

**PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Pruebas. Son el medio procesal que permite llevar al juez al convencimiento de los hechos del proceso / PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Régimen probatorio. Para la admisión, la práctica y la valoración de las pruebas se deben observar las normas del Código de Procedimiento Civil, conforme lo establece el artículo 168 del Decreto 01 de 1984, y algunas otras reglas propias del proceso en el que se decreten / PRUEBAS – Requisitos. Conducencia. Pertinencia. Utilidad. Legalidad**

“[...] por esencia, la prueba judicial es un medio procesal que permite llevar al juez el convencimiento de los hechos que son materia u objeto del proceso y, por ende, le permite tomar una decisión fundada en una determinada realidad fáctica. Eso es lo que significa que la decisión judicial deba fundarse en las pruebas oportunamente aportadas al proceso. Para la admisión de las pruebas, la práctica y los criterios de valoración deben observarse las normas del Código de Procedimiento Civil, conforme lo establece el artículo 168 del Decreto 01 de 1984, y algunas otras reglas propias del proceso en el que se decreten. Las disposiciones del C.P.C. frente al régimen probatorio indican que las pruebas deben referirse al asunto materia del proceso y que *“el juez rechazará in limine las legalmente prohibidas o ineficaces, las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas”*. Lo anterior significa que para determinar si procede el decreto de las pruebas propuestas por las partes, el juez debe analizar si éstas cumplen los requisitos legales, esto es, los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad. La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con el litigio. La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no esté suficientemente acreditado con otra. Finalmente, las pruebas, además de tener las características mencionadas, deben estar permitidas por la ley”.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 168 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 178

**ACTO ADMINISTRATIVO - Forma en que comparece al proceso / ACTO ADMINISTRATIVO - Existencia. Se debe demostrar *ab initio* del proceso. No es prueba de los hechos de la acción ni de los cargos o las acusaciones formuladas en su contra, sino la misma pretensión / ACTOS JURIDICOS BASICOS DEL ESTADO - Ley, acto administrativo y sentencia. Son enjuiciables, previa demostración de su existencia / ACTO ADMINISTRATIVO - Constituye un anexo de la demanda en los procesos en los que se discute su validez / ACTO ADMINISTRATIVO - Copia. Demuestra la existencia del acto en orden a la admisión de la demanda**

“El objetivo, el fin, de la acción de nulidad o de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es el de acusar ante el juez uno de los productos jurídicos básicos del Estado, esto es, el acto administrativo. Se trata de un proceso en el que ese acto resulta una pieza fundamental que es atacada por la parte actora y defendida por la autoridad que lo expidió. En rigor, el acto no es prueba de los hechos, pues es la misma pretensión. Pero eso no significa que su existencia no deba demostrarse *ab initio*. Si no existe acto administrativo alguno, no puede haber objeto de la acción. El Estado produce tres actos jurídicos básicos: la ley, el acto administrativo y la sentencia. Todos pueden ser enjuiciados. Se puede proponer la acción de inconstitucionalidad, que es un juicio contra la ley y el actor debe probar que esa ley existe. Para eso se adjunta un ejemplar de la

