



RECURSO DE APELACIÓN – Respecto de la decisión de rechazo de la demanda de reconvención / INADMISIÓN DE LA DEMANDA RECONVENCIÓN – Defectos / DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Requisitos: identidad de partes; identidad de causa petendi o conexidad entre las demandas y que las súplicas de la reconvención no estén sujetas a la decisión que fondo que se adopte en el proceso sobre el libelo demandatorio inicial / RECHAZO DE LA DEMANDA DE RECONVENCIÓN – No procede porque se subsanó conforme a lo indicado en el auto que la inadmitió

En lo que respecta a la identidad de partes, la Sala encuentra que la demanda de reconvención que nos ocupa, sí fue subsanada en debida forma, en tanto que, de la revisión del escrito de subsanación se advierte que quien interpone la demanda de reconvención es el señor [...], parte demandada en el proceso inicial, en contra de la sociedad Empresas Públicas de Medellín, entidad demandante en el libelo demandatorio que dio origen a la reconvención. Aunado a ello, la Sala advierte que, aun cuando el recurrente no indicó el medio de control que estaba invocando en la demanda de reconvención, lo cierto es que de las pretensiones invocadas se puede inferir que el medio de control impetrado es el de reparación directa. Por otra parte, en lo concerniente a la identidad de causa petendi o conexidad entre las demandas a acumularse, la Sala considera que, contrario a lo expuesto en la decisión apelada, en el presente asunto sí existe conexidad entre las dos demandas, en tanto ambas se derivan del contenido del acto administrativo contenido en la Resolución No. SSPD-20178300026885 de 7 de abril de 2017, puesto que el demandante, básicamente, pretende la declaratoria de nulidad de dicha resolución, mientras que quien reconviene, busca que EPM responda por los presuntos perjuicios derivados del incumplimiento del citado acto. De manera que, tal como lo indica el recurrente, la conexidad entre ambas demandas está dada por el acto administrativo de la Superservicios, acto administrativo que es común a ambas partes, a Empresas Públicas de Medellín, como obligado a cumplirlo y al señor [...] como beneficiario del mismo y perjudicado directo con el incumplimiento de la Entidad [...] Finalmente, y en relación con el último presupuesto para la procedencia de la admisión de la demanda de reconvención, esto es, que las súplicas de la reconvención no estén sujetas a la decisión que fondo que se adopte en el proceso sobre el libelo demandatorio inicial, la Sala no advierte que las pretensiones invocadas en la reconvención, dependan exclusivamente de la decisión de fondo que se emita en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por EPM, comoquiera que, lo que pretende el señor [...] con la reconvención, es el resarcimiento de unos perjuicios presuntamente ocasionados con el incumplimiento de un acto administrativo, el cual, valga decirlo, produce y seguirá produciendo efectos jurídicos, hasta tanto sea retirado del ordenamiento jurídico por un juez de la República. En virtud de lo expuesto, y al constatarse el cumplimiento de los requisitos desarrollados anteriormente, la Sala revocará la decisión impugnada, para, en su lugar, disponer que el a quo, teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en la presente providencia, realice un nuevo

estudio de admisibilidad de la demanda de reconvención presentada por el señor [...], en el que se analice el cumplimiento de los demás requisitos exigidos por la ley para su procedencia.

DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Generalidades / DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Oportunidad / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

La demanda de reconvención es una facultad que puede ejercer el demandado para formular pretensiones en contra de quien lo demanda, con el objeto de que estas se tramiten y decidan en el mismo proceso. Por tal razón, nos hallamos en presencia de una figura a través de la cual se da aplicación al principio de economía procesal, en tanto permite la acumulación de acciones. [...] Ahora bien, el artículo 177 del CPACA -norma que regula lo concerniente a la oportunidad para presentar la demanda de reconvención-, establece que el demandado puede reconvenir dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma. Adicionalmente, esta corporación judicial ha señalado que, en tratándose de demandas de reconvención, además de los requisitos de que trata la precitada norma, se deben cumplir dos exigencias adicionales [...] al momento de efectuarse el estudio de admisibilidad de la demanda de reconvención, además de constatarse que se haya presentado dentro del término de traslado del auto admisorio de la demanda inicial o de su reforma -tema que no es objeto de controversia en esta ocasión, dado que la demanda de reconvención fue presentada oportunamente-, también se debe verificar: i) que las pretensiones de la reconvención deben tener conexidad con el objeto planteado en la demanda inicialmente promovida, y ii) que las súplicas de la reconvención no estén sujetas a la decisión que fondo que se adopte en el proceso que se ventile con ocasión del libelo demandatario inicial.

DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Requisitos / DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Conexidad con el objeto planteado en la demanda inicial

[L]a conexidad entre pretensiones o demandas se encuentra dada por aquellos elementos comunes o interdependientes que vinculan los intereses de varios sujetos procesales, los cuales, aunque pretendan fines distintos, se encuentran motivados por un mismo objeto, causa, o circunstancia especial. Elementos de convergencia que permiten tramitar varias pretensiones ante un mismo juez y en un mismo procedimiento, en aras de dar cumplimiento a los principios de economía y celeridad procesal.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 150 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 177 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 243 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 88

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 05001-23-33-000-2017-02173-01

Actor: EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y JUAN JOSÉ CONGOTE SÁNCHEZ

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Tema: Recurso de apelación en contra del auto que rechaza demanda de reconvención

Auto que resuelve recurso de apelación

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial del demandado, señor **Juan José Congote Sánchez**, en contra del auto de 16 de enero de 2020¹, proferido por la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia², mediante el cual se rechazó la demanda de reconvención interpuesta por este.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda y su trámite

En escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Antioquia el 25 de agosto de 2017³, la sociedad **Empresas Públicas de Medellín** – en adelante **EPM**, por conducto de apoderado judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, en contra de la **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**, en adelante **Superservicios**, así como del señor **Juan José Congote Sánchez**, en la que elevó las siguientes pretensiones:

[...] 5.1. PRINCIPALES

PRIMERA Que se declare la nulidad de la **RESOLUCIÓN No. SSPD-20178300026885** del 7 de abril de 2017 por medio de la cual ‘se decide una Revocatoria Directa’ dentro del expediente No. 2017830380100396E, proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, se sirva declarar que EPM no está obligada a realizar las

¹ Folio 101 a 102 cuaderno demanda de reconvención

² Sala de Decisión integrada por los magistrados Álvaro Cruz Riaño (ponente), John Jairo Alzate López y Jorge Iván Duque Gutiérrez (salva voto)

³ Folios 1 a 338 del cuaderno No. 1 principal

obras que ordena la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y que se reembolse a Empresas Públicas de Medellín E.S.P. el costo de las obras ejecutadas inicialmente, el 12 de julio de 2017, en cumplimiento de la Resolución demandada, en la suma de **CINCO MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS CON SETENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$5.985.842.79)**; ya sea por el señor JUAN JOSÉ CONGOTE SÁNCHEZ, en calidad de urbanizador o constructor del Proyecto Altos de María Auxiliadora, que es quien directamente se beneficia de dicha obra, o por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que es quien (sic) dio la orden de prestación del servicio por fuera de las competencias legales de mi representada.

(...)

SUBSIDIARIA: Se solicita que en el evento en que no se declare la nulidad del Acto Administrativo demandado y EPM tenga que construir las redes, para la prestación efectiva del servicio de acueducto, en cumplimiento de la orden dada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través de la RESOLUCIÓN No. SSPD-20178300026885 del 7 de abril de 2017, se ordene a esa entidad y/o al señor JUAN JOSÉ CONGOTE SÁNCHEZ (en calidad de urbanizador o constructor), reembolsar a EPM los dineros que gaste en esta construcción de las redes de acueducto y alcantarillado, además pague a EPM los demás perjuicios económicos que llegaren a sufrir, cuantificados en este momento, en la suma de **SIETE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL DIECISIETE PESOS M/L (\$7.481.306.017.00)** más el costo de las obras ejecutadas en la suma de **CINCO MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS CON SESENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$5.985.842.79)**, así (...) **PARA UN TOTAL DE SIETE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$7.487.291.859.79)**. Suma ésta que corresponde solo a las redes externas locales o secundarias; y no incluye el valor de las redes internas ni las acometidas de cada una de las viviendas, toda vez que de acuerdo a la Ley 142 de 1994, estas son de responsabilidad del propietario del inmueble y/o usuario, suscriptor del servicio [...].”

Una vez subsanada la demanda, conforme a lo ordenado en auto de 22 de enero de 2018⁴, el magistrado del Tribunal Administrativo de Antioquia a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 18 de abril de 2018⁵, admitió la misma y ordenó que se surtieran las respectivas notificaciones.

2. Contestaciones de la demanda

Dentro de la oportunidad establecida para tal efecto, la **Superservicios** contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de **EPM**⁶. Por su parte, la doctora Luz Marina Aristizábal Correa, quien manifestó actuar en calidad de “*apoderada judicial de ALTOS DE MARÍA AUXILIADORA SAS con NIT (...) representada legalmente por el señor JUAN JOSÉ CONGOTE SÁNCHEZ*”, contestó la demanda⁷ y, a su vez, en escrito separado, y sin especificar el medio de control

⁴ Folio 340 del cuaderno No. 1.

⁵ Folio 387 del cuaderno No. 1.

