



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sincelejo, doce (12) de febrero de dos mil quince (2015)

ASUNTO:

RECHAZO DE LA DEMANDA POR
INADMISIÓN PREVIA SIN
CORRECCIÓN OPORTUNA –
NECESIDAD DE LA PRUEBA DE
LA EXISTENCIA Y
REPRESENTACIÓN DE
PERSONAS DE DERECHO
PÚBLICO QUE NO SON DE
CREACIÓN CONSTITUCIONAL O
LEGAL COMO ANEXO
OBLIGATORIO

INSTANCIA:

PRIMERA

Decide la Sala, sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto del 19 de diciembre de 2014, proferido por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE, dentro del proceso que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instauró LINA MARÍA BARBOZA PÉREZ en contra del INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE COROZAL – IMTRAC.

1. ANTECEDENTES

El JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, en auto del 16 de octubre de 2014¹, inadmitió la presente demanda

¹ Obrante a folio 34 del Cartulario



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

por cuanto no cumplía con el requisito consignado en el numeral 4 del artículo 166 del CPACA, toda vez que la parte demandante no aportó la prueba de la existencia y representación legal de la entidad demandado, la cual, al no ser de creación constitucional o legal, no se encuentra cobijada en la excepción de que habla la misma norma, así entonces, concedió al actor el término de 10 días para que aporte dicho documento y de ese modo subsanar los defectos formales aludidos, so pena de rechazo de su demanda.

La parte actora mediante memorial presentado en fecha 29 de octubre de 2014, identificado como escrito de subsanación, indicó que el ente demandado, INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE COROZAL – IMTRAC, es una entidad descentralizada del orden municipal y por lo tanto relacionada directamente con el municipio de Corozal, que se encuentra constituida mediante Acuerdo Municipal 045 de 1998 y en razón a ello le aplica la excepción contenida en el numeral 4 del artículo 166 del C.P.A.C.A., en el sentido de no tener la obligación de aportar la prueba de existencia y representación legal, como anexo de la demanda.

En ese sentido, mediante auto del 19 de diciembre de 2014², el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO rechazó la demanda por cuanto no subsanó el yerro motivo de inadmisión.

2. EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme por la decisión adoptada por el juez de conocimiento, a través de oficio fechado el 16 de enero de 2015, la parte demandante interpone recurso de apelación en contra del auto que rechazó la demanda, argumentando entre otras cosas, que el *A-quo* consideró de manera errónea que la demanda no fue subsanada, cuando en realidad la misma, desde su presentación, cumple con los requisitos establecidos en la ley para su admisión, en observancia a los mismos argumentos expuestos en el

² Visto a folio 44 del C. Ppal.



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

memorial de subsanación de demanda³; igualmente señala el actor, que el juzgador primario impone una carga procesal que no le corresponde a la parte demandante, en razón a que de acuerdo a la naturaleza jurídica de la entidad convocada, se encuentra exenta del aporte de esta prueba.

Así las cosas, mediante auto del 23 de enero de 2015, el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Sincelejo concedió el recurso de apelación presentado y del que no es necesario correrle traslado a la parte demandada, ya que no se ha admitido la demanda.

3. CONSIDERACIONES

La Sala es competente para conocer la apelación interpuesta, en segunda instancia, tal como lo consagra el artículo 153 del C.P.A.C.A.

Teniendo en cuenta decidido por el A quo y lo planteado por el recurrente, es menester resolver el siguiente problema jurídico:

¿La excepción descrita en la parte final de numeral 4 del artículo 166 del CPACA, cobija por conexión a una persona de derecho público diferente a las de creación legal o constitucional, específicamente a un establecimiento público del orden municipal?

En primer término, considera esta Judicatura que la revisión para la admisión de la demanda se debe hacer frente a los requisitos establecidos en el artículo 162 del C.P.A.C.A. que establece:

“ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.

³ Fols. 37 a 39 del Cartulario.



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
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.”
(Subrayado del Despacho)

En cuanto a los anexos de la demanda, esta se debe revisar frente al contenido del artículo 166 del C.P.A.C.A que relaciona los siguientes:

“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.” (Negrilla y subrayado de la Sala)



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

Previo a la admisión de la demanda, se debe estudiar si corresponde a la jurisdicción, si el despacho es competente para tramitarla y si se cumplen los requisitos antes señalados, para proceder a su admisión o en su defecto inadmitirla para que se subsane dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto que así lo ordene, so pena de rechazo.

