

**ACTOS ADMINISTRATIVOS – Presunción de legalidad – Incumplimiento contractual
– Nulidad del acto**

[...] de no removerse la presunción de legalidad que ampara a los actos de los cuales se deriva el incumplimiento contractual, mal puede afirmarse que de ellos se derive perjuicio alguno, pues si los actos son válidos no pueden generar para la administración el deber de indemnizar a quien estima lesionados sus derechos con aquellos. Para lograr el propósito indemnizatorio, resulta indispensable, entonces que el actor solicite la nulidad del acto del cual deriva o pretende derivar el daño por el que reclama y que indique cuáles son las normas violadas y por qué las considera vulneradas, no sólo porque así lo exige el artículo 137 [numeral 4] atrás transcrito del Código Contencioso Administrativo, sino, además, por el carácter rogado de la jurisdicción contenciosa administrativa, principio que impone al juzgador el deber de realizar el análisis de legalidad dentro del marco planteado en la demanda, sin que le sea viable estudiar temas que no han sido sustentados por el actor.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 76001-23-31-000-1998-00357-01(25287)

Actor: EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO EPSA E.S.P.

Demandado: MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA

Referencia: ACCIÓN CONTRACTUAL

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida, el 18 de diciembre de 2002, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.-

Mediante escrito radicado el 1 de abril de 1998 en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la Empresa de Energía del Pacífico S.A. EPSA ESP formuló demanda, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción

contractual, contra el municipio de Guadalajara de Buga, con el fin de obtener pronunciamiento respecto de las siguientes pretensiones (se transcribe como obra en el expediente):

“PRIMERA: Que se declare que el contrato de 9 de julio de 1947 suscrito entre el Municipio de Buga y la Compañía Colombiana de Electricidad, y protocolizado con la Escritura Pública No. 1004 de 14 de julio de 1947 de la Notaría Primera del Circuito de Buga, sobre el suministro de energía eléctrica para el servicio del Alumbrado Público en la ciudad de Buga y otras estipulaciones, estuvo vigente desde el 1° de diciembre de 1946 hasta el 1° de diciembre de 1996, en que se produjo su terminación según lo estipulado en la Cláusula Octava de dicho contrato, y de acuerdo con los hechos y las pruebas de esta demanda.

“SEGUNDA: Que se declare que la Corporación Autónoma Regional del Cauca -CVC- (hoy Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC-), en su condición de Administradora de los bienes adquiridos por el Gobierno Nacional a la Compañía Colombiana de Electricidad y en cumplimiento del Artículo Primero del Decreto Ejecutivo 1994 de 9 de octubre de 1971 continuó atendiendo la obligación de pagar al Municipio de Guadalajara de Buga el dos por ciento (2%) de las sumas recibidas como producto bruto del suministro de energía eléctrica en dicho Municipio, establecida con la Cláusula Sexta del referido contrato de 9 de julio de 1947, en las anualidades de 1980 a 1994; obligación contractual que fue asumida por la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. EPSA E.S.P. en las vigencias de 1995 y 1996, como sucesora de todos los bienes, derechos y obligaciones que integraban el componente eléctrico de la CVC y en cumplimiento del Decreto Ley 1275 de 1994, componente que incluyó los derechos y obligaciones del mencionado contrato de 9 de julio de 1947, todo ello de acuerdo con los hechos y pruebas correspondientes a la presente demanda.

“TERCERA: Que se declare en la sentencia que el Municipio de Guadalajara de Buga incumplió la estipulación de exención de impuestos, derechos, contribuciones, servicios y otras cargas municipales otorgada por la Cláusula Séptima del Contrato de 9 de julio de 1947 a la Compañía Colombiana de Electricidad, exención de la cual han seguido siendo beneficiarias las entidades cesionarias del mencionado contrato, actualmente la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. EPSA E.S.P., **incumplimiento del contrato que se efectuó por la expedición por parte de la División de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guadalajara de Buga de los actos administrativos que liquidaron los impuestos de industria y comercio, complementario de avisos y tableros y sanciones fiscales a cargo de la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. EPSA E.S.P. por los años gravables de 1985 a 1996, inclusive, según las siguientes resoluciones y cuantías:**

