

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 85001-23-33-000-2017-00255-01(61277)**

**Actor: ECOPETROL S.A.**

**Demandado: LUCENY DUARTE NARVÁEZ – TEODORO ZAMUDIO ZAMUDIO Y OTROS**

**Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA – LEY 1437 DE 2011**

Procede el Despacho a resolver recurso de apelación interpuesto por el apoderado de ECOPETROL S.A., contra auto de **22 de febrero de 2018** proferido por el Tribunal Administrativo del Casanare, por medio del cual se rechazó la demanda por la presunta indebida acumulación de pretensiones.

**ANTECEDENTES**

1.- Mediante demanda presentada el **01 de diciembre de 2017**, por el apoderado de Ecopetrol S.A., y en ejercicio del medio de control de reparación directa, solicitó la declaratoria de responsabilidad de la señora Luceny Duarte Narváez por el incumplimiento contractual del acuerdo contenido en el acta de reconocimiento de daños suscrita el 12 de febrero del 2014 y por las “*acciones de hecho*” que impidieron la materialización del acuerdo y la perforación del predio “*La Bendición*”, así mismo el apoderado de Ecopetrol S.A., petitionó que se declaren extracontractualmente responsable a los señores Teodoro Zamudio Zamudio y otros, por las “*acciones de hecho*” que impidieron la entrada de los trabajadores y contratistas de Ecopetrol S.A., al predio “*La Bendición*”, lo cual impidió el desarrollo y ejecución de la perforación exploratoria de los pozos petroleros Muérgana 1, Muérgana Sur y Chicanero<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Folio 102 del Cuaderno Principal

2.- El Tribunal Administrativo de Casanare, el **17 de enero de 2018**<sup>2</sup>, inadmitió la demanda por existir una indebida acumulación de pretensiones frente a los demandados, toda vez que contra la señora Luceny Duarte Narváz se esgrimían pretensiones de carácter contractual, mientras que a los señores Teodoro Zamudio, Lida Amparo Pinto y Odener Hildebrando Chávez Leal, se les atribuía responsabilidad de carácter extracontractual. En ese sentido, el Tribunal Administrativo de Casanare solicitó a la parte demandante explicar y sustentar la estimación razonada de la cuantía y en caso de persistir la acumulación de pretensiones, señalar el monto de la condena que se pretendía hacer valer por cada una.

3.- El demandante procedió a la subsanación de la demanda en los siguientes términos:

*“(...) 1)Declarar contractualmente responsable a i) Teodoro Zamudio y Lida Amparo Pinto por los perjuicios derivados del incumplimiento del acuerdo contractual celebrado con Ecopetrol SA (...) y de los perjuicios derivados por la acciones de hecho que impidieron la materialización de dicho acuerdo cuyo objeto era la realización de las actividades de “vías de acceso para los pozos exploratorios Muérgana 1, Muérgana Sur y Zurron (...) ii) Luceny Duarte Narváz por los perjuicios derivados del incumplimiento contractual del acuerdo celebrado con Ecopetrol SA (...) y de los perjuicios derivados por la acciones de hecho que impidieron la materialización de dicho acuerdo cuyo objeto era las actividades de “localización, aérea para descole y vías de acceso al pozo exploratorio Chicanero1(...). 2)Declarar extracontractualmente responsable, por fuero de atracción, al señor Odener Hildebrando Chávez Leal, por haber incitado a la población a impedir , junto con los poseedores, el acceso a los predios Santa Rita y La Bendición, donde se ejecutarían las obras (...). 3) Consecuencialmente, se pide que los demandantes, en forma solidaria, cancelen por concepto de daños la suma de \$873.520.881<sup>3</sup>(...)”.*

4.- En auto del **22 de febrero del 2018** el Tribunal Administrativo del Casanare rechazó la demanda interpuesta por Ecopetrol S.A., con fundamento en que el artículo 165 del CPACA, establece que la acumulación de pretensiones es viable cuando; todas estas correspondan al conocimiento del mismo juez sin perjuicio de la eventual atracción de la competencia por el mayor nivel funcional o por el de nulidad de actos, y además sostuvo que intentar acumular pretensiones contractuales y extracontractuales, las cuales son objeto de estudio de jurisdicciones diferentes, *“quebranta la regla primaria relativa a dicha competencia comparativa o extendida dentro de varios niveles de una misma jurisdicción para conocer y desatar todo el conflicto”*.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> folio 93 del C.1

<sup>3</sup> Folio 102 y 103 del C.Ppal

<sup>4</sup> Folio 103 del Cuaderno Principal

Así mismo, el *a-quo* sostiene que: *“para no desnaturalizar la teoría de caso de quien demanda y sacrificar la eficacia del medio de control con pretensiones irregularmente acumuladas; es así como la imputada violación de obligaciones contractuales, si (sic) prospera, caiga en vacío respecto de las consecuencias patrimoniales indemnizatorias que persigan pues tan solo pueda declararse violado el compromiso negocial, con efectos simbólicos por estar vedado al juez especializado incursionar en la órbita de los presuntos hechos perturbadores posteriores o concomitantes generadores de típica responsabilidad extracontractual”*<sup>5</sup>.