En el estudio que se realiza del numeral 4 relacionado, se tiene que es obligatorio allegar junto con el escrito introductorio, la prueba de la existencia y representación de la entidad que se pretende demandar, esto, cuando a quien se demande sean entes distintos a los mencionados en la misma norma; lo anterior, en aras de entregarle al juez de conocimiento la certeza absoluta de la verdadera existencia de la persona jurídica llamada a responder dentro del proceso, y evitar con ello un desgaste innecesario de la administración de justicia, al tramitar actuaciones cuyo extremo pasivo es inexistente, lo que mutila toda vocación de prosperidad de lo pretendido y con ella la razón de ser de la actuación judicial.

En el mismo sentido encontramos, que en dado caso que al actor, no le haya sido posible la consecución de la prueba en comento, deberá expresar esta situación en el cuerpo de la demanda, manifestación que se tendrá hecha bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, y aportar prueba si quiera sumaria de las solicitudes del documento a la entidad demandada, que den muestra de la imposibilidad de aportar este, por razones ajenas a la voluntad del accionante.

De otra parte, con relación a la excepción contenida en el numeral 4 de artículo 166 del CPACA, que reza como viene citado precedentemente, resulta prudente enfatizar que los órganos o entidades de orden territorial, aunque estén directamente relacionados con las entidades enunciadas dentro de la norma en comento, no son cobijadas por la excepción allí contemplada, pues solo las que sean de creación constitucional o legal gozan de este privilegio; concibiendo como creación constitucional aquella en la que una persona de derecho público nace a la vida jurídica en virtud a una disposición contenida en la Constitución de 1991, es



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

decir, que el poder constituyente decidió su creación, atendiendo a razones de conveniencia, necesidad, presupuesto, entre otras; y de otro lado, entiéndase por creación legal, que mediante una Ley de la República, expedida por el Congreso, cumpliendo todos los ritos para su promulgación, se crea determinada entidad.

De este modo, se tiene que si la entidad de la cual se pretende una respuesta resarcitoria, mediante el empleo de actuaciones judiciales, no es una de las descritas en el numeral 4 del artículo 166 del C.P.A.C.A. y tampoco es de creación legal o constitucional, atendiendo al marco antes fijado, no es pasible de excepcionarse en su deber de aportar prueba de existencia y representación.

En este sentido, en aras de dar respuesta al problema jurídico planteado precedentemente, se estudiará *grosso modo* la diferencia entre un ente territorial y los órganos del orden territorial (de orden departamental o municipal), con la finalidad de establecer porqué los segundos, no hacen parte de la excepción legal contenida en el pluricitado numeral 4 del artículo 166 del CPACA.

Esta Sala entiende a los entes territoriales⁴ como personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. A la luz de artículo 286 Constitucional, se tiene que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; estos son entonces el ejemplo más claro de descentralización administrativa y pueden entenderse como entidades del ejecutivo a nivel local.

A su paso los órganos territoriales, ya sea de orden departamental o municipal son en su mayoría, entidades descentralizadas, que además de tener personería jurídica y patrimonio autónomo gozan de autonomía administrativa y presupuestal, o como lo disponga en su acto de creación; estos entes son creados mediante ordenanza departamental expedida por la asamblea, o por el acuerdo municipal o distrital,

⁴ Artículo 287 C.P



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

expedido por el respectivo órgano deliberativo municipal o distrital, el concejo, según sea el caso.

En este punto, es evidente que la diferencia de interés para la discusión, radica en la forma como nacen a la vida jurídica los unos y los otros, lo que desprende que las personas jurídicas del orden territorial, diferentes a los entes territoriales ya descritos, al no estar creados por la Constitución o la ley no se cobijan bajo a la excepción contenida en el numeral 4 del artículo 166 del C.P.A.C.A., así las cosas, no es de recibo el argumento de que por ser unidades de orden departamental o municipal, relacionados directamente con los entes territoriales deba extenderse a ellos dicha excepción, por el contrario, son precisamente estas personas jurídicas de derecho público sobre las que debe demostrarse la existencia y representación, con la única prueba que cabe presentar, esta es, el acto de creación.