**“1. Resolución No. 157 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1985, así:
“(...)**

**“2. Resolución No. 158 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1986, así:
“(...)**

**“3. Resolución No. 159 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1987, así:
“(...)**

**“4. Resolución No. 160 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1988, así:
“(...)**

**“5. Resolución No. 161 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1989, así:
“(...)**

**“6. Resolución No. 162 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1990, así:
“(...)**

**“7. Resolución No. 163 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1991, así:
“(...)**

**“8. Resolución No. 164 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1992, así:
“(...)**

**“9. Resolución No. 165 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1993, así:
“(...)**

**“10. Resolución No. 166 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1994, así:
“(...)**

**“11. Resolución No. 167 de 31 de julio de 1996, año gravable de 1995, así:
“(...)**

**“12. Resolución No. 001 de 3 de julio de 1997, año gravable de 1996, así:
“(...)**

“13. Además de las partidas anteriores, por el año de 1996 debe incluirse la partida por \$25'860.776.00 que por interés de mora en el pago del impuesto de industria y comercio y complementarios de avisos y tableros, correspondiente al año gravable de 1996, liquidó a cargo de la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. EPSA S.A., la Secretaría de Hacienda Municipal de Guadalajara de Buga por el periodo abril de 1997 a 30 de noviembre de 1997, según Oficio de diciembre 4 de 1997, que en copia autenticada por Notario se acompaña a esta demanda y que la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. EPSA E.S.P. pagó al Municipio de Guadalajara de Buga dentro de la consignación de 5 de diciembre de 1997 para la Cuenta Corriente No. 034043638 de la Tesorería Municipal de Buga en el Banco de Occidente de Cali, por valor de \$352'750.776.00, consignación que en copia auténtica se acompaña a esta demanda y en cumplimiento a la citada liquidación de diciembre 4 de 1997 de la Secretaría de Hacienda Municipal de Guadalajara de Buga.

“La mencionada Cláusula Séptima del Contrato de 9 de julio de 1947 comprende la exención, de modo irrevocable y por todo el tiempo de vigencia del contrato, o sea hasta el 1° de diciembre de 1996, de los mencionados impuestos de industria y comercio, complementarios y sanciones que aparecen liquidados en las resoluciones y en el citado oficio de diciembre 4 de 1997 de la Secretaría de Hacienda Municipal de Guadalajara de Buga, que se han relacionado dentro de esta petición.

“CUARTA: Que este incumplimiento del contrato por parte del Municipio de Guadalajara de Buga, comprende también el **proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva** contra la Empresa de Energía del Pacífico S.A E.S.P. EPSA E.S.P., iniciado con fecha 30 de septiembre de 1996 por el Tesorero Municipal por delegación del Alcalde, para el cobro de las sumas liquidadas a la Empresa de Energía del Pacífico S.A E.S.P. EPSA E.S.P., por los Impuestos de Industria y Comercio, el complementarios de avisos y tableros, sanciones fiscales e intereses, por los Actos Administrativos de que trata la petición anterior. Este proceso por jurisdicción coactiva se fundamenta en los once (11) mandamientos de pago de la Tesorería Municipal de Guadalajara de Buga, y en él se produjeron embargos de

cuentas bancarias de la Empresa de Energía del Pacífico S.A E.S.P. EPSA E.S.P., por valor de dos mil trescientos nueve millones ciento sesenta y cuatro mil pesos (\$2.309'164.000.00) moneda corriente, proceso que a la fecha de esta demanda se encuentra ante el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Quinta, para definir la tasa de interés que corresponda a la liquidación final de estas deudas fiscales.

“QUINTA: Que se ordene al Municipio de Guadalajara de Buga devolver a la Empresa de Energía del Pacífico S.A E.S.P. EPSA E.S.P., todas las sumas de dinero que se vio forzada a pagar al Municipio **dentro del proceso por jurisdicción coactiva** de que trata la pretensión anterior, y en razón de las Resoluciones Nos. 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166 y 167 de julio 31 de 1996 de la División de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guadalajara de Buga por una cuantía total dos mil trescientos nueve millones ciento sesenta y cuatro mil pesos (\$2.309'164.000.00) moneda corriente, y cualquier otra suma que por el mismo concepto se exija su pago a la demandante.