**5.-** Por medio de escrito del **28 de febrero de 2018**, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación bajo los siguientes argumentos: i) que el Art. 140 inciso 3 en armonía con el artículo 104 del CPACA sostiene que *“las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública”* y que por lo tanto las pretensiones incoadas por Ecopetrol S.A. son de conocimiento del Juez Administrativo. ii) Que para el presente caso opera el fuero de atracción ya que *“(…) lo hechos en que se funda la misa tiene (sic) conexidad en razón a que se presentan elementos comunes entre las pretensiones pues lo hechos tienen un origen común. Como los es el hecho de impedir la actividad de exploración y explotación petrolera que le fue asignada por mandato legal a ECOPETROL S.A., entidad que hace parte del estado y es la que mayor aporte económico hace al mismo. Por tal motivo impedir su actividad es atentar contra el mismo Estado lo cual le impide cumplir con las obligaciones contractuales (...)*<sup>6</sup>.

**6.-**En auto del **08 de marzo del 2018** el Tribunal Administrativo de Casanare concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante.

## CONSIDERACIONES

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que le atribuye al Consejo de Estado la competencia para resolver los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

---

<sup>5</sup> Folio 105 del Cuaderno Principal

<sup>6</sup> Folio 107 del Cuaderno Principal

Igualmente, el presente proceso tiene vocación de doble instancia en razón a la cuantía, pues la pretensión mayor individualmente considerada asciende a la suma de COP\$15.179.752.908 m/cte, equivalente a 20576,66 salarios mínimos mensuales de 2017, año de presentación de la demanda, a razón de \$737.171.00 el salario mínimo legal mensual, al tenor de lo dispuesto en los artículos 152.6 y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **1.- Del medio de control de Reparación Directa**

En principio, el mecanismo de control de reparación directa es una acción de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, orientada a indemnizar integralmente el perjuicio ocasionado a las personas en razón de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma. Asimismo, se ejercerá este medio de control *“cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular”*.

Con relación, a la presentación del medio de control de reparación directa en el que una entidad del Estado sea la que la invoque, es claro, que la misma es de naturaleza extracontractual, por lo que esta jurisdicción es competente para conocer de ésta.

Al respecto, el Consejo de Estado ha establecido que:

*“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de la acción impetrada, toda vez que la demanda se presentó en ejercicio del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, por parte de una entidad estatal, esto es, el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, para obtener la reparación del daño que le habría causado la sociedad demandada. (...) la Sala advierte que se debe aceptar la interpretación de la parte actora acerca de la jurisdicción competente para conocer de las acciones de reparación directa incoadas por entidades del Estado contra particulares, toda vez que la demanda se presentó el 1º de diciembre de 2009, en vigencia del Código Contencioso Administrativo, tal como fue modificado por la Ley 446 de 1998 y la Ley 1107 de 2006, bajo las cuales se daba cabida a un criterio orgánico para la determinación de la jurisdicción competente. De acuerdo con esas leyes, puede interpretarse el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo en el sentido de que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo era competente para conocer de las controversias por daños antijurídicos, tanto en las acciones contra el Estado, como en aquellas que el Estado incoara contra particulares, por cualquier causa<sup>7</sup>.*

---

<sup>7</sup>Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Consejera ponente : Marta Nubia Velásquez Rico, 24 de mayo de 2017. Radicación número 25000-23-26-000-2009-00989-01(48388).

## 2.- Del medio de control de controversias contractuales

En referente al medio de control de controversias contractuales y según lo establecido en el artículo 141 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se puede afirmar que es una vía procesal que cubre toda la variedad de situaciones problemáticas que hipotéticamente pueden tener lugar en el ámbito de las relaciones de carácter comercial que detente el Estado. Sobre el particular es preciso recoger la siguiente precisión teórica y conceptual:

*“(…)es una acción, por regla general, de naturaleza subjetiva, individual, temporal, desistible y pluripretensional a través de la cual cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales; que se orden su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan las demás declaraciones y condenaciones que sean pertinentes; así mismo, la nulidad de los actos administrativos contractuales y los restablecimientos a que haya lugar; como también las reparaciones e indemnizaciones relacionadas con los hechos, omisiones u operaciones propias de la ejecución del contrato.”<sup>8</sup> (Subraya propia del Despacho).*

En consecuencia, es posible usar esta herramienta procesal para cuestionar las actuaciones desarrolladas durante la ejecución del contrato estatal, como la legalidad de los actos administrativos proferidos dentro del desarrollo del mismo. De esta manera puede cualquiera de las partes solicitar que se declare su incumplimiento, la nulidad de los actos administrativos contractuales y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios.

