

RECHAZO DE LA DEMANDA / ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA – Obligatoriedad de aportar direcciones electrónicas. Valor probatorio de las copias

Del artículo señalado claramente se desprende que la exigencia de que la demanda contenga la dirección electrónica de notificaciones, es un requisito formal facultativo, es decir, que es el actor o actora quien decide si lo aporta o no con el escrito de la demanda, por ello, el numeral transcrito empleó la expresión podrán y no deberán, lo cual sí implicaría una obligación o un imperativo. En el presente caso, el Tribunal pudo haber requerido a la actora, previo a la admisión de la demanda, para que allegara las direcciones de correo electrónico a fin de realizar las notificaciones de las partes, pero de ninguna manera podía inadmitir la demanda y mucho menos rechazarla por la ausencia de esta información, pues ello no constituye una irregularidad de la demanda. En el caso objeto de estudio, la actora no solo aportó con la demanda las copias simples de los actos administrativos controvertidos, lo cual, como se desprende de la Jurisprudencia y de las normas resaltadas, era suficiente para proveer su admisión, sino que también solicitó copia auténtica de todo el expediente administrativo, la cual fue indebidamente denegada, con fundamento en el numeral 1º del artículo 166 del Código Contencioso Administrativo, que, a juicio de la Sala, no era aplicable al caso particular estudiado. Teniendo en cuenta lo precedente, la Sala considera que la presente demanda nunca debió ser inadmitida y que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, incurrió en un exceso ritual manifiesto al exigir requisitos que ni siquiera están contemplados en las normas contencioso administrativas y hacer derivar del incumplimiento de éstos, consecuencias que tampoco están legalmente previstas, lo cual vulneró el derecho al acceso a la Administración de Justicia de la actora.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 162 NUMERAL 7 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 166 – LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 170 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTICULO 244 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTICULO 246

NOTA DE RELATORIA: Valor probatorio de las copias, Consejo de Estado, Sala Plena, 9 de julio de 2013, Rad. 2011-00709(PI) MP. Guillermo Vargas Ayala; sentencia de 29 de agosto de 2013, Rad. 2004-00263, MP. María Elizabeth García Muñoz.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00415-01

Actor: GLORIA LETICIA MOGOLLON

Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Referencia: APELACION SENTENCIA – MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la apoderada de la actora contra el proveído de 21 de enero de 2013, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” rechazó la demanda.

I-. ANTECEDENTES.

La señora **GLORIA LETICIA MOGOLLÓN**, a través de apoderada, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., instauró demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, contra la Contraloría General de la República, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de los siguientes actos administrativos:

- *“Fallo 162 de 19 de enero de 2012, por medio del cual se le declaró responsable fiscalmente y el auto 00205 de 14 de marzo de 2012, que ratificó el fallo mencionado, expedidos por la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Neiva.”*

A título de restablecimiento del derecho pretende que se disponga el pago de los perjuicios que lleguen a ser demostrados a causa de la ilegalidad de los actos demandados y la imposibilidad de continuar su labor profesional como contratista del Estado debido a la inhabilidad impuesta, los cuales son tasados en cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) por daño emergente; setecientos once millones novecientos ochenta y dos mil pesos (\$711.982.000) por lucro cesante y 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes por daño inmaterial.

II-. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.

Mediante auto de 21 de enero de 2013, el a quo rechazó la demanda, con el argumento de que la actora no la corrigió en el término establecido en el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a pesar de que a través de auto de 22 de octubre de 2012, se le había inadmitido.

En efecto, luego de efectuado el reparto del proceso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, profirió auto de 22 de octubre de 2012, con el cuál se inadmitió la demanda instaurada por la actora y se le ordenó aclarar cuáles eran los actos administrativos demandados; aportar copia integral y auténtica de los mismos y allegar las direcciones de notificaciones electrónicas de las partes.

