

**COPIA DEL ACTO ACUSADO - No es necesario que esté autenticada porque la copia que de ella reposa en los antecedentes administrativos se reputa auténtica y, si hay dudas, se puede cotejar con la aportada con la demanda / INADMISION DE LA DEMANDA - Tiene como fin poner de presente al demandante los defectos de la demanda para que los corrija, de modo que el proceso nazca válidamente**

Como se dijo, la inadmisión pretende que el juez le ponga de presente al demandante los defectos formales de que adolece la demanda para que proceda a corregirlos y así se permita el nacimiento válido del proceso. Se trata pues, de subsanar las formalidades de la demanda, instrumento básico y formal para iniciar un proceso válidamente. En el presente caso, el reproche se hizo porque el demandante no aportó copia auténtica con la constancia de publicación del acto demandado y no dijo, al momento de presentar la demanda, que la entidad demandada denegó la constancia de la publicación para que, previo a decidir sobre la admisión, el juez de instancia solicitara la copia del acto. Sin embargo, en el término que el a quo le otorgó al demandante para subsanar aportó las pruebas de las solicitudes presentadas al municipio en busca de la copia de ese acto y manifestó no haber podido conseguirla. Así, para la Sala, el demandante subsanó la demanda dentro del término otorgado, dado que corrigió la omisión en la que incurrió inicialmente, esto es, manifestó la imposibilidad de aportar copia auténtica del acto demandado y de la respectiva constancia de publicación y solicitó que se requiriera a la autoridad el envío del acto, en los términos del parágrafo 4º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo. Además, para la Sala, no es necesario que el acto demandado esté autenticado, toda vez que cuando se solicitan los antecedentes administrativos a la parte demandada, la copia allegada con la demanda reputa auténtica y se podría cotejar con el que aportó el actor, por si hubiera dudas.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 139 / DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 143

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del asunto es la siguiente: En auto de 15 de noviembre de 2012 el Tribunal Administrativo de Sucre rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que Colombia Móvil S.A. E.S.P. formuló contra el Acuerdo 003 de 2011 del Concejo de Santiago de Tolú, porque no aportó copia auténtica del mismo, con constancia de publicación. Al resolver el recurso de apelación que la demandante interpuso contra dicho auto, la Sala lo revocó y, en su lugar, ordenó al tribunal que proveyera sobre la admisión de la demanda, previa verificación de los demás requisitos para el efecto. Al respecto señaló que la actora subsanó la demanda en tiempo, pues manifestó la imposibilidad de aportar la referida copia auténtica y solicitó que se requiriera a la entidad demandada el envío de ella, como lo prevé el parágrafo 4 del art. 139 del C.C.A. La Sala agregó que no se requiere que el acto acusado esté autenticado, dado que la copia que de éste reposa en los antecedentes administrativos se reputa auténtica y, si hay dudas, se puede cotejar con la aportada con la demanda.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema se cita la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 15 de agosto de 2007, Radicación AP-19001-23-31-000-2005-00993-01, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, reiterada en sentencia de 18 de marzo de 2010, Expediente 14390, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, en la que se precisó que es procedente admitir la demanda cuando no se aporta la norma de carácter territorial autenticada, dado que los avances de las nuevas Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones ("TICS") ponen a disposición del operador jurídico diversos elementos y herramientas de publicidad que permiten

verificar el contenido de las normas de carácter territorial, con alcance de autenticidad y para todos los efectos legales.

**ACTO ADMINISTRATIVO DE CARACTER GENERAL - Con la demanda se debe aportar copia auténtica con constancia de su publicación o manifestar la imposibilidad de allegarlo para que el juez solicite la copia antes de admitir la demanda / INADMISION DE LA DEMANDA - Persigue que la demanda se adecue a las exigencias legales para que el proceso y la relación jurídico procesal puedan nacer válidamente**