publicación oficial de las normas demandadas, conforme con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Se puede proponer juicios contra las sentencias, a través de los recursos extraordinarios y el actor está obligado a probar desde el comienzo que la sentencia existe. Por eso, por ejemplo, el artículo 189 del Decreto 01 de 1984 prevé que el recurrente deberá presentar una demanda, en los términos del artículo 137 ibídem, que exige como anexo, para este caso, la sentencia acusada. Luego, debe acompañar copia del documento que contiene la sentencia. Igual acontece con el acto administrativo. El examen de si el acto administrativo existe o no se hace antes del auto admisorio de la demanda. En todo caso, si se dictó un auto admisorio de la demanda significa que el juez dio por demostrada la existencia del acto administrativo acusado y, por ende, en la etapa probatoria no es de buen recibo pedir que se tenga como prueba la copia del documento que contiene el acto administrativo. Esto ya debió ser visto y examinado por el juez para justamente admitir la demanda. Pero si el litigio versara alrededor de la existencia más que de la validez de un acto administrativo, surge la posibilidad de que se tenga como prueba de la existencia del acto el documento que lo contiene. Y ese no es el caso del presente asunto. Otra cosa totalmente diferente es el problema de acreditar como hecho la circunstancia de existir normativas locales que debe probarse, tal como lo enseña el artículo 141 del Decreto 01 de 1984. En este caso, esa normativa no es la acusada, sino la norma que juega como norma violada o como norma de validez según el caso. En consecuencia, en este caso, las fotocopias de los acuerdos 018 del 26 de noviembre de 2006, 039 del 29 de noviembre de 2008 y 031 del 14 de noviembre de 2009, expedidos por el Concejo Municipal de Nobsa, se supone que ya fueron valoradas en el sentido de que autorizaron el auto admisorio de la demanda. Por eso, son anexos de la demanda. Sí prueban algo. Prueban que existen esos actos y que por eso se demandan. Pero no son pruebas de los cargos o de las acusaciones que se han formulado contra esos actos. Luego, bien hizo el tribunal en no tener como pruebas propiamente dichas ese conjunto de documentos”.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 137, ARTICULO 141, ARTICULO 189 / DECRETO 2067 DE 1991 - ARTICULO 2

**JURISPRUDENCIA - Finalidad. Sirve como criterio de interpretación o, incluso, como precedente obligatorio, pero no requiere que se pruebe, en cada caso, a través de la aducción de copia de las sentencias que la contienen**

“En cuanto a tener como prueba copia de las sentencias del Consejo de Estado, debe decirse que lo que sirve como criterio de interpretación o incluso como precedente obligatorio es la jurisprudencia de esta Corporación. Como suele ser bien conocida, no requiere de ser probada en cada caso a través de la aducción de copia de las sentencias que contiene la jurisprudencia. En ese sentido hizo bien el tribunal en denegar la práctica de esa prueba documental. De hecho, el caso versa sobre el tema de alumbrado público, aspecto que ha sido tratado por esta Sección en varios casos y cuya jurisprudencia puede ser fácil y rápidamente consultada a través de los medios informáticos y de comunicaciones”.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 15001-23-31-000-2010-00933-02(19227)**

**Actor: JUAN FELIPE ORTIZ QUIJANO**

**Demandado: MUNICIPIO DE NOBSA (BOYACA)**

## **AUTO**

El despacho decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el auto del 7 de septiembre de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que negó tener como pruebas ciertos documentos aducidos por la parte actora.

## **ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

En ejercicio de la acción de simple nulidad, el señor Juan Felipe Ortiz Quijano demandó la nulidad de los Acuerdos 018 del 26 de noviembre de 2006 (artículo 72), 039 del 29 de noviembre de 2008 (artículos 95, 96, 97 y 98) y 031 del 14 de noviembre de 2009 (artículos 6 y 7), expedidos por el concejo municipal de Nobsa (Boyacá), que regulan el impuesto de alumbrado público para ese municipio.

### **2. El auto apelado**

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante auto del 7 de septiembre de 2011, tuvo como pruebas los documentos aportados por las partes, pero no reconoció como prueba el acto administrativo demandado, por cuanto se trataba de un anexo, no de una prueba. Denegó la prueba consistente en recaudar copia auténtica de las sentencias dictadas por el Consejo de Estado que el actor citó en la demanda porque las sentencias constituyen criterio auxiliar para la decisión de los jueces, pero no son medio de prueba.

### **3. El recurso de apelación**

Aunque la parte actora presentó recurso de reposición contra los numerales 1° y 4° del auto del 7 de septiembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Boyacá, por auto del 2 de noviembre de 2011, adecuó el recurso presentado al de apelación y lo concedió.

El apelante adujo que es procedente tener como prueba el acto administrativo aquí demandado, por cuanto el propio artículo 139 del Decreto 01 de 1984 prevé que a la demanda se debe acompañar una copia del acto acusado. Que, por ende, debía tenerse como prueba.