⁶ Folios 419 a 438 del cuaderno No. 1.

⁷ Escrito de fecha 28 de agosto de 2018, visible de Folios 595 a 617 del cuaderno No. 1.

invocado, presentó **demanda de reconvención** en contra de **EPM⁸**, en la que elevó las siguientes pretensiones:

“[...] PERJUICIOS POR DAÑO EMERGENTE A AGOSTO DE 2018:

1. HIPOTECA DE \$550.000.000

Se trata de dinero prestado hipoteca, que se utilizó para cancelar deudas de la construcción edificio y que estamos pagando intereses desde Octubre del año 2016. HOY son \$187.000.000.

HIPOTECA DE \$200.000.000

Se trata de un dinero prestado hipoteca, que se utilizó para cancelar deudas de la construcción edificio y que estamos pagando intereses desde Septiembre y Octubre del año 2016. Son a HOY = \$117.750.000.

2. Dineros cancelados a propietarios por no entrega de apartamentos:

Al Sr. Luis Emilio Pérez, la suma de \$10.000.000. por 20 apartamentos que compró con la familia desde julio del año 2017. \$140.000.000.

Al Sr. Luis Fernando Toro, la suma de \$6.000.000 por 8 apartamentos que compró con la familia y estamos cancelando desde Abril del año 2017. Son \$6.000.000 x 16 MESES = \$96.000.000.

3. Dineros dejados de percibir por el 70% del valor de la financiación de los aptos, más el 2% de intereses [...].

4. Incrementos costo de obra por 20 meses hasta hoy, 10% aprox. \$150.000.000.

5. Deterioro de la piscina por falta de agua. \$8.000.000. volverla a enchapar.

6. Gastos de abogados en procesos jurídicos. \$9.000.000. son 3 tutelas + 2 demandas.

7. Nómina de empleados: \$6.000.000 x 20 meses = \$120.000.000.

8. Valor construcción de acueducto privado en curso \$193.124.000.

9. Incremento en costos legales y escrituras \$103 x 1.000.000 = \$103.000.000.

PERJUICIOS POR LUCRO CESANTE

Inversión Obra \$5.400.000.000 x 2% x 20 MESES HOY = \$2.160.000.000.

DAÑO REPUTACIONAL

Se estima en \$3.000.000.000, la sociedad y los clientes dejaron de creer en el proyecto y en la Empresa, y por esa razón será casi imposible para mi Empresa emprender otro proyecto nuevo [...].”

El magistrado sustanciador del proceso en primera instancia, mediante auto de 11 de octubre de 2019⁹, inadmitió la demanda de reconvención, señalando para el efecto que:

“[...] la demanda no fue presentada y admitida contra la Sociedad Altos de María Auxiliadora S.A.S; esta persona jurídica no es demandada en el presente proceso, por lo cual, no está legitimada para presentar demanda de reconvención ni tampoco para intervenir en el proceso de la referencia (...) a pesar de que se trata de una demanda de reconvención, es necesario para su admisión, que de formularse la demanda en proceso separado, procedería la acumulación de pretensiones (...) en el presente proceso, no se cumple con el requisito de la conexidad, referido a que las pretensiones deben guardar relación entre sí (...) no hay identidad de partes, ni tampoco hay identidad de causa petendi ni identidad en el objeto de las pretensiones, por lo cual,

⁸ Folios 657 a 669 del cuaderno No. 2.

⁹ Folios 670 a 671 del cuaderno No. 2.

debe corregirse la demanda, a fin de que las pretensiones sean conexas, para que pueda admitirse la demanda de reconvención (...) deberá razonar adecuadamente la cuantía y los hechos y las pretensiones, de manera que guarden relación unos con otros, [...]”.

Cabe resaltar que la apoderada judicial del señor Congote Sánchez, mediante escrito de subsanación radicado el 30 de octubre de 2019¹⁰, manifestó actuar “*en calidad de apoderada judicial del señor **JUAN JOSÉ CONGOTE SÁNCHEZ** (...) quien actúa dentro del proceso en calidad de demandado*”, escrito de subsanación, en el que: i) agregó dos (2) hechos nuevos a la demanda de reconvención; ii) estimó razonadamente la cuantía y, iii) precisó las pretensiones perseguidas con la reconvención, así:

*[...] **PRIMERA PRINCIPAL:** Declarar que EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P., como prestadora del servicio público domiciliario esencial de acueducto, incumplió con la obligación de prestar efectivamente el servicio para el Edificio Altos de María Auxiliadora, ubicado en Sabaneta, Antioquia, contraviniendo su propio acto administrativo, de acuerdo al cual, el proyecto contaba con la disponibilidad del servicio.*

***SEGUNDA PRINCIPAL:** Declarar igualmente, que EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P., incumplió la orden impartida por su superior funcional, esto es, por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Regional Occidente, contenida en el acto administrativo del cual pretende en este juicio su nulidad, pero que por encontrarse vigente y con presunción de legalidad, debe ser cumplido incondicionalmente.*

***PRIMERA SUBSIDIARIA:** Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y probándose los perjuicios que con la omisión acusada, EPM le ha causado a Mi Cliente, que sea declarada responsable y condenada al pago de los perjuicios que a continuación se describen:*

1. PERJUICIOS POR DAÑO EMERGENTE DESDE OCTUBRE DE 2016 A OCTUBRE DE 2019:

(...)

2. PERJUICIOS POR LUCRO CESANTE:

(...)

3. DAÑO REPUTACIONAL:

(...)

V. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA

*De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 162 del CPACA, manifiesto que la cuantía la estimo en la suma de **CATORCE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS (\$14.886.000.000)** [...]*”.

3. Providencia apelada

¹⁰ Folios 1 a 14 del cuaderno de demanda de reconvención.

La Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 16 de enero de 2020, rechazó la demanda de reconvencción presentada por la apoderada judicial del señor **Juan José Congote Sánchez**, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“[...] la parte actora mediante memorial del 30 de octubre de 2019, insistió en presentar pretensiones que no son conexas, en la medida en que, no hay identidad de partes, ni tampoco hay identidad de causa petendi, en especial porque, de un lado EPM solicita la nulidad del acto administrativo emitido por la Superintendencia de Servicios Públicos que ordena a EPM la construcción de redes de alcantarillado y de otro, el señor Congote solicita la declaratoria de responsabilidad administrativa de EPM por no dar cumplimiento al contenido de dicho acto administrativo. De manera que, se observa, no existe identidad de causa petendi ni identidad en el objeto de las pretensiones (...) se reitera, que no es suficiente que la ley permita la acumulación de medios de control en el artículo 165 del CPACA, para que cualquier acumulación proceda, porque siempre debe satisfacerse el requisito de la conexidad, el cual se echa de menos en el presente proceso (...) transcurrido el plazo, este no dio cumplimiento a las exigencias de la Corporación para entender adecuadamente presentada la demanda, por lo que corresponde el rechazo de la demanda, por incumplimiento de requisitos exigidos de conformidad con el numeral 2º del artículo 169 del CPACA [...]”.

4. Recurso de apelación

La apoderada judicial del señor **Juan José Congote Sánchez** interpuso recurso de apelación en contra de la decisión anterior¹¹, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*“[...] en el presente proceso estamos frente a una acumulación de acciones, **no de pretensiones, como lo indica la Sala**, que no requiere como presupuesto la identidad de causa petendi y aunque la Sala considera que no hay identidad de partes, hay que decir que se equivoca en esa apreciación, pues claramente si la hay, al menos parcialmente, en tanto uno de los demandados por **EPM es JUAN JOSÉ CONGOTE SÁNCHEZ**, y es el mismo que demanda en reconvencción a **EPM**; además, la conexidad entre ambas demandas está dada por el acto administrativo de la Superservicios, acto administrativo que es común a ambas partes, a **EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN**, como obligado a cumplirlo y a **JUAN JOSÉ CONGOTE** como beneficiario del mismo y perjudicado directo con el incumplimiento de la Entidad; situación comprendida claramente por el Magistrado Duque Gutiérrez al exponer su salvamento de voto (...) la Sala con su decisión, le está negando a mi Cliente que dentro del proceso que se discute la nulidad del acto administrativo que le otorgó el derecho a la conexión al servicio público esencial de acueducto, que le sea resuelto su pedido de declaratoria de responsabilidad y consecuente indemnización de perjuicios en contra de la entidad incumplida esto es, **EPM**, con lo cual se cumplen los presupuestos de conexidad entre la demanda de reconvencción y la demanda inicial, (que no tienen que ser idénticos como lo supone la Sala en la decisión recurrida), la oportunidad probatoria y la competencia del Juez, para resolver dentro de un mismo proceso el conflicto planteado entre las partes.*

(...)

En efecto, tal como lo manifestó el Magistrado Duque Gutiérrez, el conflicto que une a las partes en este proceso gira inequívocamente en torno a un acto administrativo que desde diferentes condiciones, le es común a ambas partes y del mismo se derivan derechos y deberes recíprocos entre ellas que dan lugar al conflicto

¹¹ Folios 105 a 114 del cuaderno de demanda de reconvencción.

planteado; por lo que no es cierto, que para la acumulación de acciones que se pretende con la demanda de reconvencción sea necesario, como lo afirma la Sala, identidad de causa petendi [...]”.

II. CONSIDERACIONES

1. Procedencia del recurso de apelación interpuesto y competencia de la Sala para resolverlo

De conformidad con el artículo 243.1¹² del CPACA, el recurso de apelación es procedente en contra del auto que rechaza demanda, el cual se interpuso de manera oportuna y fue debidamente sustentado, en los términos del artículo 244 *ibidem*.

Por otra parte, en los términos del artículo 150¹³ del CPACA, esta Corporación conoce en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos por los tribunales administrativos, respecto de los cuales resulte procedente este medio de impugnación. A su vez, según lo dispuesto en el artículo 125¹⁴ *ibidem*, la Sala tiene la competencia para resolver la respectiva impugnación.

2. Generalidades sobre la demanda de reconvencción y su oportunidad

La demanda de reconvencción es una facultad que puede ejercer el demandado para formular pretensiones en contra de quien lo demanda, con el objeto de que estas se tramiten y decidan en el mismo proceso. Por tal razón, nos hallamos en presencia de una figura a través de la cual se da aplicación al principio de economía procesal, en tanto permite la acumulación de acciones.

En este mismo sentido se ha pronunciado el tratadista Hernán Fabio López Blanco¹⁵, al señalar que: *“la demanda de reconvencción es una nueva demanda – sólo que, por razones de economía procesal, el juez la tramitará conjuntamente con la que inicialmente se presentó–, lo dicho acerca de los requisitos de la demanda, inadmisión de ella, traslado, etc., se aplicará respecto de la*

¹² **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: 1. El que rechace la demanda (...).”

¹³ **Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

¹⁴ **Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica” (se destaca).

¹⁵ LÓPEZ BLANCO: Hernán Fabio, “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano”, Tomo I, Parte General, Décima Edición, Bogotá D.C., Dupré Editores, 2009, p. 545.

reconvención, con el fin de que ambas se sustancien conjuntamente y con una misma sentencia se decidan”.

Ahora bien, el artículo 177 del CPACA¹⁶ -norma que regula lo concerniente a la oportunidad para presentar la demanda de reconvención-, establece que el demandado puede reconvenir dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma. Adicionalmente, esta corporación judicial ha señalado que, en tratándose de demandas de reconvención, además de los requisitos de que trata la precitada norma, se deben cumplir dos exigencias adicionales, en los siguientes términos¹⁷:

*“[...] Esta Colegiatura ha indicado, sobre la procedencia de dicha figura procesal, la necesidad de cumplir con dos exigencias adicionales. **En primer lugar, las pretensiones de la reconvención deben tener conexidad con el objeto planteado en la demanda inicial por el actor. Segundo, las súplicas formuladas en reconvención no pueden estar sujetas a la decisión de fondo o al trámite que se adopte en el proceso del líbello introductorio primigenio [...]**”.* (Negrilla fuera de texto).

En el mismo sentido, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia de 28 de octubre de 2019¹⁸, señaló:

“[...] esta Colegiatura estableció dos exigencias adicionales: i) que las pretensiones de la reconvención tengan conexidad con el objeto planteado en la demanda inicial por el actor, y ii) las súplicas formuladas en reconvención no pueden estar sujetas a la decisión de fondo o al trámite que se adopte en el proceso del líbello introductorio primigenio. Así discurrió¹⁹:

Descendiendo al tema objeto de debate se aprecia que, si bien el demandado cumplió con el deber de representar la reconvención en escrito separado y dentro del término de fijación en lista, también lo es que ninguna de las pretensiones, principales o subsidiarias allí contenidas, guardan relación con el tema plantado (sic) por la entidad accionante, pues mientras éste refiere a la nulidad de tres actos administrativos por los cuales fue reconocido el derecho de pensión al demandado, aquél se contrae a discutir la legalidad de un acto administrativo (diferente) por el cual la entidad accionante desvinculó a YESID NAVAS PEÑARANDA de su cargo, por haber presentado voluntariamente renuncia al cargo que ocupaba.

Sumado a lo anterior, resulta evidente que la forma como el demandado formuló sus pretensiones en la reconvención impiden ser analizadas y estudiadas de manera independiente y autónoma, ya que estas fueron planteadas de manera condicionada, es decir, supeditadas a la prosperidad de las pretensiones de la entidad demandante, “...en la eventualidad de accederse a la pretensión”, por lo que inhibe de suyo cualquier consideración desligada de la actuación principal, desnaturalizando la esencia misma de la

¹⁶ **Artículo 177. Reconvención.** Dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma, el demandado podrá proponer la de reconvención contra uno o varios de los demandantes, siempre que sea de competencia del mismo juez y no esté sometida a trámite especial. Sin embargo, se podrá reconvenir sin consideración a la cuantía y al factor territorial (...).”

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Magistrado ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, 22 de octubre de 2018, Radicación número: 25000-23-36-000-2016-01018-01(61729), Actor: Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, 28 de octubre de 2019, Expediente No. 70001-23-33000-2017-00125-01(3249-2019)

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto de 25 de junio de 2014, expediente 25000-23-25-000-205-04593-01(0591-14) C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

demanda de reconvención, que no es otra que la reclamación del mismo derecho controvertido en la demanda original, sin consideraciones de las argumentaciones y planteamientos del demandante [...]. (Negrilla del original)

En ese contexto, queda claro que al momento de efectuarse el estudio de admisibilidad de la demanda de reconvención, además de constatarse que se haya presentado dentro del término de traslado del auto admisorio de la demanda inicial o de su reforma -tema que no es objeto de controversia en esta ocasión, dado que la demanda de reconvención fue presentada oportunamente-, también se debe verificar: i) que las pretensiones de la reconvención deben tener conexidad con el objeto planteado en la demanda inicialmente promovida, y ii) que las súplicas de la reconvención no estén sujetas a la decisión que fondo que se adopte en el proceso que se ventile con ocasión del libelo demandatario inicial.

Comoquiera que uno de los elementos que se requieren para la procedencia de la figura de la reconvención está asociado a la conexidad que debe existir entre ambas demandas, cabe precisar el alcance de dicho concepto.

En relación con el factor de conexidad como elemento para determinar la competencia del juez, se tiene que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia de 25 de julio de 2016²⁰, señaló lo siguiente:

"[...] la conexidad encuentra su principal razón de ser en el principio de la economía procesal, el cual consiste en conseguir el mayor resultado con el mínimo de actividad de la administración de justicia y con el menor desgaste técnico y económico de los sujetos procesales, lo que a su vez contribuye a la celeridad en la solución de los litigios, es decir, se imparte justicia de manera pronta y cumplida.

Su fundamento es facilitar la solución de la litis, (...) utilizando el material acumulado, y satisfacer exigencias de carácter práctico y de economía procesal. De allí que mediante su aplicación por causa de hallarse vinculadas con el objeto principal de la litis, son llevadas a conocimiento del mismo juez cuestiones que en atención a su monto o naturaleza pudieran ser de la competencia de otros jueces. Y ha de entenderse por cuestiones conexas no sólo las incidentales dentro del proceso principal, sino -asimismo- las añejas o estrechamente relacionadas con el proceso que primero ha tenido existencia o que son su consecuencia [...]"²¹

La doctrina también señala que este criterio o factor de competencia significa un rompimiento de los demás criterios objetivos en la medida en que la competencia que correspondería a un juez por razón del territorio, de la materia o de la cuantía, se traslada a otro por la incidencia de motivos especiales.

20 Consejo de Estado, Sección Segunda, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, Rad.: 11001-03-25-000-2014-01534-00 (4935-14), Actor: José Aristides Pérez Bautista, Demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

²¹ RAMACCIOTTI, Hugo: "Compendio de Derecho Procesal Civil y Comercial de Córdoba", Edit. Depalma, Tomo I, pág. 152, tomado de http://www.justiciacordoba.gob.ar/justiciacordoba/paginas/servicios_fallosrecientes_textocompleto.aspx?enc=qLLmSsYy54siVI2Sn+Xhmw==

Así, esta competencia por conexión o “forum conexitatis” (...) opera en razón del vínculo entre dos o más procesos o pretensiones, cada uno de los cuales estaría confiado a diverso juez, cuando el régimen de la competencia permite que se solucionen todos por uno mismo. El desplazamiento por conexidad implica un traslado de competencia territorial, por materia, o por cuantía [...]”(Destacado de la Sala)
22

En el mismo sentido el tratadista Juan Ángel Palacio Hincapié, señaló que el factor de conexión es aquel en virtud del cual *“un juez que no es competente, en principio, para conocer de un asunto, puede llegar a serlo en razón de la acumulación de una pretensión a otra respecto de la cual sí es competente, y entre las cuales existe conexión, como ocurre con la ejecución de créditos contra un mismo deudor, uno de los cuales es de competencia del juez municipal y el otro lo es del juez de circuito, y en virtud de la conexión, el juez de circuito de hace competente para conocer de los dos”*²³.

Ahora bien, descendiendo al concepto de conexidad como requisito para la admisión de la demanda de reconvención, es importante destacar que de acuerdo con la jurisprudencia reciente de esta corporación judicial:

“[...] la demanda de reconvención debe guardar una conexidad con la demanda principal, de suerte que, de formularse por separado, proceda la acumulación procesal (...) [u]no de los requisitos de fondo de la demanda de reconvención es que el asunto que se somete a conocimiento del juez tenga alguna relación directa o indirecta con la causa petendi inicial, por lo que, de haberse planteado la demanda de forma independiente, sería viable la acumulación de procesos”²⁴ [...]”(Destacado de la Sala).

En los mismos términos, la doctrina ha señalado que *“la demanda de reconvención constituye una de las formas clásicas de acumulación de acciones o pretensiones”*²⁵; de allí que, para efectos de analizar el factor de conexidad como requisito para la admisión de la demanda de reconvención, sea necesario traer a lo colación lo previsto por el artículo 88 del CGP, norma que en lo atinente a la acumulación de pretensiones dispone que:

“[...] Podrán formularse en una demanda pretensiones de uno o varios demandantes o contra uno o varios demandados, aunque sea diferente el interés de unos y otros, en cualquiera de los siguientes casos:
a) Cuando provengan de la misma causa.
b) Cuando versen sobre el mismo objeto.

22 QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. *Teoría general del derecho procesal*. Tomo I. Bogotá: Temis, cuarta edición, 2008, pp. 197-221.

²³ Juan Ángel Palacio Hincapié, *Derecho Procesal Administrativo*, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., pág. 204. 9ed.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, Sentencia de 14 de junio de 2018, Expediente con radicación 27001-23-33-003-2014-00044-01 (58861), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo

²⁵ Ello en el entendido de que la demanda de reconvención constituye una de las formas clásicas de acumulación de acciones. Hernán Fabio López Blanco, *“Código General del Proceso – Parte General”* Pág. 604.

c) Cuando se hallen entre sí en relación de dependencia [...]” (Destacado de la Sala).

En armonía con ello, y tal como lo señaló por el profesor Devis Echandía, “**entre las pretensiones de la reconvención y la demanda inicial debe existir alguna conexión o afinidad, aunque no es necesario que se originen en el mismo título que les sirve de causa petendi. Desde que las pretensiones del demandado se relacionen con los hechos que sustentan la relación jurídica llevada al debate por el demandante, es pertinente la reconvención (...)** Con mayor razón es admisible la reconvención cuando ambas pretensiones provienen de un mismo título²⁶”.

En ese orden de ideas, es dable concluir que la conexidad entre pretensiones o demandas se encuentra dada por aquellos elementos comunes o interdependientes que vinculan los intereses de varios sujetos procesales, los cuales, aunque pretendan fines distintos, se encuentran motivados por un mismo objeto, causa, o circunstancia especial. Elementos de convergencia que permiten tramitar varias pretensiones ante un mismo juez y en un mismo procedimiento, en aras de dar cumplimiento a los principios de economía y celeridad procesal.

3. Caso concreto

Esta Sala de Decisión comienza por resaltar que la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 16 de enero de 2020, rechazó la demanda de reconvención presentada por la apoderada judicial del señor Juan José Congote Sánchez en contra de EPM, al considerar que la misma no había sido subsanada conforme a lo ordenado en el auto inadmisorio de fecha 11 de octubre de 2019, sustentando su decisión de rechazo en el hecho consistente en que “*no hay identidad de partes, ni tampoco hay identidad de causa petendi*”.

Por su parte, la apoderada judicial del señor Juan José Congote Sánchez, en el recurso de apelación que ocupa la atención de la Sala, manifiesta que “*el conflicto que une a las partes en este proceso gira inequívocamente en torno a un acto administrativo que desde diferentes condiciones, le es común a ambas partes y del mismo se derivan derechos y deberes recíprocos entre ellas que dan lugar al conflicto planteado*”.

²⁶ Hernando Devis Echandía, “Compendio de Derecho Procesal - Teoría General del Proceso”, Decimocuarta Edición, Editorial ABC, 1996. Pág. 356.

En vista de lo anterior, la Sala considera que el problema jurídico a resolver en el presente pronunciamiento se circunscribe a determinar si la demanda de reconvención presentada por el señor **Juan José Congote Sánchez**, cumplió o no con los lineamientos señalados en el auto que dispuso su inadmisión esto es: i) que exista identidad de partes; ii) que exista identidad en la *causa petendi* o conexidad entre las demandas a acumularse y, iii) que las súplicas de la reconvención no estén sujetas a la decisión que fondo que se adopte en el proceso sobre el libelo demandatorio inicial. Para luego, decidir si la providencia impugnada debe ser confirmada o en su defecto revocada.

En lo que respecta a la identidad de partes, la Sala encuentra que la demanda de reconvención que nos ocupa, sí fue subsanada en debida forma, en tanto que, de la revisión del escrito de subsanación se advierte que quien interpone la demanda de reconvención es el señor Juan José Congote Sanchez, parte demandada en el proceso inicial, en contra de la sociedad Empresas Públicas de Medellín, entidad demandante en el libelo demandatorio que dio origen a la reconvención.

Aunado a ello, la Sala advierte que, aun cuando el recurrente no indicó el medio de control que estaba invocando en la demanda de reconvención, lo cierto es que de las pretensiones invocadas se puede inferir que el medio de control impetrado es el de reparación directa.

Por otra parte, **en lo concerniente a la identidad de *causa petendi* o conexidad entre las demandas a acumularse**, la Sala considera que, contrario a lo expuesto en la decisión apelada, en el presente asunto sí existe conexidad entre las dos demandas, en tanto ambas se derivan del contenido del acto administrativo contenido en la Resolución No. SSPD-20178300026885 de 7 de abril de 2017, puesto que el demandante, básicamente, pretende la declaratoria de nulidad de dicha resolución, mientras que quien reconviene, busca que EPM responda por los presuntos perjuicios derivados del incumplimiento del citado acto.

De manera que, tal como lo indica el recurrente, la conexidad entre ambas demandas está dada por el acto administrativo de la Superservicios, acto administrativo que es común a ambas partes, a Empresas Públicas de Medellín,

como obligado a cumplirlo y al señor Juan José Congote como beneficiario del mismo y perjudicado directo con el incumplimiento de la Entidad, así lo señaló el Magistrado Jorge Iván Duque Gutiérrez en su salvamento de voto al señalar que *“[...] la Superintendencia sólo expidió el acto y en caso de anularse, las consecuencias solo serían para la persona natural; y a su vez el incumplimiento del acto solo genera perjuicios a esa persona natural [...]”*.

Nótese cómo la Superservicios, mediante el acto acusado profiere decisiones en torno, tanto de EPM, como del señor Juan José Congote Sánchez, por lo que es dable concluir que las decisiones que se tomen respecto de tal resolución, producirían efectos jurídicos respecto de aquellos.

De manera que encuentra esta Sala que le asiste la razón al magistrado Duque Gutiérrez, cuando en su salvamento de voto precisó que existía conexidad entre la demanda principal y el escrito de reconvención, al señalar: *“[...] si nos ubicamos en el escenario de la sentencia, si la demanda prospera, quedaría en firme el acto expedido por E.P.M. (revocado por la Superintendencia); pero si se niegan las súplicas de la demanda, el acto quedaría en firme y E.P.M., estaría obligado a cumplirlo (como ha estado desde el momento desde que se expidió) y el demandante persona natural podría demandar en reparación directa una eventual indemnización de perjuicios. En esa medida, el demandante en reconvención lo que trae al proceso es una solicitud en el sentido de que el acto no sea anulado y que como consecuencia de esa decisión se le indemnicen los perjuicios que se le hubieren podido causar por no haber cumplido el acto (...) **el conflicto proviene de los mismos hechos y a él da lugar el mismo acto administrativo** [...]”*. (Negrillas fuera de texto).

Finalmente, y en relación con el último presupuesto para la procedencia de la admisión de la demanda de reconvención, esto es, **que las súplicas de la reconvención no estén sujetas a la decisión que fondo que se adopte en el proceso sobre el libelo demandatario inicial**, la Sala no advierte que las pretensiones invocadas en la reconvención, dependan exclusivamente de la decisión de fondo que se emita en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por **EPM**, comoquiera que, lo que pretende el señor Congote Sánchez con la reconvención, es el resarcimiento de unos perjuicios presuntamente ocasionados con el incumplimiento de un acto administrativo, el

cual, valga decirlo, produce y seguirá produciendo efectos jurídicos, hasta tanto sea retirado del ordenamiento jurídico por un juez de la República²⁷.

En virtud de lo expuesto, y al constatarse el cumplimiento de los requisitos desarrollados anteriormente, la Sala revocará la decisión impugnada, para, en su lugar, disponer que el *a quo*, teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en la presente providencia, realice un nuevo estudio de admisibilidad de la demanda de reconvención presentada por el señor **Juan José Congote Sánchez**, en el que se analice el cumplimiento de los demás requisitos exigidos por la ley para su procedencia.

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto de 16 de enero de 2019, proferido por la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual rechazó la demanda de reconvención presentada por el señor **Juan José Congote Sánchez**, conforme con las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

SEGUNDO: ORDENAR al magistrado sustanciador del proceso en primera instancia, que provea sobre la admisibilidad de la misma, previa verificación del cumplimiento de los requisitos consagrados en los artículos 162 y 165 del CPACA, así como de los requisitos adicionales que esta Corporación ha señalado para la procedencia de la demanda de reconvención.

TERCERO: Por Secretaría, en firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

²⁷ Esto de acuerdo con el artículo 88 del CPACA, norma que dispone:

"[...] **Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar [...]"

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P: (10) – P (17).