confesión espontánea plenamente valorable por el juez, como en efecto se deduce del contenido del artículo 194 del C.P.C.*

*Aunado a lo anterior se dirá que si bien en principio las copias simples de un documento público o de un acto administrativo carecen de valor probatorio dentro del proceso, una vez conocidas por la contraparte sin que ésta efectúe manifestación negativa o cuestionamiento alguno en su contra respecto de su legitimidad, éstas adquieren plena validez dentro del proceso, por cuanto milita a su favor de conformidad con el artículo 252 del C.P.C. una presunción de autenticidad que bajo tal presupuesto le corresponde desvirtuar total o parcialmente a la demandada.<sup>37</sup>"*

*De lo expuesto, la Sala concluye que cuando la copia informal de prueba documental es de pleno conocimiento de la contraparte sin que sea cuestionada en algún momento, total o parcialmente su autenticidad y contenido, esta adquiere plena eficacia jurídica para militar dentro del proceso bajo la presunción de autenticidad que le otorga el artículo 252 del C.P.C., como quiera que el óbice para su revisión -que se concreta en la salvaguarda del derecho de contradicción de la contraparte- queda manifiestamente superado."*

Así las cosas, en el expediente los documentos referidos fueron incorporados sin que se les haya hecho reparo durante el proceso, tampoco propuesto tacha de falsedad o solicitado inspección sobre el original o cotejo alguno, estando facultada la parte contra quien se presentan para ejercer su derecho de contradicción, lo que al no hacerlo se les da valor probatorio.

Ahora bien, examinado el acervo probatorio concluye el Despacho que el acto demandado, Resolución N. 036 del 20 de agosto de 2008 que profirió el Alcalde Municipal de Sotaquirá y que decretó la restitución de un bien de uso público, en la Vereda Soconsuca de Indios de esa localidad, está debidamente motivado, como quiera que se expidió con base en las pruebas debidamente decretadas, practicadas y valoradas dentro del procedimiento policivo.

Lo anterior como quiera que de los medios de convicción allegados al plenario se advierte que las pruebas testimoniales que fueron solicitadas por el querellante JUAN JAVIER SALAMANCA particularmente la recepción de las declaraciones de Graciela Salamanca, Teresa López, Vitalia Suarez y Marlen Suarez fueron debidamente decretadas dentro del trámite policivo a través de auto del 26 de octubre de 2007 (fl. 24), a pesar que en diligencia de inspección ocular llevada a cabo el 1 de febrero de 2008 únicamente se lograra la comparecencia de la señora Vitalia Suarez (fls. 37-42, 104-108); a su turno, se corroboró que el querellado JOSÉ MILAGROS MOLINA no solo se le escuchó en diligencia de descargos llevada a cabo en esa diligencia de inspección sino que se decretaron y practicaron a su favor los testimonios por él solicitados, siendo estos las declaraciones de LUIS SOTO Y EUTIMIO GARCIA (fls. 37-42, 104-108), y oficiosamente<sup>38</sup> se decretó y practicó el

---

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección "A". Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de 4 de marzo de 2010. Radicación N° 2003-00015-01 (1413-08). Actor: Erika María Novoa Caballero. Demandado: Capresoca E.P.S. En esta providencia se cita la sentencia de 22 de mayo de 2008. Exp. No. 1371-06, de la Sección Segunda. Subsección A, de la cual fue ponente el Consejero Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, la cual fue proferida en el mismo sentido.

<sup>37</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 22 de mayo de 2008. Exp. No. 1371-06. Sección Segunda. Subsección A. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>38</sup> En auto de pruebas del 26 de octubre de 2007, la Inspectora de Policía decretó dentro de las pruebas "las demás que resulten en el transcurso del presente proceso" (fl. 24), por lo que entiende el Despacho que allí cabría el decreto y práctica de esa prueba testimonial de un vecino del lugar.

testimonio del señor ADAN CARDOZO CEPEDA vecino del sector; testimonios que valga decir, apuntan a indicar que la callejuela perturbada es una vía de uso de la comunidad desde años atrás.