También dijo que el tribunal no debió negarse a oficiar al Consejo de Estado para que expidiera copia auténtica de las sentencias citadas en la demanda, pues *“lo que se pretende con dichas providencias, es que obren en el expediente y sirvan como criterio auxiliar del H. Tribunal en la decisión que deba adoptar en el presente caso”*.

### **4. La intervención de la parte demandada**

Conforme con el artículo 213 de Decreto 01 de 1984, el despacho ordenó que se pusiera en consideración del municipio de Nobsa el recurso de apelación interpuesto por el actor. Sin embargo, el municipio demandado no intervino.

## **CONSIDERACIONES**

### **Del decreto de pruebas en el proceso contencioso administrativo**

Lo primero que conviene decir es que, por esencia, la prueba judicial es un medio procesal que permite llevar al juez el convencimiento de los hechos que son materia u objeto del proceso y, por ende, le permite tomar una decisión fundada en una determinada realidad fáctica. Eso es lo que significa que la decisión judicial deba fundarse en las pruebas oportunamente aportadas al proceso.

Para la admisión de las pruebas, la práctica y los criterios de valoración deben observarse las normas del Código de Procedimiento Civil, conforme lo establece el artículo 168<sup>1</sup> del Decreto 01 de 1984, y algunas otras reglas propias del proceso en el que se decreten.

Las disposiciones del C.P.C. frente al régimen probatorio indican que las pruebas deben referirse al asunto materia del proceso y que *“el juez rechazará in limine las legalmente prohibidas o ineficaces, las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas”*<sup>2</sup>.

Lo anterior significa que para determinar si procede el decreto de las pruebas propuestas por las partes, el juez debe analizar si éstas cumplen los requisitos legales, esto es, los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad. La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con el litigio. La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no esté suficientemente acreditado con otra.

Finalmente, las pruebas, además de tener las características mencionadas, deben estar permitidas por la ley.

### **Del caso concreto**

---

<sup>1</sup> *“ARTÍCULO 168. PRUEBAS ADMISIBLES. En los procesos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo se aplicarán en cuanto resulten compatibles con las normas de este Código, las del Procedimiento Civil en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración.”*

<sup>2</sup> Artículo 178 C.P.C.

El problema jurídico que, por una parte, plantea el apelante es el de resolver si el acto administrativo demandado o acusado debe manejarse como una verdadera prueba en lo contencioso administrativo y, de otra parte, plantea el punto de la copia de las sentencias que contienen jurisprudencia.

En el *sub lite*, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por auto del 7 de septiembre de 2011, dispuso:

*“Vencido el término de fijación en lista se decide sobre las pruebas solicitadas por las partes.*

**DE LA PARTE DEMANDANTE**

*1. El acto demandado es un anexo de la demanda pero no constituye prueba. No se decreta como tal la copia del Acuerdo No. 018 de 26 de noviembre de 2006.*

*(...)*

*4. Las sentencias proferidas por el Consejo de Estado constituyen criterio auxiliar pero no son prueba de los hechos. No se decreta la solicitada al numeral 2.2. (fls. 26 y 27).”*

En términos generales, el despacho comparte la decisión del tribunal y, por ende, confirmará el auto recurrido.

Para arribar a esa conclusión se permite anotar lo siguiente frente al modo como el acto administrativo comparece al proceso.

El objetivo, el fin, de la acción de nulidad o de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es el de acusar ante el juez uno de los productos jurídicos básicos del Estado, esto es, el acto administrativo. Se trata de un proceso

en el que ese acto resulta una pieza fundamental que es atacada por la parte actora y defendida por la autoridad que lo expidió.

En rigor, el acto no es prueba de los hechos, pues es la misma pretensión. Pero eso no significa que su existencia no deba demostrarse *ab initio*. Si no existe acto administrativo alguno, no puede haber objeto de la acción.