Igualmente se solicita que el Municipio de Guadalajara de Buga devuelva a la Empresa de Energía del Pacífico S.A E.S.P. EPSA E.S.P. la suma de trescientos cincuenta y dos millones setecientos cincuenta mil setecientos setenta y seis pesos (\$352'750.776.00) moneda corriente que pagó al Municipio por concepto del Impuesto de Industria y Comercio, complementario de avisos y tableros, diversas sanciones fiscales e intereses moratorios por el año gravable de 1996, de conformidad con la Resolución No. 001 de 9 de julio de 1997 de la División de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guadalajara de Buga, y con la liquidación enviada por la misma el 4 de diciembre de 1997, tal como se demuestra dentro de este proceso, todo ello por un total de dos mil seiscientos sesenta y un millones novecientos catorce mil setecientos setenta y seis pesos (\$2.661'914.776.00) moneda corriente, suma que el Municipio de Guadalajara de Buga deberá devolver a la Empresa de Energía del Pacífico S.A E.S.P. EPSA E.S.P. en los términos de esta demanda.

“SEXTA: Solicito que las devoluciones de que trata la pretensión Quinta, que antecede, se hagan por el Municipio de Guadalajara de Buga a la Empresa de Energía del Pacífico S.A E.S.P. EPSA E.S.P con los ajustes monetarios establecidos por el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo y con los intereses a que haya lugar según la ley, liquidados a cargo del Municipio de Guadalajara de Buga desde las fechas en que el Municipio efectuó la recaudación de tales sumas hasta la fecha de la sentencia” (fls. 380 a 385, c. 1- se resalta).

2.- Hechos.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

2.1.- El 9 de julio de 1947, el municipio de Buga y la Compañía Colombiana de Electricidad celebraron un contrato para el suministro del fluido eléctrico, contrato que fue protocolizado el 14 de julio de ese mismo año mediante la escritura pública 1004.

Allí se pactaron, entre otras, las siguientes obligaciones:

"a) 'SEXTO.- Durante la vigencia de este contrato la Compañía pagará al Municipio el dos por ciento (2%) de las sumas que reciba, como producto bruto del suministro de energía eléctrica dentro del Distrito de Buga, cualquiera que sea el uso a que se destine la energía eléctrica suministrada, excepción hecha de toda entrada procedente de servicios suministrados al Municipio, al Departamento o a la Nación.....'

"b) 'SEPTIMO.- En compensación por la participación Municipal estipulada en la cláusula anterior y los precios especiales establecidos para los servicios Municipales, el Municipio otorga a la Compañía exención de modo irrevocable y por todo el tiempo en que esté en vigencia el presente contrato, de todos los impuestos, derechos, contribuciones, servicios y otras cargas Municipales, ahora existentes o que en lo futuro se establezcan y que de algún modo puedan gravar a la Compañía en sus bienes y negocios'" (fl. 389, c. 1).

2.2.- Mediante la ley 13 de 1962 se autorizó al Gobierno Nacional para comprar los bienes de la Compañía Colombiana de Electricidad, entre ellos el contrato del 9 de julio de 1947, lo que se efectuó con la escritura pública 2210 del 4 de junio de 1962 de la Notaría Séptima de Bogotá; así mismo, se estableció que los bienes de la División Pacífico serían aportados a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC),

Con el decreto 1994 del 9 de octubre de 1971 se incorporó la administración de los bienes de la División Pacífico a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).

2.3- Con el decreto ley 1275 de 1994 se reestructuró la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) y se creó la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. EPSA E.S.P, entidad a la que, mediante la escritura pública 8368 del 29 de agosto de 1996, se le transfirió el dominio de los bienes de la Nación situados en el Departamento del Valle del Cauca, entre ellos el contrato del 9 de julio de 1947.

2.4.- El 8 de julio de 1996, EPSA S.A. E.S.P. le comunicó al municipio de Buga su intención de no prorrogar el contrato - el del 9 de julio de 1947 - y, en consecuencia, la terminación del mismo el 1 de diciembre de 1996, fecha de vencimiento de su última prórroga, según las estipulaciones de la cláusula octava del contrato.

2.5.- El municipio de Buga cumplió con sus obligaciones hasta el 31 de julio de 1996, fecha en la cual expidió las resoluciones 157 a 167, mediante las cuales liquidó los impuestos de industria y comercio, y el complementario de avisos y tableros en contra de EPSA S.A. E.S.P, como una clara represaría por su decisión

de no prorrogar el contrato, con lo cual se incumplió con la cláusula séptima del mismo.