Igualmente observa esta sede judicial que en la práctica de las declaraciones pedidas por el querellante y el querrellado se les otorgó a cada uno de ellos la oportunidad de controvertir y/o contrainterrogar las afirmaciones hechas por los testigos, frente a lo cual, llama la atención del Despacho, el querellante, guardó silencio.

Asimismo, se vislumbra de la lectura atenta a los antecedentes del acto acusado que en el acápite de pruebas se relacionó no solo la inspección ocular que se llevó a cabo y que determinó la vía objeto de restitución, sino los descargos rendidos por el señor JOSE MILAGROS MOLINA RAMOS, y los testimonios decretados y practicados en tal diligencia por parte de ADAN CARDOZO CEPEDA, MARIA VITALIA SUAREZ SOTO, EUTIMIO GARCIA Y SEGUNDO LUIS SOTO relacionando para el efecto apartes de sus manifestaciones más relevantes dirigidas a señalar el uso del camino por la comunidad desde décadas atrás (fls. 110-115).

Aunado a lo anterior, debe decirse que el acto trae a referencia los conceptos de Planeación Municipal y del Personero Municipal que indican que la callejuela o vía objeto de protección es un bien de uso público (fl. 111)

Asimismo, se advierte en la parte considerativa del acto acusado, que tanto las pruebas testimoniales citadas como las documentales allegadas se valoraron íntegramente por la Administración Municipal como deja ver el siguiente aparte de las consideraciones del acto acusado que indican:

*“Por lo aclarado, en el presente caso se analizaron las pruebas en conjunto y de acuerdo a las reglas de la sana crítica y establecieron con certeza que el bien objeto de la litis es un bien de uso público.*

*Lo anterior de acuerdo a los descargos del señor JOSE MILAGROS MOLINA RAMOS que indicó, “Si entran vehículos” “hace cuarenta (40) años mis papas compraron”, y lo manifestado por los testigos de las partes “ADAN CARDOZO CEPEDA, MARIA VITALINA SUAREZ SOTO, EUTIMIO GARCIA SEGUNDO, LUIS SOTO GONZALEZ quienes afirmaron que hacía más de 30 años, que la callejuela se estaba al servicio de la comunidad.*

*En igual forma la prueba emitida por el Planeación Municipal del Municipio de Sotaquirá, estableció que “Que el bien inmueble objeto de restitución, es un bien de uso público, pues siempre se ha hablado de este camino como una callejuela pública por la cual transitan personas, semovientes y vehículos automotores, su ancho es de cuatro metros, basado en el esquema de ordenamiento territorial (...)”*

Pese a que en sentir del Despacho se trata de una argumentación limitada, las apreciaciones allí consagradas advierten una valoración probatoria en los términos consagrados en el artículo 187 del C.P.C.<sup>39</sup>, que indican que las pruebas arrojadas al proceso deben ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, norma que resulta aplicable por remisión expresa establecida en el artículos 178 y 270 de la mencionada Ordenanza No. 049 de 12 de diciembre 2002, que determina que en los procedimientos policivos es necesario que las pruebas se aprecien y valoren de conformidad con las normas establecidas en dicho código, contrario a lo alegado por la parte actora.

---

<sup>39</sup> ARTÍCULO 187. Apreciación de las pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.

Nótese que el acto acusado no solo relacionó las pruebas decretadas y practicadas en el trámite del proceso sino que las valoró en concordancia con las demás pruebas allegadas al plenario.

*Contrario sensu*, destaca el Despacho que la parte actora escatimó en argumentaciones tendientes a ilustrar con más precisión las razones por las cuales efectivamente el Municipio accionado faltó a su obligación legal de valorar “en conjunto” las pruebas testimoniales que se practicaron en el curso del proceso policivo.

