



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

**Sincelejo, dieciséis (16) de mayo de dos mil trece (2013)**

**Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Expediente: 70-001-33-33-001-2013-00024-01  
Demandante: CEMENTOS ARGOS  
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**I. OBJETO A DECIDIR**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante, contra el auto interlocutorio de fecha 03 de abril de 2013, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en el que se resolviera rechazar la demanda.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1 El auto impugnado.**

El *A quo*, mediante providencia de 03 de abril de 2013 (fol. 285 a 288) dispuso rechazar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que impetró la actora contra El Municipio de Santiago de Tolú, en aplicación del artículo 170 C.P.A.C.A., atendiendo a que se ordenó adecuar la demanda por cuanto no se

<b>Expediente:</b>	<b>70-001-33-31-001-2013-00024-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>CEMENTOS ARGOS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Tema:</b>	<b>APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA</b>
<b>Procedencia:</b>	<b>JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO</b>

razonó en debida forma la cuantía, así como tampoco se anexaron con la demanda los actos acusados en copia autentica o autenticada.

Como antecedente del anterior pronunciamiento, el A-quo mediante proveído del 01 de marzo de 2013, notificada por estado el día 04 del mismo mes y año, ordenó a la parte demandante, corregir la demanda en el sentido anexar a la misma, copia de los actos acusados, debidamente autenticados de conformidad con lo normado en los numerales 1 y 6 del artículo 626 del C.G.P., y el artículo 254 del C.P.C.

De otra parte, se ordenó allegar a las actuaciones, una estimación razonada de la cuantía, en la forma establecida en el numeral 6 del artículo 162 del CPACA, por considerar que la demanda adolece de la misma.

Igualmente se solicitó a la actora, que señale el correo electrónico de la parte demandada, en aplicación de lo establecido en el artículo 162 del CPACA.

Por último, aduce que el demandante, deberá allegar copia de la demanda y de su corrección, firmada, tanto en medio físico como magnético en formato PDF, para su respectiva notificación a las entidades demandadas de conformidad con lo establecido en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del C.G.P.

## **2.2 Fundamento del Recurso.**

La apoderada de la parte demandante, interpone oportunamente recurso de apelación contra el auto interlocutorio de 03 de abril de 2013, que rechazó la demanda, indicando que este debe ser revocado y en consecuencia se debe proferir la admisión de la demanda y continuar con el proceso.

Manifiesta como sustento de la alzada, que los actos demandados, proceden de la demandada Municipio de Santiago de Tolú, expedidos por el señor Alcalde en función administrativa, competente para proferirlos y de los cuales se presume

<b>Expediente:</b>	<b>70-001-33-31-001-2013-00024-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>CEMENTOS ARGOS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Tema:</b>	<b>APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA</b>
<b>Procedencia:</b>	<b>JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO</b>

legalidad. En razón a la imposibilidad de aportar copia autentica de los mismos, se solicitó al operador judicial, que en caso de requerirlos para los trámites que considerara pertinentes, se oficiara al Municipio de Santiago de Tolú, para que aportara el original, que como se indicó, reposan en sus archivos, toda vez que estos fueron devueltos en su oportunidad al ente público.

Precisa que el Código de Procedimiento Civil en sus artículos 252 y 253 respecto de la autenticidad de los documentos públicos y de su aportación al proceso dispone que se presumen auténticos mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad, presunción que el demandado podrá desvirtuar en su oportunidad, lo cual es justificado por lo que reglado en el artículo 255 del mismo ordenamiento.

Informa que, respecto de las copias de los actos demandados aportadas a la demanda, como se indicó y solicitó en la misma, proceden del Municipio de Santiago de Tolú, expedidos por el señor Alcalde en función administrativa, competente para proferirlos, de los cuales se presume su legalidad. En razón a la imposibilidad de aportar copia autentica de los mismos por los motivos expuestos en el acápite de antecedentes administrativos, así como en el de pruebas y anexos, tal como se solicitó al operador judicial, que en caso de requerirse para los tramites que considera pertinentes, se oficiara al Municipio de Santiago de Tolú, para aportar el original, que como se indicó, reposan en su archivos; toda vez que estos fueron devueltos en cada oportunidad al ente público.