También se incumplió el contrato con la expedición de la resolución 001 del 3 de julio de 1997, mediante la cual se liquidaron el impuesto de industria y comercio, el complementario de avisos y tableros y las sanciones fiscales por el año gravable 1996, en contra de EPSA S.A. E.S.P.

2.6.- El 30 de septiembre de 1996, el Tesorero Municipal de Guadalajara de Buga libró once mandamientos de pago, con fundamento en las resoluciones 157 a 167 del 30 de julio de 1996, con lo que se evidenció aún más el incumplimiento, por parte del ente demandado, del contrato del 9 de julio de 1947.

2.7.- El 7 de febrero de 1997, EPSA instauró demanda, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones 157 a 167, pero allí no se invocaron sus derechos contractuales, por lo que no puede entenderse que exista duplicidad de procesos.

3. Fundamentos de derecho.-

El actor indicó como fundamento de derecho el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 1602 del Código Civil, según el cual todo contrato legalmente celebrado es ley para los contratantes. Dijo que el ente municipal demandado, "al liquidar (sic) impuestos de industria y comercio, su complementario de avisos y tableros, intereses y sanciones tributarias por este concepto a la Empresa de Energía del Pacífico S.A. EPSA E.S.P. y exigir luego ejecutivamente el pago de tales impuestos en un proceso por jurisdicción coactiva (...), incumplió la obligación por él adquirida (sic) en la Cláusula Séptima de dicho contrato de mantener exenta a la Compañía Colombiana de Electricidad y a sus sucesores de 'todos los impuestos, derechos, contribuciones, servicios y otras cargas municipales ahora existentes o que en lo futuro se establezcan y que de algún modo puedan gravar a la Compañía en sus bienes y negocios', quedando así incurso el Municipio en un acto de incumplimiento contractual, que tiene todo el alcance jurídico de violación de ley ..." (fl. 402, c. 1).

4.- La actuación procesal.-

Por auto del 2 de junio de 1998, se admitió la demanda, se ordenó la vinculación del demandado al proceso, a través de la notificación personal de la providencia al Alcalde del municipio de Guadalajara de Buga, se ordenó la notificación personal al señor agente del Ministerio Público, se ordenó la fijación del negocio en lista y se reconoció personería al apoderado de la parte actora (fls. 145 a 146, c. 1).

El municipio demandado se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, al considerar que el contrato del 9 de julio de 1947 no le fue cedido a la CVC, ni a EPSA S.A. E.S.P., entidades que no cumplieron con las cláusulas del mismo. Agregó que la demandante no era parte del contrato, motivo por el cual no podía invocar el artículo 1602 del C.C. Agregó que las exenciones de impuestos no son cedibles, ni pueden ser superiores a 10 años.

Propuso las excepciones de: i) cosa juzgada, ii) falta de personería sustantiva del demandante, iii) caducidad de la acción, iv) contrato no cumplido, v) ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones.

5.- Los alegatos de primera instancia.-

Las partes reiteraron lo expuesto en otras etapas procesales; además, la parte actora agregó que no se demostraron las excepciones propuestas por el ente demandado.

El Ministerio Público guardó silencio.

6.- La sentencia recurrida.-

Es la proferida el 18 de diciembre de 2002, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en la cual negó las pretensiones de la demanda y declaró no fundadas las excepciones propuestas por el municipio de Buga.

Frente a las excepciones consideró: i) que no se configuró la cosa juzgada en virtud de la decisión proferida dentro del proceso en el que se demandó la nulidad de las resoluciones 157 a 167, ya que los dos procesos no tenían el mismo fin; ii) no operó la caducidad de la acción, ya que la vigencia del contrato fue hasta el 1º de diciembre de 1996 y la demanda se interpuso el 1º de abril de 1998; iii) tampoco se configuró la denominada falta de personería sustantiva del

demandante, porque éste adquirió legitimación en la causa por activa al haber asumido los bienes y obligaciones que estaban en cabeza de la Compañía Colombiana de Electricidad; iv) la excepción de contrato no cumplido la consideró como un argumento de defensa; y v) tampoco encontró acreditada la indebida acumulación de pretensiones, pues ellas estaban encaminadas a solicitar la declaratoria del incumplimiento del contrato por parte del ente demandado.