El artículo 139 del Decreto 01 de 1984, es del siguiente tenor [...] De conformidad con la norma transcrita, es obligación del demandante aportar con la demanda copia auténtica del acto demandado, con las constancias de que el mismo ha sido notificado, publicado o comunicado, según el caso. Para los actos administrativos de carácter general el demandante debe aportar copia auténtica del acto demandado, con constancia de la publicación. De otra parte, el artículo 143 del Decreto 01 de 1984 dispone que la demanda que carezca de los requisitos y formalidades legales se inadmitirá, indicándole al demandante los defectos formales de que adolezca, para que en el término de cinco días subsane so pena de rechazo. Entonces, cuando la demanda adolece de requisitos formales, la parte demandante puede corregirlos por orden del juez. La inadmisión persigue que la demanda se adecue a las exigencias legales y pueda nacer válidamente el proceso y la relación jurídico procesal. Esta es la oportunidad procesal para que quien reclama la intervención de la jurisdicción, en procura de resolver una diferencia, corrija los yerros en que haya podido incurrir o aporte los documentos faltantes para que el proceso se inicie válidamente. Ahora bien, en el caso de que el demandante no pueda obtener la copia auténtica y la constancia de publicación, deberá manifestar esta situación al momento de presentar la demanda, bajo la gravedad de juramento, con indicación de la oficina donde reposa el acto, caso en el cual, previo a la admisión de la demanda, el juez deberá solicitar el documento a la autoridad competente.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 139 / DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 143

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D. C., treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 70001-23-31-000-2011-02250-01(20288)**

**Actor: COLOMBIA MOVIL S.A.**

**Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLU**

**AUTO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 15 de noviembre de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Sucre, que rechazó la demanda de simple nulidad contra el Acuerdo Municipal Nr. 003 de 2011, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Tolú porque el demandante no aportó copia auténtica del acto demandado, con constancia de publicación.

## ANTECEDENTES

### La demanda

Colombia Móvil S.A. ESP, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de simple nulidad demandó el contenido del Acuerdo Municipal Nro. 003 de 2011 dictado por el Concejo Municipal de Santiago de Tolú *“Por medio del cual se precisan los sujetos pasivos, bases gravables, se modifican y se ajustan las tarifas del impuesto al servicio de alumbrado público municipal de Santiago de Tolú, además se conceden unas facultades, autorizaciones y se dictan otras disposiciones al alcalde municipal”*.

La demanda correspondió, por competencia, al Tribunal Administrativo de Sucre. El Tribunal, por auto del 3 de septiembre de 2012<sup>1</sup>, inadmitió la demanda porque el demandante no aportó copia auténtica del acto acusado y le concedió el término de cinco días para que allegara copia auténtica del Acuerdo Municipal Nro. 003 de 2011, con constancia de la publicación, la notificación o la ejecución, de conformidad con lo previsto en el inciso 1º del artículo 139 del Decreto 01 de 1984<sup>2</sup>.

El apoderado de la parte demandante, dentro del término de la ejecutoria del auto que inadmitió la demanda, informó al a quo que no podía aportar la copia auténtica del Acuerdo Nr. 003 de 2011 porque pese a los múltiples requerimientos que le

---

<sup>1</sup> Folios 65 y 66 del expediente

<sup>2</sup> El Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, fue derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), vigente desde el 2 de julio de 2012. El Decreto 01 de 1984 se aplica a este proceso porque se inició antes del 2 de julio de 2012. (artículo 308 de la misma ley).

hizo al Concejo Municipal de Santiago de Tolú, este no le entregó el documento aludido<sup>3</sup>. Para demostrar su dicho, allegó copia de las peticiones<sup>4</sup>.

La parte demandante solicitó, además, al Tribunal Administrativo de Sucre que oficiara al Concejo Municipal de Tolú para que remitiera la copia del acto demandado con destino a este proceso.

### **Auto apelado**

Mediante auto del 15 de noviembre de 2012, el Tribunal Administrativo de Sucre rechazó la demanda. Las razones que fundamentaron el auto de rechazo fueron las siguientes:

Que la demandante no subsanó la demanda, esto es, no aportó copia auténtica con constancia de la publicación del acto acusado, dentro del término otorgado en el auto del 3 de septiembre de 2012, que la inadmitió.