Índica, que en el expediente se encuentra debidamente razonada la cuantía, pues debe tenerse en cuenta la mayor pretensión, habida cuenta que existen varias, por lo que estima la cuantía en un monto de \$39.669.000.oo., lo cual reposa en el expediente, concretamente en el escrito de subsanación.

Concluye aseverando, que al rechazarse la demanda por los motivos ya indicados, se le está violando de manera flagrante el derecho de acceso a la administración de justicia.

Expediente:	70-001-33-31-001-2013-00024-01
Demandante:	CEMENTOS ARGOS
Demandado:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Tema:	APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA
Procedencia:	JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

Al asumir una decisión de fondo frente al recurso que se analiza, se tiene que se trata de la apelación de un auto de rechazo de la demanda, sustentado en el hecho de que el actor no subsanó conforme a lo requerido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Sincelejo, de conformidad al proveído de inadmisión proferido por el fallador de instancia anterior en la fecha 01 de marzo de 2013.

Para su resolución se plantea el siguiente cuestionamiento:

*¿Qué debe entenderse por estimación razonada de la cuantía para efectos de estudiar la admisión de la demanda, cuando existen varias pretensiones?*

*¿Opera el rechazo de la demanda cuando esta es subsanada en tiempo, pero no cumpliéndose con uno de los aspectos o materia a subsanar; o haciéndose deficientemente, siendo que la misma demandante, deja expresada su excusa o razones para no allegar al proceso copia autenticada de los actos demandados en la forma requerida por el Juzgado de conocimiento de estas actuaciones?*

Previo a dar respuesta a los problemas jurídicos anteriores se precisara: (i) Soporte jurídico para que opere el rechazo de la demanda; (ii) Jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso frente al tema del valor en copia simple de los actos demandados; (iii) Caso Concreto.

#### **(i) Soporte jurídico para que opere el rechazo de la demanda.**

Frente a lo planteado, se hace imperioso recurrir a lo estatuido en el artículo 169 del C.P.A.C.A., el cual dice de manera taxativa en relación con el rechazo de la demanda, que esta procede:

Expediente: 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
Demandante: CEMENTOS ARGOS  
Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Tema: APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
Procedencia: JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

- “1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”

Esto significa que el juez debe apreciar la naturaleza del defecto que presenta la demanda; si se trata de un aspecto subsanable, habrá que entenderlo como formal para garantizar la prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 C.N).<sup>1</sup>

## **(ii) Jurisprudencia del máximo tribunal de lo contencioso frente al tema del valor en copia simple de los actos demandados.**

Ahora, la jurisprudencia nacional al respecto ha direccionado, desde el Decreto 01 de 1984<sup>2</sup>, que:

(“...”).

**“ARTICULO 139. LA DEMANDA Y SUS ANEXOS.** A la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, si son del caso; y los documentos, contratos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en su poder.

Se reputan copias hábiles para los efectos de este artículo, las publicadas en los medios oficiales, sin que para el efecto se requiera la autenticación.

Cuando la publicación se haya hecho por otros medios, la copia tendrá que venir autenticada por el funcionario correspondiente.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el Ponente antes de la admisión de la demanda.

Deberá acompañarse también el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título, y la prueba de la existencia y representación de las personas jurídicas distintas de las de derecho público que intervengan en el proceso.

<sup>1</sup> DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, octava edición-Juan Ángel Palacio Hincapié

<sup>2</sup> Provéido del Consejo de Estado, Sección Primera, radicado: 17001-2331-000-2011-0006-01 C.P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Visto que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previó este mismo requisito como contenido de la demanda.

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Al efecto deberá acompañarse con la demanda la prueba del recurso o petición elevado ante la administración, con la fecha de su presentación.

Deberá acompañarse copias de la demanda y sus anexos para la notificación a las partes.

El demandante deberá aportar con la demanda todas las pruebas documentales que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el proceso.”(Subrayado fuera de texto).

El Juzgador de Primera Instancia con la debida observancia de las citadas normas, requirió a señor Ramiro Ardila con el fin de que aportara copia auténtica de los actos y su constancia de notificación, frente a lo cual el actor solicitó remitirse al acápite de pruebas donde dijo se encontraba la solicitud para que el Despacho judicial oficiara a la DIAN en aras a que la entidad las allegara en el periodo probatorio.