Igualmente, no probó sus razonamientos relativos a que los testimonios practicados en el proceso policivo no fueron valorados imparcialmente, porque guardaban íntima amistad con la parte querellante; pues por el contrario, tal afirmación a juicio del Despacho es ajena a la verdad, y como quedó probado, se valoraron tanto los testimonios presentados por la parte querellante como por la querellada.

Debe recordarse a la parte actora que el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, norma aplicable en materia probatoria al procedimiento policivo, señala que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, es decir, que los elementos de prueba constituyen la base esencial en toda sentencia, pues sirven para demostrar los hechos alegados en la demanda, y permiten al operador determinar si el demandante tiene razón en las proposiciones que ha consignado o formulado a través de las pretensiones.

De tal suerte que se debe demostrar en el proceso el hecho o acto jurídico de donde procede el derecho invocado, de tal forma que si el interesado en aducir la prueba no lo hace, o lo hace de manera imperfecta, se descuida o se equivoca en su papel de probar, necesariamente ha de esperar un resultado adverso a sus pretensiones.

En concordancia con lo anterior, el artículo 177 *ibídem* dispone que incumbe probar a las partes el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen; precepto que no consagra cosa distinta a una carga procesal que debe cumplir la parte interesada en demostrar o acreditar un determinado hecho, lo cual particularmente frente a la parte interesada no ocurrió en el sub-lite.

Pues bien, si los testimonios aportados por la parte querellante y querellada, los cuales fueron decretados y practicados en el proceso, permitieron corroborar la calidad de bien de uso público de la vía perturbada, su valoración en este sentido indudablemente no solo fue adecuada, sino que armonizó con la decisión tomada en el acto acusado a través del cual el Alcalde Municipal de Sotaquirá en uso de sus facultades legales consagradas en el Código Nacional de Policía y en la Ordenanza N. 049 de 2002 o Reglamento de Convivencia Ciudadana para el Departamento de Boyacá, que ordenó la restitución del inmueble de uso público como en efecto lo hizo, descartándose por lo tanto la existencia del vicio de nulidad de falsa motivación, en la medida que los fundamentos de hecho del acto demandado son coherentes con los antecedentes esbozados y la decisión tomada, contrario a lo que aseguró el extremo accionante.

En suma, el Municipio de Sotaquirá se ajustó a las normas procedimentales que estatuye el Código Nacional de Policía como las disposiciones procesales en materia probatoria que contempló dicho código como la Ordenanza N. 049 de 2002 en concordancia con lo dispuesto en el C.P.C, sin que el acto demandado este viciado de nulidad por falsa motivación, por lo que su presunción de legalidad se mantiene incólume.

#### **5.4. Conclusión**

Por todo lo antes expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda, como quiera que la Resolución N. 036 del 20 de agosto de 2008 que profirió el Alcalde Municipal de Sotaquirá y que decretó la restitución de un bien de uso público, no está viciada de la causal de nulidad denominada falta motivación, toda vez que las pruebas testimoniales en las que se sustentó fueron valoradas conjunta e imparcialmente junto a las aportadas por el actor, dentro del marco de las normas procedimentales avistadas en el Código Nacional de

Policía y por la Ordenanza 049 de 2002 que expidió el reglamento de convivencia ciudadana para el departamento de Boyacá.

#### **5.4. De las Costas del Proceso**

Tomando en consideración la conducta asumida por las partes, de conformidad con lo prescrito por el artículo 171 del C.C.A., el Despacho se abstiene de condenar en costas a la que resultó vencida.

Por lo expuesto, **EL JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADA** la excepción denominada "*Falta de legitimación en la causa por parte del actor*" propuesta por el Municipio de Sotaquirá, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO.** . No condenar en costas por lo expuesto en la parte motiva

**CUARTO.** En firme esta determinación, archívese el expediente dejando las constancias y anotaciones de rigor.

**Notifíquese y Cúmplase,**

**DIANA MARCELA GARCIA PACHECO**  
Juez