Que, con la presentación de la demanda, la parte actora no expresó la imposibilidad de obtener copia auténtica del acto acusado y que tampoco solicitó requerir al Concejo Municipal de Santiago de Tolú para que enviara con destino al proceso la copia. Que, conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la petición previa debe hacerse con la presentación de la demanda y no en el trámite del proceso<sup>5</sup>.

Que, cuando no sea posible obtener copia auténtica del acto demandado por renuencia de la autoridad, la solicitud de requerimiento debe hacerse antes de la admisión de la demanda y no luego del auto admisorio.

---

<sup>3</sup> Folios 68 al 70 del expediente.

<sup>4</sup> En el folio 71 del expediente se observa memorial dirigido al Concejo Municipal de Tolú, suscrito por la Representante legal de Colombia Móvil, del 27 de junio de 2011, con constancia de recibido del 28 de junio de 2011, en el que solicitó copia de la Gaceta donde se publicó el Acuerdo 003 de 2011. En el Folio 73 se observa memorial del 1º de agosto de 2011, en el que la representante legal de Colombia Móvil solicitó respuesta a la petición del 27 de junio, con constancia de recibido del 10 de agosto de 2011.

<sup>5</sup> El tribunal no precisó los datos de la providencia del Consejo de Estado que transcribió.

Que la demandante no impugnó la providencia que inadmitió la demanda.

### **Recurso de apelación**

El apoderado judicial de la demandante apeló el auto del 15 de noviembre de 2012, porque el Tribunal no tuvo en cuenta que la inadmisión de la demanda pretende sanear los vicios puramente formales que impidan un pronunciamiento de fondo. Que, además, el Tribunal desconoció el principio constitucional según el cual el derecho sustancial prima sobre el adjetivo o procedimental.

### **CONSIDERACIONES**

Le corresponde a la Sala decidir si es procedente el rechazo de la demanda de simple nulidad contra el Acuerdo 003 dictado por el Concejo Municipal de Santiago de Tolú, porque el demandante no corrigió los errores formales de la demanda, de conformidad con el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo.

El artículo 139 del Decreto 01 de 1984, es del siguiente tenor:

*“Artículo 139.- Subrogado. D.E. 2304/89, art. 25. 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 publicaciones 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 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 representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de otro transmitido a cualquier título, y la prueba de la existencia y representación de las personas jurídicas distintas del derecho público que intervengan en el proceso.*

*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 de las partes (...)*”.

De conformidad con la norma trascrita, es obligación del demandante aportar con la demanda copia auténtica del acto demandado, con las constancias de que el mismo ha sido notificado, publicado o comunicado, según el caso. Para los actos administrativos de carácter general el demandante debe aportar copia auténtica del acto demandado, con constancia de la publicación.

De otra parte, el artículo 143 del Decreto 01 de 1984 dispone que la demanda que carezca de los requisitos y formalidades legales se inadmitirá, indicándole al demandante los defectos formales de que adolezca, para que en el término de cinco días subsane so pena de rechazo.

Entonces, cuando la demanda adolece de requisitos formales, la parte demandante puede corregirlos por orden del juez. La inadmisión persigue que la demanda se adecue a las exigencias legales y pueda nacer válidamente el proceso y la relación jurídico procesal.

Esta es la oportunidad procesal para que quien reclama la intervención de la jurisdicción, en procura de resolver una diferencia, corrija los yerros en que haya podido incurrir o aporte los documentos faltantes para que el proceso se inicie válidamente.

Ahora bien, en el caso de que el demandante no pueda obtener la copia auténtica y la constancia de publicación, deberá manifestar esta situación al momento de presentar la demanda, bajo la gravedad de juramento, con indicación de la oficina donde reposa el acto, caso en el cual, previo a la admisión de la demanda, el juez deberá solicitar el documento a la autoridad competente.