Vencido el término de 10 días establecido por el artículo 170 del C.P.A.C.A., el a quo manifestó que la actora no corrigió la demanda ni aportó los documentos solicitados, por lo tanto la rechazó.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

La actora apeló el auto que rechazó la demanda, pues considera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca omitió que los actos administrativos demandados habían sido aportados en copia simple y que durante el término dado para corregir la demanda no fue posible que se expidieran las auténticas, pues estas solo fueron entregadas en su totalidad hasta el día 21 de diciembre de 2012, cuando los Despachos Judiciales ya se encontraban en vacancia judicial.

Afirmó que en el escrito de la demanda expresamente se le solicitó al Tribunal elaborar un oficio remisorio a la entidad demandada, con el fin de constatar la autenticidad de las copias simples aportadas al proceso.

Adujo que el día 11 de enero de 2013, radicó el escrito subsanando la demanda, sin embargo el a quo no hizo pronunciamiento alguno sobre el mismo y simplemente la rechazó.

Manifestó que las exigencias establecidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el auto de 22 de octubre de 2012, no eran necesarias para pronunciarse sobre la admisión de la demanda, por lo que su cumplimiento fuera del término establecido no impedía la continuación del trámite judicial.

Sostuvo que el requerimiento de aclarar cuáles eran los actos administrativos demandados era inocuo, ya que desde la primera hoja de la demanda especificó las decisiones que eran objeto de controversia y así mismo se plasmaron en el capítulo de las pretensiones.

Expresó que rechazar la demanda por no aportar las copias auténticas de los actos demandados en la etapa de admisión, contraría los principios constitucionales de acceso a la Administración de Justicia, prevalencia del derecho sustancial y buena fe, máxime si se tienen en cuenta que las decisiones controvertidas obraban en copia simple dentro del expediente.

Consideró que el hecho de no allegar la dirección para realizar la notificación electrónica, tampoco era un fundamento válido para rechazar la demanda, pues dicha exigencia se podía satisfacer al momento de tramitar la acción, como

efectivamente se hizo con el memorial presentado el 11 de enero de 2013, el cual obraba en el expediente antes de que se rechazara la demanda.

Finalmente, advirtió que el escrito mediante el cual se subsanó la demanda fue presentado con anterioridad a que se profiriera el auto que la rechazó, en el cual no se hizo pronunciamiento alguno sobre el señalado memorial, situación que no solo vulnera la carga que la Ley le impone a los Jueces de pronunciarse sobre las solicitudes elevadas en los procesos sino también el principio de la prevalencia del derecho sustancial, contenido en el artículo 228 de la Constitución Política e incluso desconoce antecedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

En el caso objeto de estudio, la parte recurrente asegura que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el auto de 22 de octubre de 2012, exigió requisitos y formalismos sumamente rigurosos, los cuales no eran necesarios para decidir sobre la admisión de la demanda, por lo tanto considera que se le vulneró su derecho de acceso a la Administración de Justicia.

Para sustentar la decisión de rechazar la demanda, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” trajo a colación los artículos 166 y 170 del C.P.A.C.A, que preceptúan:

“Artículo 166. Anexos de la demanda. A la demanda deberá acompañarse:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.

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.

2. Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.

3. 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.

4. La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la Ley.

5. Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.

(...)

Artículo 170. Inadmisión de la demanda. *Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la Ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.”*

Teniendo en cuenta lo anterior y luego de revisar el expediente, la Sala constató que el auto inadmisorio fue notificado por estado el día 26 de noviembre de 2012, por lo tanto, los diez (10) días que consagra el artículo 170 del C.P.A.C.A., para subsanar la demanda, vencían el 10 de diciembre del mismo año.

Una vez vencido dicho término, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, profirió el auto de 21 de enero de 2013, en el

que afirmó que hasta esa fecha la actora no había corregido la demanda, por lo que procedía su rechazo.