Pues bien, debe la Sala aclararle al actor que dentro de los presupuestos establecidos en el Código Contencioso Administrativo para la admisión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho o la de simple nulidad, se exige el que el actor allegue original o copia auténtica de la decisión que impugna junto con la constancia de su notificación, en el caso de actos administrativos particulares. Ahora, el ordenamiento también prevé que en caso de que no sea posible obtenerla lo manifieste así en su escrito bajo juramento o, que acredite que la solicitó de manera previa a la presentación de la demanda, caso en el cual deberá allegar copia de tal petición con la fecha de presentación.

No obstante, revisado el expediente no se encuentra que el actor se haya allanado a hacer ninguna de las dos conductas, pues no obra la manifestación de imposibilidad de aportar las pluricitadas copias ni tampoco la solicitud elevada ante la DIAN de Manizales en donde se evidencie que acudió previamente para obtener los mentados documentos.

En tal orden, cuando el a quo decidió advertirle la carencia de tales requisitos, lo hizo en cumplimiento de los transcritos mandatos legales, sin que el apoderado del señor Ardila Mora hubiese corregido en debida forma los defectos señalados, razón por la que era procedente su rechazo en la forma establecida en el artículo 143 del C.C.A.

De otra parte, la jurisprudencia nacional emanada del mismo Consejo de Estado, frente a la temática tratada, ha señalado que:

“Con fundamento en el artículo 143 del C.C.A., **la Sala ha precisado que frente al auto inadmisorio de la demanda, el actor debe adoptar alguna de las siguientes conductas**

Expediente:	70-001-33-31-001-2013-00024-01
Demandante:	CEMENTOS ARGOS
Demandado:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Tema:	APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA
Procedencia:	JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

*procesales: impugnarlo a través del recurso de reposición, o, dar cumplimiento a su parte resolutive corrigiendo oportunamente el defecto allí expuesto, pues de no hacerlo se impondrá el rechazo de la demanda. Sin embargo, con fundamento en la garantía constitucional al derecho fundamental de acceso efectivo a la administración de justicia, así como en aplicación del principio de primacía del derecho sustancial, la Sala ha expresado que, si la decisión de rechazo de la demanda se fundamenta en el incumplimiento de la orden de corrección, siendo que dicha orden exige la observancia de requisitos legalmente no exigibles, el rechazo de la demanda carece de fundamento legal. En el presente caso, el Tribunal adujo como causal de inadmisión de la demanda, la falta de razonamiento de la cuantía. Tomando en consideración el contenido de la pretensión resarcitoria formulada por el actor y el razonamiento de la cuantía efectuado, es posible concluir que fue correcta la decisión del Tribunal al inadmitir la demanda, por cuanto en el texto de la demanda no se contaba con elemento alguno que permitiera deducir la razonabilidad de la cuantía señalada. Sin embargo, al haber exigido el Tribunal la aportación de las pruebas que soportan dicha cuantificación, se le impuso al actor una carga procesal que excede el verdadero contenido y alcance, ya precisado, del deber de estimar razonadamente la cuantía y, por lo tanto, desde este punto de vista dicha orden resulta contraria a derecho. Por consiguiente, si bien la solicitud efectuada por el apoderado de la actora tendiente a obtener la prórroga o el plazo fijado para corregir la demanda no era atendible, pues éste es fijado por la ley de forma preclusiva, la circunstancia anotada hacía por lo menos excusable el no acatamiento de la carga probatoria impuesta, máxime si, como quedó establecido ésta no le era legalmente exigible. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª. C.P: Alíer Eduardo Hernández Enríquez, 23 de mayo de 2002, Radicación número: 25000-23-26-000-2000-2727-01(21833). (Negrillas de la Sala)”*

### **(iii) Caso en concreto.**

Se debe precisar, que el auto de fecha marzo 01 de 2013, proferido por el Juez de conocimiento de estas actuaciones, mediante el cual se inadmite la demanda, se fundamenta específicamente en cuatro aspectos, que a su criterio deben ser corregidos por el demandante:

1. No se anexó copia autentica de los actos demandados conforme lo establece el artículo 254 del C.P.C.
2. No se dio estimación razonada de la cuantía en aplicación a lo estatuido en el

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

artículo 162 numeral 6 del CPACA.