Esta Sección, en otra oportunidad, indicó que tratándose de acciones de simple nulidad, no es necesario que el acto haya sido publicado y que se aporte copia de la publicación, en esa ocasión la Sala sostuvo:

*“El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo en su numeral 1° dispone que “la acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto”, lo anterior permite concluir que para el ejercicio de esta acción pública, únicamente se requiere que el acto administrativo haya sido expedido, sin que se requiera la constancia de su publicación o de su ejecución.*

*No existe razón válida para que el ciudadano interesado en mantener la vigencia del orden jurídico tenga que esperar a que el acto que considera ilegal sea publicado o ejecutado para poder impugnarlo. Por el contrario, es sano desde el punto de vista del control de la legalidad, que los ciudadanos puedan acudir a los órganos jurisdiccionales tan pronto el acto sea expedido, pues ello permite acercarse a la posibilidad ideal de que, en caso de resultar manifiestamente ilegal sus efectos puedan ser suspendidos antes de que comiencen a ser aplicados y se disminuyan así, los perjuicios sociales que puedan derivarse de la aplicación de un acto ilegal<sup>6</sup>.*

### **Del caso concreto**

En el sub lite, el Tribunal Administrativo de Sucre rechazó la demanda porque el actor aportó copia simple del acto demandado y no indicó en la demanda que no pudo obtener la copia auténtica del acto acusado con la constancia de publicación.

La Sala revocará el auto apelado por las razones que pasan a exponerse:

Como se dijo, la inadmisión pretende que el juez le ponga de presente al demandante los defectos formales de que adolece la demanda para que proceda a corregirlos y así se permita el nacimiento válido del proceso. Se trata pues, de subsanar las formalidades de la demanda, instrumento básico y formal para iniciar un proceso válidamente.

En el presente caso, el reproche se hizo porque el demandante no aportó copia auténtica con la constancia de publicación del acto demandado y no dijo, al momento de presentar la demanda, que la entidad demandada denegó la constancia de la publicación para que, previo a decidir sobre la admisión, el juez de instancia solicitara la copia del acto. Sin embargo, en el término que el a quo le otorgó al demandante para subsanar aportó las pruebas de las solicitudes presentadas al municipio en busca de la copia de ese acto y manifestó no haber podido conseguirla.

Así, para la Sala, el demandante subsanó la demanda dentro del término otorgado, dado que corrigió la omisión en la que incurrió inicialmente, esto es, manifestó la imposibilidad de aportar copia auténtica del acto demandado y de la respectiva constancia de publicación y solicitó que se requiriera a la autoridad el envío del acto, en los términos del párrafo 4º del artículo 139 del Código Contencioso Administrativo.

---

<sup>6</sup> Sentencia del 11 de septiembre de 2002, Magistrada Ponente Ligia López Díaz, expediente 2001-0027 01(11886)

Además, para la Sala, no es necesario que el acto demandado esté autenticado, toda vez que cuando se solicitan los antecedentes administrativos a la parte demandada, la copia allegada con la demanda reputa auténtica y se podría cotejar con el que aportó el actor, por si hubiera dudas.

De otra parte, visto el expediente, la Sala encuentra que las pretensiones de la demanda persiguen la nulidad del Acuerdo Nro. 003 de 2011 expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Tolú, acto de carácter general que puede ser demandado en cualquier tiempo, en acción de simple nulidad, en virtud del artículo 136 del Decreto 01 de 1984.

Así las cosas, concluye la Sala que el demandante subsanó la demanda dentro del término otorgado. En efecto, es evidente para la Sala que no procedía el rechazo de la demanda. En consecuencia, como se anunció, se revocará el auto apelado.<sup>7</sup>

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

### RESUELVE

1.- **Revócase** el auto del 15 de noviembre de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Sucre, por las razones expuestas.

2.- Devuélvase al Tribunal de origen para que provea sobre la admisión de la demanda, previo la verificación de los demás requisitos.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en la sesión de la fecha.

---

<sup>7</sup> En similar sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que es procedente admitir la demanda cuando no se aporta al expediente la norma de carácter territorial autenticada pues los avances de las nuevas Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones ("TICS") ponen a disposición del operador jurídico diversos elementos y herramientas de publicidad que permiten verificar el contenido de las normas de carácter territorial, con alcance de autenticidad y para todos los efectos legales. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007); Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio; Radicación número: AP-19001-23-31-000-2005-00993-01., reiterada por la sentencia del 18 de marzo de 2010. Expediente 14390 M.P. Dr. Mauricio Fajardo.

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
Presidente

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**