## 3.- Acumulación de pretensiones

A efectos de materializar los principios de economía y celeridad procesal el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y el Código General del Proceso (CGP) desarrollaron la figura de la acumulación de pretensiones, la cual tiene por finalidad que una pluralidad de pedimentos que guardan un vínculo de identidad entre sí, sean tramitados por el Juez competente dentro de un mismo procedimiento y resueltas en un solo fallo.

En ese sentido, la acumulación de pretensiones supone que el aglutinamiento de los pedimentos tiene lugar con el inicio del procedimiento y debe satisfacer unas exigencias

---

<sup>8</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Contencioso Administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 227-230.

lógicas necesarias tendientes a conservar la unidad de sentido del proceso, debiendo ser todos los pedimentos armonizables entre sí.

En cuanto a los requisitos de procedencia para la acumulación de pretensiones, es preciso señalar que el artículo 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuya observancia se hace imperiosa para efectos de la acumulación, señala una serie de exigencias de carácter objetivo que deben satisfacerse a plenitud para el éxito de la acumulación de pretensiones y más cuando se pretende hacer valer pretensiones propias de medios de control diferentes, siendo estas: i). *Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.* ii). *Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.* iii). *Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.* iv). *Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento*<sup>9</sup>.

#### **4.- Caso Concreto**

Descendiendo al caso bajo estudio, el Despacho advierte que ECOPETROL S. A., impetró pretensiones de reparación directa contra Teodoro Zamudio Zamudio y otros, debido a que estos impidieron por las “*acciones de hecho*” la entrada de los trabajadores y contratistas de Ecopetrol S.A., al predio La Bendición, lo cual imposibilitó el desarrollo y ejecución de la perforación exploratoria de los pozos petroleros Muérgana 1, Muérgana Sur y Chicanero 1. Por otra parte, incoó contra la señora Luceny Duarte Narvárez pretensiones de carácter contractual, ya que según la entidad demandante, está incumplió con los acuerdos contenidos en el “*acta de reconocimiento de daños*” suscrita del 12 de febrero de 2014.

Advierte el Despacho que contrario a lo esgrimido por el *a quo*, esto es, que las pretensiones de la demanda adolecían de indebida acumulación por pertenecer a jurisdicciones diferentes, es necesario aclarar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla la acumulación de

---

<sup>9</sup> Conforme a los requisitos del artículo 165 del CPACA

pretensiones de diferentes medios de control siempre y cuando se cumpla con las exigencias contempladas por el artículo 165 de la mencionada norma.

En ese mismo sentido y frente al argumento del Tribunal Administrativo de Casanare concerniente a que no es posible acumular pretensiones de índole contractual y extracontractualmente debido a que se produciría una ruptura de la *causa petendí*, es imperioso explicar que se está desconociendo que el medio de control de reparación directa tiene una naturaleza de doble vía, tal y como lo consagra el art. 140 inciso 3 el cual contempla lo siguiente:

***“(...) Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado (...)***

*(...) Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública (...).”*

Así las cosas, es claro que las pretensiones incoadas respecto de los señores Teodoro Zamudio Zamudio, Lida Amparo Pinto y Ordener Hildebrando Chávez por las “*acciones de hecho*” que imposibilitaron la entrada de los trabajadores y contratistas de Ecopetrol S.A. al predio “*La Bendición*” impidiendo así el desarrollo y ejecución de las labores de perforación exploratoria de los pozos petroleros ubicados en el predio en mención, son de carácter extracontractual, así como, lo dispone el medio de control de reparación directa debido a su naturaleza de doble vía.

Es propio de esta jurisdicción conocer de la acción de reparación directa iniciado por una entidad de derecho público contra un particular, ya que la administración es susceptible de daños ya sea por la acción o por la omisión de una particular o de otra entidad. Por lo cual es ajustado a derecho que se inicie un proceso por las posibles acciones lesivas de particulares contra entidades administrativas.

Por expuesto, este Despacho no evidencia vulneración alguna de la ley o los principios que rigen el proceso, en la medida en que la acumulación de pretensiones de medios de control, de controversias contractuales y de reparación directa cumple con todas las exigencias legales y no se afecta la naturaleza misma del proceso al presentarse la convergencia de pretensiones de diversos medios de control ya que así lo establece la legislación aplicable al caso.