3. No se señala dirección de correo electrónico de la demandada para efectos de notificación, como lo exigen los artículos 197 y 199 del CPACA.
4. La demanda y su subsanación, debe presentarse firmada tanto en medio físico como magnético a la luz de lo contemplado en el artículo 199 del CPACA., modificado por el artículo 612 del C.G.P.

El mismo Juez de instancia anterior, mediante proveído de fecha 03 de abril de 2013, rechaza la demanda, bajo los argumentos centrales, que *“vencido el auto inadmisorio, no se dio cumplimiento al mismo, pues la apoderada de la parte demandante, no allegó los actos acusados como fueron solicitados, es decir en copia autentica, pues solo arrimó unas fotocopias con sello de notaría en las cuales, ni siquiera consta que son fiel copia de su original<sup>3</sup>”*.

Seguidamente, manifiesta que *“...en el mismo auto inadmisorio se solicitó a la apoderada de la parte demandante corregir el acápite correspondiente a la estimación razonada de la cuantía conforme al numeral 6 del artículo 162 del CPACA., lo cual no fue tampoco adecuado, por lo que habrá de rechazarse la demanda<sup>4</sup>”*.

Frente a lo planteado, se hace necesario manifestar, que si bien se observa de lo dicho, los fundamentos del rechazo de la demanda quedaron reducidos a las causales 1 y 2 antes señaladas y contenidas en el auto de inadmisión de la demanda, dándonos a entender con ello, que efectivamente las causales 3 y 4 fueron debidamente subsanadas, todo lo cual se deja ver de solo mirar el escrito de corrección, en donde se señalan las direcciones de correo electrónico para notificación de la demandada y se aportó copia de la demanda en CD<sup>5</sup>.

Frente a la causal número cuatro de inadmisión antes señalada, se debe precisar que el A-quo mal interpretó el artículo 612 del C.G. del P., al exigirle al actor copia de la

---

<sup>3</sup> Folio 286 del C. Ppal.

<sup>4</sup> Folio 288 del C. Ppal.

<sup>5</sup> Folio 254 del C. Ppal.

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

demanda en medio magnético (CD), cuando en ningún momento el legislador lo previo como un requisito de la demanda; distinto es que la ley 1437 de 2011 indique que el trámite de la notificación se realizará de manera electrónica; con la demanda se deberá acompañar copias, y anexos para los traslados correspondientes. Sin embargo, cabe precisar, que no tratándose de una real carga del actor, este anexó con su escrito de subsanación, copia en medio magnético de lo requerido<sup>6</sup>.

Siendo así las cosas, entraremos primeramente a revisar la casual segunda de las señaladas, referida al razonamiento de la cuantía por parte de la demandante, por lo que debemos precisar, que la presente demanda corresponde al ejercicio de un Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, específicamente sobre unas liquidaciones emanadas del Municipio Demandado, en las que se cuantifica el impuesto de alumbrado público a cargo de la demandada, contenidas en 09 liquidaciones, siendo la liquidación de más alta denominación, la que arroja un monto de \$39.669.000.

Ahora, para determinar la competencia por razón de la cuantía, la ley 1437 de 2011, señala en su artículo 157, incisos primero y segundo, lo siguiente:

*“Pera efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.*

*Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor”*

Bien lo precisa la Sala Segunda de Decisión Oral de este Tribunal, quien en Sala Unipersonal, para avocar el conocimiento de estas actuaciones, manifiesta:

*“En consecuencia, al acompasar las normas en estudio se observa que al existir una acumulación*

---

<sup>6</sup> Folio 283 del C. Ppal.