El Estado produce tres actos jurídicos básicos: la ley, el acto administrativo y la sentencia. Todos pueden ser enjuiciados. Se puede proponer la acción de inconstitucionalidad, que es un juicio contra la ley y el actor debe probar que esa ley existe. Para eso se adjunta un ejemplar de la publicación oficial de las normas demandadas, conforme con el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991<sup>3</sup>.

Se puede proponer juicios contra las sentencias, a través de los recursos extraordinarios y el actor está obligado a probar desde el comienzo que la sentencia existe. Por eso, por ejemplo, el artículo 189<sup>4</sup> del Decreto 01 de 1984 prevé que el recurrente deberá presentar una demanda, en los términos del artículo 137 *ibídem*, que exige como anexo, para este caso, la sentencia acusada. Luego, debe acompañar copia del documento que contiene la sentencia.

Igual acontece con el acto administrativo. El examen de si el acto administrativo existe o no se hace antes del auto admisorio de la demanda. En todo caso, si se dictó un auto admisorio de la demanda significa que el juez dio por demostrada la

---

<sup>3</sup> "ARTICULO 2o. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

**1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas.**

(...)" (Se resalta).

<sup>4</sup> Artículo 189. Requisitos del recurso. El recurso debe interponerse mediante demanda que reúna los requisitos prescritos por el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, con indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los documentos necesarios.

*El recurrente deberá presentar con la demanda las pruebas documentales que tenga en su poder y pretenda hacer valer."*

existencia del acto administrativo acusado y, por ende, en la etapa probatoria no es de buen recibo pedir que se tenga como prueba la copia del documento que contiene el acto administrativo. Esto ya debió ser visto y examinado por el juez para justamente admitir la demanda.

Pero si el litigio versara alrededor de la existencia más que de la validez de un acto administrativo, surge la posibilidad de que se tenga como prueba de la existencia del acto el documento que lo contiene. Y ese no es el caso del presente asunto.

Otra cosa totalmente diferente es el problema de acreditar como hecho la circunstancia de existir normativas locales que debe probarse, tal como lo enseña el artículo 141 del Decreto 01 de 1984<sup>5</sup>. En este caso, esa normativa no es la acusada, sino la norma que juega como norma violada o como norma de validez según el caso.

En consecuencia, en este caso, las fotocopias de los acuerdos 018 del 26 de noviembre de 2006, 039 del 29 de noviembre de 2008 y 031 del 14 de noviembre de 2009, expedidos por el Concejo Municipal de Nobsa, se supone que ya fueron valoradas en el sentido de que autorizaron el auto admisorio de la demanda. Por eso, son anexos de la demanda. Sí prueban algo. Prueban que existen esos actos y que por eso se demandan. Pero no son pruebas de los cargos o de las acusaciones que se han formulado contra esos actos. Luego, bien hizo el tribunal en no tener como pruebas propiamente dichas ese conjunto de documentos.

En cuanto a tener como prueba copia de las sentencias del Consejo de Estado, debe decirse que lo que sirve como criterio de interpretación o incluso como precedente obligatorio es la jurisprudencia de esta Corporación. Como suele ser bien conocida, no requiere de ser probada en cada caso a través de la aducción

---

<sup>5</sup> "Artículo 141. Normas jurídicas de alcance no nacional. Si el demandante invoca como violadas normas que no tengan alcance nacional, deberá acompañar el texto legal que las contenga, debidamente autenticadas, o solicitar del ponente que obtenga la copia correspondiente". (Se resalta).

de copia de las sentencias que contiene la jurisprudencia. En ese sentido hizo bien el tribunal en denegar la práctica de esa prueba documental. De hecho, el caso versa sobre el tema de alumbrado público, aspecto que ha sido tratado por esta Sección en varios casos y cuya jurisprudencia puede ser fácil y rápidamente consultada a través de los medios informáticos y de comunicaciones.

En consecuencia, también se respalda la decisión del tribunal de denegar esta prueba.

Por lo expuesto, el despacho,

#### **RESUELVE**

**Confírmase** el auto del 7 de septiembre de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por las razones expuestas en esta providencia.

**Devuélvase** el expediente al tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**