Indicó que la titularidad del contrato del 9 de julio de 1947 quedó en cabeza de EPSA S.A. E.S.P., pero que, de conformidad con el artículo 38 de la ley 14 de 1983, los municipios solo podían otorgar exenciones de impuestos máximo por 10 años, de suerte que la cláusula séptima del contrato se tornó ilegal desde la vigencia de esa ley, esto es, desde el 6 de julio de 1983, de lo cual concluyó que el municipio de Buga no incumplió el contrato al cobrar los impuestos de industria y comercio por los años gravables 1985 a 1995.

7.- El recurso de apelación.-

Inconforme con la anterior decisión y dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento jurídico, la parte demandante interpuso recurso de apelación. Adujo que, si bien es cierto que el artículo 38 de la ley 14 de 1983 estableció un límite temporal a las exenciones tributarias, el *a quo*, al aplicar la excepción de ilegalidad de la cláusula séptima del contrato del 9 de julio de 1947, desconoció el artículo 39 de esa misma ley, según el cual continuaban vigentes las obligaciones contraídas por los municipios mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior.

Agregó que la sentencia de primera instancia creaba una grave situación económica para la demandante, al propiciar un enriquecimiento sin justa causa a favor del municipio de Buga y un correlativo empobrecimiento de EPSA S.A. E.S.P, ya que el municipio recibió oportunamente, por los años 1985 a 1996, el 2% del valor del suministro total de energía, según lo pactado en la cláusula sexta del contrato, y, en cambio, EPSA S.A. ES.P. tuvo que pagar lo indebidamente cobrado por el municipio de Buga.

8.- Trámite de segunda instancia.-

El recurso se concedió el 23 de mayo de 2003, se admitió el 2 de octubre de ese mismo año y, habiéndose dado traslado para alegar, la parte actora reiteró lo expuesto en el recurso de apelación. El demandado y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

1.- La competencia.-

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 18 de diciembre de 2002, por cuanto la cuantía del proceso fue estimada razonadamente por el demandante en la suma de \$ 2.661'914.776 y, para la época de interposición de la demanda¹, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción contractual cuya cuantía excediera la suma de \$18.850.000², monto que se encuentra ampliamente superado, como se puede observar. Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia, a términos de lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

2.- Análisis del caso.-

2.1.- En el *sub júdice*, el recurso de apelación se encaminó a atacar la decisión del *a quo* de aplicar la excepción de ilegalidad de la cláusula séptima del contrato del 9 de julio de 1947, toda vez que aquel no tomó en cuenta las disposiciones contenidas en el artículo 39 de la ley 14 de 1983.

En efecto, en la sentencia de primera instancia se consideró que la cláusula séptima del contrato mencionado, que contenía la exención de impuestos a favor de EPSA S.A. E.S.P., vulneraba el artículo 38 de la ley 14 de 1983, que disponía:

¹ 1º de abril de 1998.

² Artículo 2º del Decreto 597 de 1988.

“Artículo 38°.- Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal.

Sin embargo, le asiste razón al apelante al aducir que la decisión proferida por el *a quo* no tuvo en cuenta las disposiciones del artículo 39 de la ley 14 de 1983, que señaló las excepciones al límite temporal de la exención de impuestos, así:

“Artículo 39°.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior **continuarán vigentes:**

1. **Las obligaciones contraídas por** el Gobierno en virtud de tratados o convenios internacionales que haya celebrado o celebre en el futuro, y las contraídas por la Nación, los Departamentos o **los Municipios, mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior**” (se resalta).

Así las cosas, fácil es concluir que la exención contenida en la cláusula séptima del contrato del 9 de julio de 1947 se ajustaba a la norma antes transcrita, toda vez que había sido pactada con anterioridad a la expedición de la ley 14 de 1983, por lo que no se encuentra acreditada la excepción de ilegalidad señalada por el Tribunal.

2.2.- Ahora bien, sería del caso entrar a estudiar el supuesto incumplimiento de la cláusula séptima del contrato del 9 de julio de 1947, por parte del municipio de Guadalajara de Buga; sin embargo, se observa que se configura la excepción de inepta demanda, la cual puede ser declarada de oficio.