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

*de pretensiones con respecto a la declaratoria de Nulidad de cada una de las liquidaciones oficiales de impuestos realizadas por el Municipio de Tolú, la cuantía del proceso se determinará por la mayor de estas, es decir que la misma corresponde al valor de treinta y nueve millones seiscientos sesenta y nueve mil pesos (\$39.669.000)<sup>7</sup>”.*

De todo lo expuesto, se infiere, que efectivamente, hay razones para determinar un verdadero razonamiento de la cuantía, no compartiéndose lo señalado por el Juez de primera instancia, por lo que no resulta admisible para este Tribunal, el cercenarle el derecho de acceso a la justicia del demandante, so pretexto de una errónea interpretación, pues como se señala, estimamos que el presente asunto, se encuentra debidamente establecido en su cuantía, que en estos estadios, solo es necesaria para efectos de establecer la competencia frente a estas actuaciones, atribución que de conformidad con lo establecido en el artículo 155 numeral 4 del CPACA, en razón a la cuantía señalada, esta atribuida a los Jueces Administrativos en primera instancia.

Cobra razón el decir de la recurrente, quien en su escrito de alzada manifiesta:

*“En tanto, cuando se trata es de cuantificar las pretensiones acumuladas para efectos de determinar la instancia del operador judicial, nos hemos remitido a lo consagrado en el inciso 2 del artículo 157 del código de Procedimiento Administrativo estimando la cuantía de este proceso por valor de \$39.669.000, siendo este el valor de una de las pretensiones de mayor cuantía que se acumulan, bien sea la de la liquidación oficial No. 1000, 1013, 1026, 1039, 1052 o 1065, tal y como se indicó en el auto de subsanación, que reposa en el expediente, con lo cual se le da competencia al señor Juez de conocimiento<sup>8</sup>”*

Siendo así las cosas, solo nos queda analizar lo atinente a la casual primera de las señaladas, referida a no anexar las copias auténticas o autenticadas de los actos demandados, en la forma requerida por el Juez de conocimiento.

Al respecto, tenemos, que es la misma demandante, la que en su escrito de subsanación, señala su imposibilidad de anexar dichos actos en la forma señalada,

---

<sup>7</sup> Folio 240 C. Ppal.

<sup>8</sup> Folio 293 C. Ppal.

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

manifestando: “...informo como lo afirme en el acápite de pruebas y anexos de la demanda, que la empresa al no tener sucursal, ni establecimiento de comercio permanente, ni ningún tipo de negocio por el cual se distribuya cemento en el Municipio de Santiago de Tolú, rechazaba todas estas liquidaciones o facturas de cobro cuando llegaban a sus instalaciones en el Municipio de Tolviejo, Sucre, por tanto no cuenta con las liquidaciones oficiales originales de tal modo que pueda aportar copia auténtica de las mismas en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 253 y 254 del C.P.C.,...<sup>9</sup>”.

Esta misma situación señalada por la demandante, a que hicimos referencia anteriormente, se viene presentando desde la presentación de la demanda, en el acápite que en el libelo demandatario, fue denominado con el rotulo de “antecedentes administrativos”, en donde se textualiza: “De manera muy respetuosa solicito a la Subdirección Administrativa de Impuestos Rentas y Catastro del Municipio de Santiago de Tolú, En la Cra. 2 N° 15 – 43 palacio municipal de Santiago de Tolú (Sucre), para obtener todos los antecedentes administrativos del proceso abierto en contra mi poderdante y hacerles entrega de ser necesario de los documentos originales expedidos y que se demandan, toda vez que las liquidaciones oficiales fueron devueltas a su emisor por mi apoderada en cada uno de los meses de notificación por correo en señal de no aprobación para su pago<sup>10</sup>”.

Al abordar el tema, se hace necesario, retomar apuntes que ha venido sosteniendo nuestra jurisprudencia, así como la misma doctrina nacional. En este sentido, se ha precisado que:

*“El debate que ha surgido dentro de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado respecto al valor que ostentan las copias simples de los documentos públicos, es un problema de inconducencia.*

---

<sup>9</sup> Folio 253 del C. Ppal.

<sup>10</sup> Folio 43 del C. Ppal.