Para la Sala, en principio, la actuación surtida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se ajustó a lo establecido en el artículo 170 del C.P.A.C.A.; sin embargo, la actora argumentó que los requerimientos hechos en el auto inadmisorio de 22 de octubre de 2012, no eran necesarios para pronunciarse sobre la admisión la demanda y por consiguiente no era posible rechazarla con fundamento en su incumplimiento.

Igualmente, advirtió la actora que el día 11 de enero de 2013, esto es, antes de que se proferiera el auto que rechazó la demanda, se presentó la corrección solicitada, la cual ni siquiera fue objeto de pronunciamiento alguno por parte del a quo.

Para abordar las inconformidades planteadas por la actora, es pertinente señalar que el auto que inadmitió la demanda se fundamentó en tres aspectos a saber: a) la falta de claridad respecto de cuáles fueron los actos administrativos demandados; b) no anexar copia auténtica de los mismos y c) no aportar las direcciones electrónicas de las partes y los terceros.

En relación con el primer argumento utilizado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para inadmitir la demanda, esto es, la supuesta falta de determinación de los actos acusados, la Sala observa que en el escrito de la demanda, particularmente en el capítulo de las pretensiones, la actora expresó con claridad que pretendía la declaratoria de nulidad del *“fallo 162 de 19 de enero de 2012, por medio del cual se le declaró responsable fiscalmente, y el auto 00205 de 14 de marzo de 2012, que ratificó el fallo mencionado, expedidos por la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Neiva”*, por lo

tanto, es evidente que no existía contradicción o confusión frente a las decisiones controvertidas y era absolutamente innecesario requerir información alguna al respecto.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el requerimiento de aportar la dirección electrónica para notificar a las partes y los terceros, es necesario analizar lo establecido en el numeral 7º del artículo 162 del C.P.A.C.A., que dispone:

“Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

(...)

7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica.”

Del artículo señalado claramente se desprende que la exigencia de que la demanda contenga la dirección electrónica de notificaciones, es un requisito formal facultativo, es decir, que es el actor o actora quien decide si lo aporta o no con el escrito de la demanda, por ello, el numeral transcrito empleó la expresión podrán y no deberán, lo cual sí implicaría una obligación o un imperativo.

En el presente caso, el Tribunal pudo haber requerido a la actora, previo a la admisión de la demanda, para que allegara las direcciones de correo electrónico a fin de realizar las notificaciones de las partes, pero de ninguna manera podía inadmitir la demanda y mucho menos rechazarla por la ausencia de esta información, pues ello no constituye una irregularidad de la demanda.

Finalmente, para la Sala la tesis de inadmitir y posteriormente rechazar de la demanda por aportar los actos administrativos acusados en copia simple y no

auténtica, se ha venido revaluando en la Corporación y particularmente en las nuevas codificaciones que regulan el Proceso Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo 215 del C.P.A.C.A., a pesar de haber sido parcialmente derogado por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso, ya daba luces sobre la firme intención del Legislador de otorgarle valor probatorio a las copias simples, pues establecía que *“se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto se seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil”*.

Igualmente, el Código General del Proceso, con el cual se derogó la norma anterior, en sus artículos 243 y ss, aceptó expresamente el valor probatorio de las copias simples, al indicar:

“ARTÍCULO 243. DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS. *Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videgrabaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.*

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública.

ARTÍCULO 244. DOCUMENTO AUTÉNTICO. *Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.*

*Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original **o en copia**, elaborados, firmados o manuscritos, y los*

que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, **se presumen auténticos**, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución.

Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

La parte que aporte al proceso un documento, en original **o en copia**, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones.

ARTÍCULO 245. APORTACIÓN DE DOCUMENTOS. Los documentos se aportarán al proceso en original **o en copia**.

Las partes deberán aportar el original del documento cuando estuviere en su poder, salvo causa justificada. Cuando se allegue copia, el aportante deberá indicar en dónde se encuentra el original, si tuviere conocimiento de ello.