Por lo anterior, es claro que en el presente asunto reúnen los requisitos establecidos en el artículo 165 del CPACA, como pasa a explicarse

REQUISITOS LEGALES PARA LA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES(Art.165 CPACA)	MEDIO DE CONTROL	
	REPARACIÓN DIRECTA	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
<u>I. COMPETENCIA</u>	El presente asunto es de conocimiento del Tribunal Administrado del Casanare debido a su naturaleza y cuantía según lo establecido en el Art. 152 numeral 6 del CPACA	El presente asunto es de conocimiento del Tribunal Administrado del Casanare debido a su naturaleza y cuantía según lo establecido en el Art. 152 numeral 5 del CPACA
<u>II CONEXIDAD DE LAS PRETENSIONES</u>	<p>En la demanda se observa que las pretensiones que se buscan hacer valer bajo el medio de control de reparación directa son claras y se encuentran debidamente individualizadas tal y como los exige el Art. 163 inciso 2 del CPACA.</p> <p>No se excluye otro medio de control como lo es el de controversias contractuales ya que la base de las posibles declaraciones de responsabilidad son los mismos hechos, es decir, la imposibilidad de la exploración y explotación de los predios, debido a las “acciones de hecho” ejercida por los particulares demandados.</p>	<p>En la demanda se observa que las pretensiones que se buscan hacer valer bajo el medio de control de controversias contractuales son claras y se encuentran debidamente individualizadas tal y como los exige el Art. 163 inciso 2 del CPACA.</p> <p>No se excluye otro medio de control como lo es el de reparación directa ya que la base del posible incumplimiento contractual se originó en los mismos hechos, es decir, la imposibilidad de la exploración y explotación de los mencionados predios, debido a las “acciones de hecho” ejercida por los contratistas demandados.</p>

<p><u>III. CADUCIDAD</u></p>	<p>Toda vez que no se tiene certeza en el plenario (hasta este momento) de la fecha cuando empezaron las “<i>acciones de hecho</i>” que imposibilitaron la entrada, exploración y explotación de los mencionado predios. Se impone, en virtud del principio pro actione y en aras de privilegiar el acceso efectivo a la administración de Justicia, seguir adelante la actuación contenciosa administrativa a fin de que sea al momento del fallo, cuando se tengan mayores elementos de juicio, tal es el caso de un medio probatorio idoneo que permita inferir el momento en que posiblemente fue causado el daño alegado, que se podrá determinar con certeza si acaeció la caducidad de las acción ejercidas por el demandante<sup>10</sup>.</p>
<p><u>IV. CADUCIDAD EN EL TRÁMITE DEL PROCESO</u></p>	<p>Para el caso es aplicable lo establecido en el art. 179 del CPACA. El cual establece el procedimiento de correspondiente tanto para el medio de control de reparación directa como para el medio de control de controversias contractuales y al tener ambos la misma naturaleza contenciosa, se les dará trámite en el mismo procedimiento</p>

Con fundamento en lo anterior, se encuentra demostrado que no nos encontramos ante una indebida acumulación de pretensiones, ya que la demanda interpuesta por Ecopetrol S.A. contra Luceny Duarte Narváez y otros cumple con todos los requisitos legales para ser admitida por le Juez Administrativo correspondiente.

En consecuencia se revocara la providencia impugnada, y se le dará trámite a la demanda incoada por ECOPETROL S.A contra Luceny Duarte Narváez, Teodoro Zamudio Zamudio y otros, en ejercicio de la acción de reparación directa acumulado con el medio de control de controversias contractuales

Por lo anteriormente expuesto,

**RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** el numeral primero del auto del 22 de febrero de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante el cual se rechazó la demanda al existir una supuesta indebida acumulación de pretensiones.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. auto del 27 de agosto de 2015. Exp. 54385 M.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa

**SEGUNDO: ADMITIR** la demanda interpuesta por ECOPETROL S.A. contra la señora Luceny Duarte Narváez por la acción de controversias contractuales y contra Teodoro Zamudio Zamudio, Lida Amparo Pinto y Odener Hildebrando Chávez Leal por la acción de reparación directa, por mérito de lo anteriormente expuesto en esta providencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente al demandado, al señor Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado esta providencia.

**CUARTO: SURTIR** el traslado de la demanda a los demandados y al Ministerio Público por el término de treinta (30) días conforme al artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**QUINTO:** Las anteriores previsiones, así como la fijación de los gastos del proceso, corresponderán al Tribunal Administrativo del Casanare.

**SEXTO: DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

AAAR/7T.4C.2CDs