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

*La inconducencia de la prueba, en términos del profesor español Muñoz Sabaté, es la inhabilidad o insuficiencia legal del medio probatorio; dicho de otra forma, es la ausencia de los requisitos legales que condicionan la fuerza suasoria del elemento material de prueba.*

*Pues bien, uno de los presupuestos que condiciona la suficiencia legal de los medios probatorios, concretamente de las copias de los documentos públicos aportados al proceso, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, es el exigido por el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil, aplicable a la sistemática Contencioso Administrativa en virtud de la remisión expresa ínsita en el artículo 267 del C.C.A., ahora el canon 306 del CPACA, y que guarda el siguiente tenor:*

*“Art. 254.- Modificado D.E. 2282/89, art. 1º, num. 117. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:*

*Quando hayan sido autorizadas por notario director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del Juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.*

*Quando sea autenticada por Notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.*

*Quando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.*

*Así mismo, es importante resaltar, que el propio custodio de la Carta –el Tribunal Constitucional-, en sentencia C-023 de 1998, reiteró la exequibilidad del numeral segundo del artículo 254 del CPC ut supra transcrito, por cuanto entendió que se ajusta a los criterios de racionalidad, necesidad y proporcionalidad, ya que de no exigirse la autenticación “resultaría imposible saber con certeza que la una o la otra corresponde al original”, al referirse a las copias simples aportadas por las partes en el curso procesal.*

*Por demás es de anotar que, como lo ha advertido el órgano límite de la jurisdicción contencioso administrativa, en fallo proferido dentro del proceso número 14335, los particulares no tienen la aptitud para certificar la autenticidad de las copias, debiéndose haber acudido al mecanismo de autenticar las copias ante notario, previo su cotejo con el original o copia autenticada, tal y como expresamente lo señala el numeral 2 del artículo 254 del C.P.C.*

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

(“...”).

*“De suerte que, si se guarda rigurosidad con la hermenéutica sistemática y teleológica de que hace gala el alto Tribunal, debe admitirse que, luego de la lectura cabal de las normas involucradas, esto es, el artículo 11 de la ley 446 de 1998, el artículo 25 del Decreto-ley 2651 de 1995 y los artículos 252 y 254 del CPC, y si se quiere el artículo 11 de la ley 1395 de 2010, únicamente el ordenamiento jurídico colombiano reconoce una presunción legal de autenticidad sobre los documentos originales, ora públicos, ora privados, y sobre las copias de los documentos privados, dispensa que no comparten las copias simples de los documentos públicos, las que para lograr aptitud probatoria, según la regla inserta en el artículo 254 del CPC, deben gozar del reconocimiento implícito que otorga la autorización del director o jefe de la oficina donde se encuentre depositado el original del documento, ser autenticadas, o compulsadas de la fuente genuina en el curso de una inspección judicial.*

*Finalmente, ante el tránsito normativo dada la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2012), y del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), es importante aclarar, dada la regla expresa contenida en esas disposiciones respecto a la eventual morigeración de la regla de inconducencia que viene siendo explicada, que la que fue incluida en el artículo 215 del CPACA fue derogada expresamente por el artículo 626 del Código General del Proceso; y la norma dispuesta dentro de esta última codificación (Art. 246), que podría interpretarse como una nueva presunción de autenticidad, solo aplica a partir del año 2014, de acuerdo a la vigencia progresiva que incluyó esa sistemática (Art. 627 CGP), lo que permite concluir que la preceptiva anterior ya explicada, queda incólume por ahora”. (“...”)¹¹.*

Siendo así las cosas, se observa que le sobran razones suficientes la Juez de instancia previa, en cuanto en su proveído de fecha 03 de abril del presente año 2013, ordena el rechazo de la demanda, pues no subsanar el yerro referido al anexo de los actos acusados en la forma establecida por este, implica necesariamente el rechazo de la misma, sin que esto conlleve a que se esté denegando el acceso a la administración de justicia del demandante, pues para el existen unas cargas mínimas que deben ser cumplidas al momento de ejercitar cualquier medio de control. Para el caso de los documentos mencionados, estos revisten esa solemnidad de que

---

¹¹ PINZÓN MUÑOZ, CARLOS ENRIQUE, Apuntes Sobre el Procesamiento del Medio de Control de la Reparación Directa en Vigencia del Nuevo Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, Medellín, Librería Jurídica SANCHEZ R. LTDA., 2013. Pág. 122 a 127.

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

deben ser originales o en su defecto copias auténticas o autenticadas, situación que no sucedió en el presente asunto.