ARTÍCULO 246. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. **Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original**, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.”

Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 9 de julio de 2013 (Expediente núm. 2011-00709-00 (PI), Actor: Roy Leonardo Barreras Montealegre, Consejero Ponente Doctor Guillermo Vargas Ayala), sostuvo que las copias tienen “la misma validez y eficacia de un documento original, siempre que se garantice su autenticidad e integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por leyes procesales”.

Así mismo, la Sala en la sentencia de 29 de agosto de 2013, expediente núm. 2004-00263-01, Actora: Gaseosas Lux S.A., Magistrada Ponente Doctora: María Elizabeth García González, precisó:

“La Sala hace énfasis en cuanto a que rectifica la posición que ha venido adoptando en el sentido de restarle valor probatorio a las copias simples aportadas a un proceso, por cuanto es evidente que no existe razón válida que justifique dudar de su contenido si quien tuvo la oportunidad de controvertirlo o tacharlo de falso, no lo hizo. Igualmente, esta nueva postura acompasa con el derecho procesal moderno que, siguiendo el artículo 228 Constitucional, se caracteriza por imprimir prevalencia a lo sustancial frente a lo formal. Como ejemplo de ello están los artículos 215 del C.P.A.C.A., que según la Comisión Redactora constituye una innovación, en la medida en que la regla que había imperado en el régimen procesal anterior había sido la de que las copias para que tuvieran valor probatorio tenían que ser auténticas según los eventos de que trata el artículo 254 del C. de P.C., en cambio de la redacción del Nuevo Código se extrae que la regla general es la de que las copias tienen el mismo valor del original, cuando no han sido tachadas de falsas; y el artículo 246 del Código General del Proceso¹, dispone que las copias “tendrán el mismo valor del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia”.

En el caso objeto de estudio, la actora no solo aportó con la demanda las copias simples de los actos administrativos controvertidos, lo cual, como se desprende de la Jurisprudencia y de las normas resaltadas, era suficiente para proveer su admisión, sino que también solicitó copia auténtica de todo el expediente administrativo, la cual fue indebidamente denegada, con fundamento en el numeral 1º del artículo 166 del Código Contencioso Administrativo, que, a juicio de la Sala, no era aplicable al caso particular estudiado.

En efecto, el numeral señalado prevé que *“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*

¹ Entra en vigencia el 1o. de enero de 2014.

se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda”, lo que en este caso no sucedió, pues la actora sí aportó copia de las decisiones acusadas y precisamente solicitó el expediente administrativo, para corroborar la veracidad de las mismas.

Aunado a lo anterior, el día 11 de enero de 2013, es decir, antes de que se expidiera el auto que rechazó la demanda, la actora radicó un memorial en el que aportó las copias auténticas requeridas y las direcciones de correo electrónico de las partes y reiteró cuáles eran los actos controvertidos, con lo cual se aclaraban las eventuales dudas que tenía el a quo para estudiar la procedencia de la admisión de la demanda.

Teniendo en cuenta lo precedente, la Sala considera que la presente demanda nunca debió ser inadmitida y que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, incurrió en un exceso ritual manifiesto al exigir requisitos que ni siquiera están contemplados en las normas contencioso administrativas y hacer derivar del incumplimiento de éstos, consecuencias que tampoco están legalmente previstas, lo cual vulneró el derecho al acceso a la Administración de Justicia de la actora, razón por la cual se impone revocar el auto apelado y en su lugar, ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, que provea sobre la admisión de la demanda, previo estudio de los requisitos que la Ley exige para el efecto, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

REVÓCASE el proveído apelado que rechazó la demanda y, en su lugar, se dispone: **ORDÉNASE** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, que provea sobre la admisión de la misma, previo estudio de los requisitos que la Ley exige para el efecto, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada en la sesión del día 5 de junio de 2014.

GUILLERMO VARGAS AYALA
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
MORENO

MARCO ANTONIO VELILLA