Resalta este Tribunal que el ejercicio del derecho de acción lleva consigo el cumplimiento del deber de colaboración con la administración de justicia, en aras de propender por el desenvolvimiento adecuado del proceso, por lo que las partes deben cumplir con las cargas procesales que sobre ellas pesan, y así lo consagra el artículo 103 inc. Final del C.P.A.C.A., norma que por su importancia la Corporación transcribe:

“Artículo 103. Objeto y principios. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico. En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

*Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, **estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código.**” (Negrillas de la Sala).*



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

Por lo anterior, el incumplimiento de la carga procesal⁵ de no aportar la prueba de existencia y representación de la entidad que pretende demandar, se materializa en una consecuencia negativa para la parte demandante, tal como lo consagra el artículo 169 numeral 2 del C.P.A.C.A. que no es otra sino el rechazo. Igualmente, la no entrega del anexo en discusión, no permite al juez de conocimiento tener certeza de la verdadera existencia del ente demandado, lo que todas luces constituye la falta de un requisito *sine qua non* para la presentación de la demanda.

Adicionalmente, resulta claro que la creación de las entidades en estudio, se realiza a través de normas de alcance no nacional, por lo que es una carga de quien pretende demostrar su existencia el allegar copia de la misma, tal como lo consagra el artículo 177 del C.G.P.⁶, norma aplicable al proceso contencioso administrativo por la expresa remisión realizada por el artículo 211 del C.P.A.C.A.

Basten las anteriores consideraciones para estudiar:

4. EL CASO EN CONCRETO:

La Sala observa que, tal como lo advirtió el *A-quo* en el auto inadmisorio de la demanda y posteriormente en la providencia de rechazo, junto con la demanda no se aportó prueba de la existencia y representación de la entidad que pretende demandar, es decir, del INSTITUTO MUNICIPAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE COROZAL – IMTRAC, anexo que para el caso resulta obligatorio en razón a que, para esta Colegiatura, en principio se desconoce la naturaleza jurídica de aquella, puesto que, dicho instituto no tiene origen constitucional o legal, evento que como se estableció precedentemente, exime del

⁵ Por carga procesal entendemos como aquél imperativo que emana de las normas procesales con ocasión al proceso, en cabeza de las partes, no exigible coercitivamente y cuya no ejecución acarrea para el renuente, consecuencias jurídico procesales desfavorables. Para mayor ilustración ver DEVIS ECHANDIA, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo I, p. 10. QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial Temis 2000, p. 460.

⁶ “**ARTÍCULO 177. PRUEBA DE LAS NORMAS JURÍDICAS.** El texto de normas jurídicas que no tengan alcance nacional y el de las leyes extranjeras, se aducirá en copia al proceso, de oficio o a solicitud de parte. ...”



Jurisdicción Contenciosa
Administrativa

requisito exigido, por tal motivo, entonces debió aportar el documento idóneo que acredite la existencia del ente demandado.

Ahora bien, la mera afirmación hecha por la parte demandante, referida a que esa institución, fue creada mediante el acuerdo 045 de 1998, no se erige como causa, para determinar la verdadera existencia del ente demandando, por el contrario, la misma norma contenciosa prevé, que la existencia y representación, es una exigencia sujeta a prueba, por lo que se descarta que con la sola enunciación se demuestre su existencia.

A lo anterior se suma, que el documento visible a folio 40 a 41 del expediente, no se constituye como prueba idónea y fehaciente, que acredita la existencia y representación legal del IMTRAC, puesto que, es un documento que se limita expresar la naturaleza y origen de esa entidad, más no establece las normas jurídicas que sustentan su constitución y naturaleza, que deben estar consignadas en el acto jurídico, emanado por la autoridad municipal competente.

En atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta providencia, aterrizando al caso *sub examine* queda establecido que el IMTRAC, no es beneficiario de la excepción contenida en el numeral 4 del artículo 166, y que por ello debió cumplir con la carga procesal de aportar la correspondiente prueba de existencia y representación legal del extremo pasivo, en este sentido, el incumplimiento de esa carga lleva consigo el consecuente rechazo de la demanda, tal como lo se infiere de la interpretación sistemática de los artículos 103, 166, 169 y 170 del C.P.A.C.A., por lo que la decisión del *A quo* resulta acertada y por ende digna de confirmar, como en efecto se hará.

DECISIÓN: En mérito de lo manifestado, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**



*Jurisdicción Contenciosa
Administrativa*

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMESE el auto apelado, esto es el proferido por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, el 19 de diciembre de 2014, que RECHAZÓ la demanda del proceso de la referencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 017.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