La demanda es el instrumento a través del cual se ejerce el derecho de acción, es decir, es el mecanismo que da lugar al inicio del proceso judicial, en aras de obtener la definición del asunto sometido al conocimiento del juez.

Advertida así la importancia que tiene la demanda como mecanismo introductorio del proceso jurisdiccional, es preciso tener en cuenta que la normatividad ha establecido diversos requisitos para el cumplimiento del presupuesto procesal denominado “*demanda en forma*”³; por lo tanto, no cualquier escrito denominado demanda pone en funcionamiento el aparato jurisdiccional del Estado, pues resulta necesario cumplir tales requisitos, a fin de configurar una demanda en debida forma. En ese sentido, los artículos 137 y 138

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 18 de abril de 2010, expediente 18.530

del Código Contencioso Administrativo consagraron los presupuestos con los que debía cumplir la demanda, así:

“Art. 137. Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:

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

“2. Lo que se demanda.

“3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción.

“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 pruebas que el demandante pretende hacer valer.

“6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.

“Art. 138. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

“Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.

“Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión.

“Si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren” (resalta la Sala).

Cuando falta alguno de los presupuestos señalados, se configura lo que se conoce como ineptitud sustantiva de la demanda, que impide que el juez se pronuncie de fondo en relación con las pretensiones formuladas por la parte actora.

En el caso concreto, de la lectura de las pretensiones se observa que el incumplimiento que el actor le endilga al municipio demandado⁴ está íntimamente ligado con la expedición de las resoluciones 157 a 167 del 31 de julio de 1996 y 001 del 3 de julio de 1997⁵, por medio de las cuales se efectuó el cobro de unos impuestos a EPSA S.A. E.S.P., es decir, EPSA S.A. E.S.P considera que dicho

⁴ “incumplimiento del contrato que se efectuó por la expedición por parte de la División de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guadalajara de Buga de los actos administrativos que liquidaron los impuestos de industria y comercio, complementario de avisos y tableros y sanciones fiscales a cargo de la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. EPSA E.S.P. por los años gravables de 1985 a 1996, inclusive” (pretensión tercera de la demanda).

⁵ El 9 de julio de 1999 la Sección Cuarta del Consejo de Estado, expediente 9409, M.P. Delio Gómez Leyva, resolvió el recurso de apelación interpuesto por EPSA S.A. ESP contra la sentencia del 11 de septiembre de 1998 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se habían negado las pretensiones en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166 y 167 del 31 de julio de 1996 proferidas por el Municipio de Buga. Se revocó la sentencia apelada y se declaró inhibido para fallar de fondo por falta de agotamiento de la vía gubernativa.

incumplimiento se configuró por la expedición de las resoluciones señaladas; así las cosas si el actor quería obtener indemnización por los daños causados con esos actos administrativos, debió demandar previamente su nulidad para lo cual debió atacar la validez de las resoluciones y luego sí demostrar los daños derivados de ellas.

En otras palabras, el actor debió demandar mediante la acción contractual la nulidad de esos actos administrativos y solicitar, ahí sí, el consecuente restablecimiento del derecho.

Lo anterior resulta obvio si se tiene en cuenta que, de no removerse la presunción de legalidad que ampara a los actos de los cuales se deriva el incumplimiento contractual, mal puede afirmarse que de ellos se derive perjuicio alguno⁶, pues si los actos son válidos no pueden generar para la administración el deber de indemnizar a quien estima lesionados sus derechos con aquellos.

Para lograr el propósito indemnizatorio, resulta indispensable, entonces que el actor solicite la nulidad del acto del cual deriva o pretende derivar el daño por el que reclama y que indique cuáles son las normas violadas y por qué las considera vulneradas, no sólo porque así lo exige el artículo 137 (numeral 4) atrás transcrito del Código Contencioso Administrativo, sino, además, por el carácter rogado de la jurisdicción contenciosa administrativa, principio que impone al juzgador el deber de realizar el análisis de legalidad dentro del marco planteado en la demanda, sin que le sea viable estudiar temas que no han sido sustentados por el actor⁷.