Se informa en el auto recurrido, que: *“en el caso sub examine se evidencia que en la demanda no se menciona y mucho menos se arrima prueba alguna sobre la petición previa a la entidad demandada para que expidiera copias auténticas de las liquidaciones oficiales demandadas, como tampoco de la afirmación de que dichas copias le hayan sido negadas, por lo tanto la demanda carece del requisito de aportar copia autentica de los actos demandados...<sup>12</sup>”*.

Sin embargo, se observa, que en sus distintas intervenciones, la demandante, siempre fue enfática en afirmar que no contaba con las copias auténticas u originales de los actos acusados, que en el evento de requerirse, se pidieran por el Juzgado a la demandada, como quiera que constituyen los antecedentes administrativos de esta demanda.

Al respecto de lo dicho, revisamos el contenido del inciso segundo del numeral primero del artículo 166 del CPACA, en donde, en relación con los anexos de la demanda, se deja manifestado:

*“Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales”*.

Ahora, frente a lo dicho, es el mismo Consejo de Estado, quien ha pretendido darle una interpretación lógica al artículo precitado, establecido dos eventos en los que se puede obviar el anexo de copias auténticas del acto acusado para el estudio de la

---

<sup>12</sup> Folio 288 del C. Ppal.

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

admisión de la demanda, los cuales consisten en: i) En caso de que no sea posible obtenerla lo manifieste así en su escrito bajo juramento o, ii) Que acredite que la solicitó de manera previa a la presentación de la demanda, caso en el cual deberá allegar copia de tal petición con la fecha de presentación.

Como se vislumbra de lo antes mencionado, la demandante no se apega a ninguno de los casos antes señalados, esta simplemente deja ver que no anexa con la demanda los actos acusados, en copia autentica o autenticada, manifestando además que dichas liquidaciones o actos ahora demandados, una vez eran recibidos, eran de inmediato devueltos a la entidad demandada, bajo la apreciación, que no estaban obligados a acatar dichos actos, situación que muestra cierta contradicción, habida cuenta que los mismos actos fueron recurridos en reconsideración.

Lo que si no se dejó probado por la demandante, es que le fue imposible obtener las copias de parte de la demandada, en la forma requerida para subsanar, como tampoco acreditó que hiciera la solicitud al ente demandado, para tales fines, por lo que pretende en esta oportunidad, trasladar dicha carga al Juzgado de conocimiento, de quien manifiesta, debe oficiar a la demandada, para que envíe con destino a este proceso las copias de los actos demandados, de manera autentica o autenticadas, situación que como se ha dicho, no resulta de recibo para este Tribunal, y siendo así las cosas, lo apropiado es proferir el rechazo de la demanda.

Sobre las cargas procesales nuestra máxima rectora constitucional en sentencia C-662 de 2004; ha dicho:

*La Corte Suprema de Justicia<sup>13 (27)</sup>, con criterios que esta Corte comparte, determinó con claridad la diferencia entre deberes, obligaciones y cargas procesales, precisando lo siguiente:*

---

<sup>13 (27)</sup> Sala de Casación Civil, M.P. Dr. Horacio Montoya Gil, auto del 17 de septiembre de 1985, que resolvió una reposición, Gaceta Judicial TOMO CLXXX ï No. 2419, Bogotá, Colombia, Año de 1985, pág. 427.

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

"Son deberes procesales aquellos imperativos establecidos por la ley en orden a la adecuada realización del proceso y que miran, unas veces al Juez (Art. 37 C. de P. C.), otras a las partes y aun a los terceros (Art. 71 ib.), y su incumplimiento se sanciona en forma diferente según quien sea la persona llamada a su observancia y la clase de deber omitido (arts. 39, 72 y 73 ibídem y Decreto 250 de 1970 y 196 de 1971). Se caracterizan porque emanan, precisamente, de las normas procesales, que son de derecho público, y, por lo tanto, de imperativo cumplimiento en términos del artículo 6° del Código.

Las obligaciones procesales son, en cambio, aquellas prestaciones de contenido patrimonial impuestas a las partes con ocasión del proceso, como las surgidas de la condena en costas que, según lo explica Couture, obedecen al concepto de responsabilidad procesal derivada del abuso del derecho de acción o del derecho de defensa. "El daño que se cause con ese abuso, dice, genera una obligación de reparación, que se hace efectiva mediante la condenación en costas". ("Fundamentos del Derecho Procesal Civil", número 130).

Finalmente, las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso.

Como se ve, las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; (...)" (Subrayas fuera del texto).

17. Las cargas procesales, bajo estos supuestos, se fundamentan como se dijo, en el deber constitucional de colaboración con los órganos jurisdiccionales (art. 95-7 de la C.P.). De allí que sea razonable que se impongan a las partes, incluso en el acceso a la administración de justicia o durante el trámite del proceso, con el fin de darle viabilidad a la gestión jurisdiccional y asegurar la efectividad y eficiencia de la actividad procesal. Esas cargas son generalmente dispositivas, por lo que habilitan a las partes para que realicen libremente alguna actividad procesal, so pena de ver aparejadas consecuencias desfavorables en caso de omisión. Según lo ha señalado esta Corte en otros momentos, las consecuencias nocivas pueden implicar "desde la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal, hasta la pérdida del derecho material, dado que el sometimiento a las normas procedimentales o adjetivas, como formas propias del respectivo juicio, no es optativo (...)"<sup>28</sup> De allí que la posibilidad de las partes de acudir a la jurisdicción para hacer efectiva la exigencia de sus derechos en un término procesal específico, o con requerimientos relacionados con la presentación de la demanda, - circunstancia que se analizará con posterioridad en el caso de la prescripción y de la caducidad o de las excepciones previas acusadas -, son cargas procesales que puede válidamente determinar el legislador en los términos predichos.

En el caso en concreto, la parte demandante tenía la carga, se reitera, de aportar los documentos solicitados; su no observancia acarrea las consecuencias procesales desfavorables, sin que esto implique, como lo dice la jurisprudencia anotada anteriormente, denegación de justicia.

Por las razones expuestas, deberá confirmarse la decisión recurrida, debiendo enviarse estas actuaciones al Juzgado de origen para lo pertinente, dando cumplimiento a lo decidido en este proveído.

<b>Expediente:</b>	<b>70-001-33-31-001-2013-00024-01</b>
<b>Demandante:</b>	<b>CEMENTOS ARGOS</b>
<b>Demandado:</b>	<b>MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Tema:</b>	<b>APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA</b>
<b>Procedencia:</b>	<b>JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO</b>

#### **IV. CONCLUSION**

Respecto del primer problema jurídico, el Juez peca al manifestar que la demanda no cuenta con la estimación razonada de la cuantía, pues bien lo deja ver el artículo 157 del CPACA, que *“en asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones”*. Encontramos, que cada acto demandado constituye una liquidación correspondiente a un valor preciso por concepto de impuesto de alumbrado público municipal, y siendo así las cosas, en donde las pretensiones son muchas, habida cuenta que se persigue la nulidad de cada una, el mismo CPACA, en el artículo antes citado, señala que *“para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determina por el valor de la pretensión mayor”*.

Frente al segundo problema jurídico señalado, la respuesta será positiva debido a que si el Juez considera que en la corrección de la demanda persiste un error referido a que no se anexó con el escrito correspondiente, la copia autenticada de los actos acusados en la forma solicitada, ésta sola situación, da lugar al rechazo de la demanda.

Así las cosas, se observa que los argumentos del recurso de apelación son insuficientes para revocar el auto de rechazo, por cuanto el A-quo actuó conforme a derecho, siendo precisamente el respeto a las formas preestablecidas en cada contexto normativo, lo que garantiza el Debido Proceso de las partes, por ende es el inicio para hacer valer el derecho sustancial que se pretende sea garantizado con el ejercicio de cada medio de control.

Por lo expuesto, LA SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL.

**Expediente:** 70-001-33-31-001-2013-00024-01  
**Demandante:** CEMENTOS ARGOS  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ - SUCRE  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Tema:** APELACION DE AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA  
**Procedencia:** JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido el día 03 de abril de 2013 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, según lo expuesto.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen para lo pertinente.

Se hace constar que esta providencia fue estudiada en la Sala de la fecha según ACTA 050.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

Magistrado

**LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS**

Magistrado

**CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS**

Magistrado