⁶ Sobre la necesidad de demandar los actos administrativos, esta Sección ha considerado: "Ahora bien, esta idea no le rinde culto a la forma ni desecha el derecho sustancial –como lo afirma el apelante-, sino que reconoce la competencia que la ley le otorgó a la administración para resolver previa y directamente sus conflictos contractuales, mediante decisiones unilaterales, que se presumen legales. En otras palabras, reconoce que los actos administrativos expresan la legalidad y la verdad, y eso hace la administración cuando decide el tema y para que desaparezcan del ordenamiento jurídico se deben demandar, so pena de seguir produciendo efectos jurídicos" (sentencia del 22 de abril de 2009, expediente 15.598. M.P. Enrique Gil Botero).

⁷ Sobre el carácter rogado de la jurisdicción contenciosa administrativa, esta Corporación ha sostenido: "La Jurisdicción Contenciosa Administrativa al tener el carácter de rogada, impone una carga al demandante consistente en que las pretensiones solicitadas (sic) además de concretas y claras, deben estar coherentemente desarrolladas a través de las normas legales que infringió la Administración, explicando el nexo causal y la antijuridicidad dentro del concepto de violación. Sólo de esta manera el operador de justicia podrá confrontar el Acto acusado con el Ordenamiento Jurídico determinando si la presunción de legalidad fue efectivamente desvirtuada" (Sección Segunda, Subsección B, C.P.: Bertha Lucia Ramírez de Páez, sentencia del 30 de julio de 2009, expediente: 15001-23-31-000-2000-02298-01 (0489-08)).
"(...) la demanda carece de concepto de violación, desconociendo la exigencia prevista en el numeral 4º del artículo 137 del C. C. A. En consecuencia, por este aspecto, la decisión será

En consecuencia, en la justicia administrativa el juzgador requiere, para hacer su pronunciamiento, de la individualización de las peticiones anulatorias, debidamente apoyadas en las razones de derecho contentivas del concepto de la violación que, a juicio del actor, conduzcan a la invalidación del acto administrativo atacado.

Por consiguiente, el fallador está impedido para estudiar temas y para pronunciarse sobre puntos que no fueron planteados y sustentados por el actor, en el escrito de demanda⁸.

En estos términos, la excepción de inepta demanda se configura, porque no se demandaron los actos administrativos que liquidaron los impuestos de industria y comercio, complementarios de avisos y tableros y se establecieron otras sanciones y de cuya expedición el actor pretendía derivar los perjuicios que reclama. Actuar de oficio en este punto violaría el derecho al debido proceso del demandado, pues éste no podría defender la validez del acto.

Ahora, si bien es cierto que EPSA S.A. E.S.P. en otro proceso solicitó la nulidad de las resoluciones 157 a 167 del 31 de julio de 1996, expedidas por el Municipio de Buga, en ese proceso tampoco se desvirtuó la legalidad de las mismas, ya que, con sentencia del 9 de julio de 1999⁹, se revocó la sentencia apelada, que había negado las pretensiones y se declaró inhibido para fallar de fondo por falta de agotamiento de la vía gubernativa; en consecuencia, mal podría declararse la indemnización de perjuicios derivados de actos administrativos cuya legalidad no ha sido desvirtuada.

Por lo anterior, la Sala se declarará inhibida para fallar de fondo el *sub júdice*, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3.- Condena es costas

inhibitoria, en tanto el fallo de mérito exige el señalamiento en la demanda 'relación de la causa petendi' (art. 175 C. C. A), para que si el fallo es estimatorio o denegatorio haga tránsito de cosa juzgada erga omnes, pero solo en relación con la causa petendi si es denegatorio. Todo lo anterior, se debe a lo rogado de la jurisdicción Contencioso Administrativa, en las acciones en las cuales se cuestiona la presunción de legalidad de los actos administrativos (art. 137, 4 ibídem)" (Sección Tercera. C.P.: María Elena Giraldo Gómez, sentencia del 27 de octubre de 2005, expediente: 25.485).

⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia 12 de septiembre de 1996, Rad. 3580, C.P. Manuel S. Urueta.

⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, expediente 9409, M.P. Delio Gómez Leyva.

No se impondrá condena en costas, porque la conducta de las partes no se enmarca dentro de las previsiones contempladas por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

1.- REVÓCASE la sentencia proferida el 18 de diciembre de 2002 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca; en su lugar, se inhibe para dictar sentencia de mérito.

2.- Sin condena en costas.

3.- En firme esta providencia, **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA