



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 13001-33-31-009-2008-00071-01(55152)

Actor: GUSTAVO LOZANO HOYOS Y OTRO

Demandado: ECOPETROL S.A.

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Temas: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION - las causales de revisión son taxativas y restrictivas. No es procedente para controvertir posibles errores en la apreciación de las pruebas o en la aplicación de las normas / CAUSAL QUINTA DE REVISION –CPACA- existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la cual no procede recurso de apelación. Recae sobre el recurrente la carga de indicar de forma precisa y razonada la causal en que se funda el recurso, acompañado de las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer.

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por Ecopetrol S.A. en contra de la sentencia de 29 de agosto de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala Especial de Descongestión 003, mediante la cual se confirmó la sentencia de primera instancia que había accedido parcialmente a las súplicas de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Los señores Gustavo Lozano Hoyos y Adalberto Castillo Tapias instauraron demanda de reparación directa con el fin de que se declarara patrimonialmente responsable a Ecopetrol S.A., por los perjuicios que les significó la muerte de algunos de sus semovientes, debido a la contaminación de aguas ocasionada por una fuga en una tubería que transportaba hidrocarburos, de propiedad de esa sociedad.



En el proceso, se accedió, parcialmente, a las pretensiones de la demanda, en primera y en segunda instancia.

Ecopetrol S.A. invocó la causal quinta de nulidad contenida en el artículo 250 del CPACA, por considerar que la sentencia de 29 de agosto de 2014, proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala Especial de Descongestión 003, se encuentra incurso en defecto sustantivo, falta de motivación y falta de valoración probatoria.

II. ANTECEDENTES

1. El proceso de reparación directa

1.1. Demanda

El 15 de febrero de 2008 (fl. 5 c. n.º 1), los señores Gustavo Lozano Hoyos y Adalberto Castillo Tapias, por intermedio de apoderado judicial (fl. 6 c. n.º1), interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa en contra de Ecopetrol S.A., con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios que les fueron ocasionados a partir de la muerte de 95 toros de lidia de su propiedad, ocurridas entre noviembre de 2005 y octubre de 2006, debido a la contaminación de las aguas y la tierra donde pastaban, por la filtración de hidrocarburos proveniente de una tubería de la entidad demandada.

Como fundamentos de hecho, se narró, en síntesis, lo siguiente:

En noviembre de 2005, empezaron a morir algunos semovientes de los demandantes que se encontraban pastando en la finca La Esperanza, ubicada en el Municipio de Turbaco, Bolívar.

En febrero de 2006, funcionarios de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria –Umata- realizaron una inspección ocular al predio en la que evidenciaron la existencia de aguas estancadas, con presencia de una sustancia viscosa, varios cadáveres de semovientes, tres animales con brote generalizado en todo el cuerpo y alto grado de desnutrición, entre otros hallazgos.

El 17 de febrero de 2006, un médico veterinario, luego de analizar los cadáveres de



algunos toros de lidia, concluyó que la causa probable de muerte correspondía a intoxicación.

El 20 de febrero de 2006, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - Cardique- dictaminó que las aguas y el suelo de la finca “La Esperanza” se encontraban contaminadas, y dejó constancia de la muerte de 45 animales. Con base en ese informe, los demandantes presentaron reclamación ante Ecopetrol S.A.; sin embargo, la entidad respondió que el derramamiento de hidrocarburos se había debido a perforaciones ilícitas, por lo que no estaba obligada a reparar el daño irrogado.

El 14 junio de 2006, en el momento en el que la Secretaría de Gobierno y la Inspección de Medio Ambiente de Turbaco realizaban una inspección sanitaria en el lugar de los hechos, observaron a varios operarios de Ecopetrol que se encontraban haciendo reparaciones en la tubería, *“poniendo camisas de protección precisamente en el área donde los animales ingerían agua”*.

Entre julio y octubre de 2006, murieron 50 animales más que habían bebido las aguas contaminadas y se encontraban entre los municipios de Cartagena (Bolívar), Chinú y Sahagún (Córdoba).

1.2. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Noveno Administrativo de Cartagena profirió sentencia el 28 de marzo de 2014, en la que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda (fls. 402-452 c. n.º 2).

Sostuvo que el régimen de responsabilidad aplicable al caso era el objetivo, por tratarse de una actividad peligrosa consistente en la conducción de hidrocarburos. Luego de analizar todo el material probatorio aportado al plenario, consideró que aparecían demostrados los siguientes supuestos fácticos: i) la propiedad de los demandantes sobre los 95 animales que murieron; ii) el contrato de arrendamiento de la finca “La Esperanza” con el fin de que 140 toros de lidia se alimentaran allí; iii) la existencia del oleoducto de propiedad de Ecopetrol utilizado para el transporte de hidrocarburos; iv) la contaminación del predio en el que pastaban los animales, a causa del crudo; y v) la posible causa de muerte de los animales correspondió a intoxicación.

Con base en lo anterior, el juez *a-quo* infirió que la muerte de los toros se había producido por la contaminación de las aguas que bebían, por lo que declaró la responsabilidad de la



entidad demandada. Agregó que no se había acreditado que el hecho dañoso fuera imputable a un tercero por el hurto de combustible y, en cambio, se probó que este se debió a la corrosión de la tubería.

1.3. Sentencia de segunda instancia- providencia que se revisa

El Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala Especial de Descongestión 003 profirió sentencia el 29 de agosto de 2014, en la que confirmó el fallo de primera instancia (fls. 8-28 c. n.º 4).

Se analizó el caso bajo el título de imputación de riesgo excepcional por tratarse de un derramamiento de crudo, y se aclaró que al ser el régimen de responsabilidad de carácter objetivo, a la administración, para exonerarse de responsabilidad, le competía acreditar *“la inexistencia de nexo causal por la ocurrencia de una causa extraña”*.

Al analizar el material probatorio aportado al plenario, el juez *a-quem* encontró demostrado que las aguas del inmueble donde pastaban los animales de propiedad de los demandantes se encontraban contaminadas con hidrocarburo, así mismo, que el derrame ocurrido no fue producido por la existencia de una válvula ilegal sino por el deterioro del poliducto de Ecopetrol. Para arribar a esa conclusión, se valoraron las siguientes pruebas: el concepto técnico no. 0171, expedido por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - Cardique-; el acta de inspección sanitaria no. 002 de 14 de junio de 2006, elaborada por el Municipio de Turbaco; el acta de inspección sanitaria de 16 de febrero de 2006, expedida por el Municipio de Turbaco; el informe de ejecución de trabajos suscrito por la entidad demandada; el contrato de arrendamiento de pastos que celebraron los demandantes; los bonos de venta de los semovientes que acreditaban quien era su propietario, y los testimonios practicados en el proceso.

Por último, se adujo que no aparecía configurada ninguna causal eximente de responsabilidad, pues no se probó que en el lugar de los hechos estuviera instalada una válvula ilegal para hurtar crudo y, en cambio, se conoció que la fuga de hidrocarburo obedeció al deterioro de la tubería.

2. El recurso extraordinario de revisión

2.1. Demanda

El 21 de agosto de 2015 (fl. 1 c. ppal.), Ecopetrol S.A., por medio de apoderado judicial (fl.



2014), interpuso recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia de 29 de agosto de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala Especial de Descongestión 003.

El recurso extraordinario se fundó en la causal 5ª del artículo 250 del CPACA, referida a la *“nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”*.

Como sustento fáctico, se adujo que la providencia cuestionada había incurrido en vía de hecho y en violación al debido proceso por defecto sustantivo, falta de motivación y falta de valoración probatoria, con base en lo siguiente:

i) Defecto sustantivo por cuanto no se acreditaron el daño ni la imputación de este a la demandada, por haberse producido como consecuencia de la actividad peligrosa, dado que en el período comprendido entre noviembre de 2005 y junio de 2006 no se presentó ningún derrame a causa de una falla de Ecopetrol, sino el retiro de una válvula ilícita que no generó ninguna afectación ambiental.

Mencionó que ninguna autoridad había declarado la responsabilidad de esa entidad por la contaminación de la *“cienagueta”*, de manera que no aparecía probado el vertimiento de hidrocarburos en el cuerpo de agua y, en ese sentido, configuraba un acto violatorio del debido proceso la suposición de responsabilidad, sin sustento probatorio. Aclaró que, si bien el concepto de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -Cardique- había concluido la presencia de hidrocarburos en las aguas del predio *“La Esperanza”*, no se había demostrado que dicha contaminación hubiera sido ocasionada por un derrame imputable a Ecopetrol; además, no se probó que los suelos contiguos a la tubería estuvieran también contaminados. Por el contrario, quedó acreditado que el retiro de la válvula ilícita en la tubería no produjo daño ambiental.

De otra parte, señaló que el hecho de que el señor *“Francisco Vélez”* no hubiera presentado reclamación alguna ni demanda por los daños irrogados a su inmueble, generaba *“una duda razonable respecto a la real causa de la llegada de combustible a la cienagueta”*; así mismo, anotó que el administrador del predio afectado había afirmado que durante el tiempo en el que vivió allí solo había conocido el derrame ocurrido en noviembre de 2005, por lo que discutió que el Tribunal de primera instancia hubiera mencionado que se presentó un escape de crudo en junio de 2006.



ii) Falta de motivación porque la decisión revisada *“no está soportada en argumentación idónea y suficiente”*. Cuestionó la valoración probatoria efectuada por el fallador en torno a las actividades de mantenimiento y retiro de una válvula ilícita en la tubería involucrada, por considerar que se *“confundieron”* los hechos, y agregó que se condenó con base en el régimen de riesgo creado, bajo el entendido que *“como se trató de contaminación con combustible y es Ecopetrol el que transporta igualmente combustible, entonces es el llamado a responder”*.

iii) *“Omisión de valoración probatoria adecuada”*, dado que las pruebas practicadas en el proceso no permitían concluir que los toros de lidia habían muerto a causa de intoxicación por hidrocarburo, y tampoco se logró demostrar cuántos animales habían perecido.

2.2. Trámite del recurso extraordinario

Mediante proveído de 16 de septiembre de 2015, se inadmitió el recurso extraordinario con el fin de que se aportaran los traslados necesarios para surtir las notificaciones (fls. 140-141 c. ppal.). Cumplido el anterior requerimiento, en auto de 19 de noviembre de 2015, se admitió la demanda (fls. 144-151 c. ppal.). Las notificaciones se efectuaron en debida forma (fls. 151, 158-161 c. ppal.).

El abogado Andrés Rafael Carvajalino Hernández presentó escrito de contestación, para lo cual manifestó que actuaba en representación de los señores Gustavo Lozano Hoyos y Adalberto Castillo Tapias. Como defensa, expuso que Ecopetrol S.A., con anterioridad a la presentación de la demanda, interpuso acción de tutela contra el fallo de 29 de agosto de 2014, la cual fue denegada por el Consejo de Estado, en primera y segunda instancia; como prueba, adjuntó copia de las sentencias.

En providencia de 7 de abril de 2016, se requirió al profesional del derecho para que aportara el poder que lo habilitaba para actuar en el asunto (fl. 194 c. ppal.); sin embargo, mediante memorial radicado el 7 de junio de 2016, el abogado indicó que no contaba con mandato, pero allegó un certificado expedido por la secretaría del Juzgado Noveno Administrativo de Cartagena en el que se hizo constar que ese apoderado representaba los intereses de los señores Gustavo Lozano Hoyos y Adalberto Castillo Tapias en el proceso de reparación directa radicado bajo el no. 13001-33-31-000-2008-00071-00 (fls. 200-203c, ppal.).



El Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, aunque fueron notificados del auto admisorio de la demanda, no intervinieron en el proceso.

Por medio de providencia de 23 de junio de 2016, se abrió el proceso a pruebas y se tuvo por no contestada la demanda (fl. 205-211 c. ppal.).

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para resolver el recurso extraordinario de revisión interpuesto en contra de la sentencia de 29 de agosto de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala Especial de Descongestión 003. Ello, en atención a la competencia que le asigna el artículo 249 del CPACA¹, de conformidad con la distribución de negocios al interior del Consejo de Estado dispuesta en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019².

2. Ejercicio oportuno del recurso extraordinario

En el presente asunto, la sentencia que se revisa se profirió el 29 de agosto de 2014 y quedó ejecutoriada el 22 de septiembre siguiente³, esto es, cuando ya se encontraba en vigencia la Ley 1437 de 2011⁴, por lo que resulta aplicable el término dispuesto en el artículo 251 de esa normativa que establece, para el caso de la causal quinta de revisión, que *“el recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia”*.

¹ Artículo 249. Competencia. *“De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión.*

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los jueces administrativos conocerán los Tribunales Administrativos”.

² Reglamento del Consejo de Estado. Artículo 13. Distribución de los procesos entre las secciones. *“Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:*

(...)

Sección Tercera:

(...)

10. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictados por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección”.

³ La sentencia se notificó por edicto que permaneció fijado en la secretaría del Tribunal entre el 15 y el 17 de septiembre de 2014 (fl. 29 c. n.º 4). El art. 302 del CGP dispone que las providencias proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres días después de notificadas, cuando carezcan de recursos o hayan vencido los términos sin haberlos interpuesto, o cuando queda ejecutoriada la decisión que resuelva los que se hubieren interpuestos.

⁴ El código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entró a regir el 2 de julio de 2012.



Entendido, el término concedido por la ley para interponer el recurso extraordinario vencía el 22 de septiembre de 2015. Como la demanda se presentó el 21 de agosto de 2015, se concluye que fue oportuna.

3. Cuestión previa. Impedimento de Magistrado de la Sala

El Consejero de Estado, doctor Carlos Alberto Zambrano Barrera, manifestó su impedimento para conocer, discutir y votar el presente proceso por haberse desempeñado como Jefe de la Unidad de Asuntos Judiciales y Extrajudiciales de la Vicepresidencia Jurídica de Ecopetrol S.A. y haber gestionado, en ejercicio de tal cargo, la defensa de la empresa en procesos como el de la referencia (fl. 263 c. ppal.).

Toda vez que Ecopetrol S.A. es la parte recurrente en este asunto, la Sala encuentra acreditada la causal de impedimento invocada, esto es, la establecida en el numeral 12 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil que preceptúa:

Son causales de recusación las siguientes:

12-. Haber dado el juez consejo o concepto fuera de actuación judicial sobre las cuestiones materia del proceso, o haber intervenido en este como apoderado, agente del Ministerio Público, perito o testigo.

En ese sentido, el magistrado Carlos Alberto Zambrano Barrera se apartará del conocimiento del asunto de la referencia.

4. Recurso extraordinario de revisión –marco normativo y jurisprudencial

El recurso extraordinario de revisión, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas que hacen tránsito a cosa juzgada.

Este pretende la infirmación de la providencia por resultar contraria a la justicia y al derecho, con miras a que se produzca una nueva decisión, ajustada a la ley.

El legislador estableció de manera taxativa las causales que habilitan la procedencia del recurso extraordinario de revisión, previendo un uso indebido de este medio de impugnación que significara la apertura de un nuevo debate probatorio o interpretativo y, con ello, la autorización para una tercera instancia.



Las causales de revisión, en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se encuentran enumeradas en el artículo 250, según se transcribe a continuación:

Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

- 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.*
- 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.*
- 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.*
- 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.*
- 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.*
- 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.*
- 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.*
- 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.*

También procede el recurso extraordinario de revisión frente a las providencias que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, en los supuestos contenidos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso y/o cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables⁵.

Por su parte, el artículo 252 del CPACA establece que el recurso debe interponerse mediante escrito que deberá contener: i) la indicación de las partes y sus representantes, ii) el nombre y domicilio del recurrente, iii) los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento, y iv) la indicación precisa y razonada de la causal invocada.

⁵ Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, sentencia de 5 de marzo de 2019, rad. 2018-00394-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.



El recurso extraordinario de revisión no permite, entonces, cuestionamientos sobre el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia, o sobre la valoración probatoria que efectuó, de manera que su estudio se restringe a las causales mencionadas.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en sentencia de 8 de mayo de 2018⁶, señaló que *“se ha definido en cada caso una serie de causales que exigen que la demanda cumpla con determinadas formalidades, entre las que se destaca el deber de indicar de forma precisa y razonada la causal en que se funda el recurso, acompañado de los documentos necesarios y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y pretenda hacer valer”*⁷.

De lo anterior se desprende que uno de los requisitos formales de la demanda consiste en invocar con precisión cuál es la causal de revisión que se estima configurada, con indicación clara y exacta de los motivos y hechos que le sirven de fundamento, los cuales, en orden a ser analizados, deben estar estrechamente relacionados con el vicio alegado.

4.1. Causal 5ª de revisión, art. 250 CPACA

La parte actora invocó la causal de revisión contenida en el numeral 5° del artículo 250 del CPACA, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

(...)

5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

De la norma en comento se tiene que son dos los presupuestos para que prospere la causal alegada: i) que exista nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso, y ii) que contra dicha providencia no proceda recurso de apelación.

En relación con el primer elemento –nulidad originada en la sentencia- esta Corporación ha precisado que en los aspectos no regulados por el CPACA, resultan aplicables al proceso contencioso administrativo las normas del CPC o del CGP, según la vigencia de

⁶ Exp. 1998-153-01(REV), M.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁷ “Corte Constitucional. Sentencia T-649 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva”.



disposiciones respecto del proceso que se tramita.

En el presente asunto, el recurso extraordinario de revisión se interpuso en vigencia del CPACA y del CGP, de manera que procede remitirse al artículo 133 de este último ordenamiento que enlista las causales de nulidad del proceso. Adicionalmente, en concordancia con lo expuesto por la Corte Constitucional⁸, se ha dicho que la nulidad no se restringe a las causales que contempla el ordenamiento procesal civil, sino que se deriva, también, de la violación del debido proceso estatuido en el artículo 29 de la Constitución Política.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 8 de mayo de 2018⁹, estudió el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva o recurso judicial efectivo y consideró que el recurso extraordinario de revisión constituye “*un mecanismo judicial destinado a la protección de derechos fundamentales como el de acceso a la justicia y el debido proceso, es decir, es un instrumento o medio de control adicional que el legislador diseñó para la protección de esos derechos fundamentales y, por tanto, hacen parte del haz de acciones para la satisfacción plena del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva*”. En el caso que se analizó en esa ocasión, se sostuvo que la providencia revisada había vulnerado los derechos del actor al debido proceso, acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, al haberse adoptado una decisión inhibitoria sin soporte jurídico para ello, razón que permitía acceder a las pretensiones de la demanda interpuesta en ejercicio del recurso extraordinario de revisión. Como conclusión, se refirió lo siguiente:

*Lo expuesto permite concluir, que los derechos al acceso a la administración de justicia y a una tutela judicial efectiva generan la configuración de la causal de revisión por violación del artículo 29 constitucional por haberse visto comprometidos ante la existencia de una decisión inhibitoria fundada en motivos contraevidentes.
(...)*

Todo lo anterior permite afirmar sin ambages que los eventos definidos tradicionalmente por la jurisprudencia de esta Corporación como constitutivos de nulidades originadas en la sentencia, no son taxativos.

Así, por ejemplo, con esta providencia queda claro que, en aras de hacer efectivos los derechos a la tutela judicial efectiva, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, es deber del juez decidir de fondo los litigios cuando las circunstancias así se lo permitan, lo que significa que la violación a tales preceptos

⁸ Ver sentencias C-491 de 1995, C-217 de 1996 y C-739 de 2001.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad.1998-153-01(REV), M.P. Alberto Yepes Barreiro.



cuando se expide un fallo inhibitorio injustificado también configura la causal de revisión alegada.

La subregla jurisprudencial, así definida, deberá aplicarse por parte de los jueces de esta Jurisdicción, con medida, ponderación, proporcionalidad y adecuación a cada caso.

Un criterio a tener en cuenta para efectos de lo anterior es el cumplimiento o no, de los fines funcionales del derecho, por parte de la providencia revisada.

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha aclarado que *“no es la nominación de la causal de nulidad lo que habilita su estudio, sino la sustentación fáctica que de ella se haga”*¹⁰.

Esta Subsección, en sentencia de 8 de mayo de 2019¹¹, sostuvo que *“dada la naturaleza extraordinaria del recurso de revisión, se prevé, como uno de los requisitos para su procedencia, que las razones o motivos que constituyen las causales del recurso no hayan sido provocadas ni le sean imputables al afectado con la sentencia, en el entendido de que este recurso no consagra una nueva instancia, ni prevé oportunidades para que las partes subsanen conductas omisivas o negligentes en las que hubiesen podido incurrir durante el trámite del proceso”*.

Sobre los vicios que pueden dar lugar a la nulidad de la sentencia, la jurisprudencia contencioso administrativa ha identificado ciertos supuestos¹², que fueron recogidos en la sentencia de 31 de mayo de 2011¹³, como pasa a exponerse:

En síntesis, la nulidad que tiene origen en la sentencia se presenta por i) falta de jurisdicción o competencia¹⁴, ii) cuando se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia firme, iii) cuando sin más actuación se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual hubiera sido aceptado el desistimiento, aprobada la transacción o declarada la perención del proceso, iv) cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, v) cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente de la invocada en ésta¹⁵, vi) cuando se condena a quien

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 7 de diciembre de 1999, expediente No. C-5037.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, rad. 2013-00035-00(46453), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹² Al respecto, se pueden consultar, por ejemplo, las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 11 de mayo de 1998, Rad. REV-093; 18 de octubre de 2005, Rad. 2000-00239 y de 20 de octubre de 2009, Rad. REV-2003-00133. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de 11 de junio de 2009, Rad. 836-06; y Sección Primera, sentencia de 14 de diciembre de 2009, Rad. 2006-00123.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2008-00294-00, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁴ “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1º de diciembre de 1997, Rad. REV-080”.

¹⁵ “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 11 de mayo de 1998, Rad. REV-093”.



...ha sido parte en el proceso, vii) o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión¹⁶ o, en estos casos, antes de la oportunidad debida, viii) cuando la sentencia aparece firmada con mayor o menor número de magistrados, o adoptada con un número de votos diverso al previsto en la ley, ix) cuando la providencia carece completamente de motivación¹⁷”.

La nulidad originada en la sentencia por ausencia de motivación, se presenta ante la carencia absoluta de pronunciamiento del juez sobre las razones de hecho o de derecho que sirvieron de fundamento a la decisión¹⁸, o cuando se fundamenta en circunstancias manifiestamente erróneas, incompletas o de actitudes dolosas¹⁹. No aplica, así, para controvertir las razones del fallo ni la apreciación que de los hechos y de las pruebas hizo el fallador²⁰.

El cargo de nulidad, además, debe tener origen en la sentencia o en hechos que sobrevengan con posterioridad a ella. Según la interpretación efectuada por esta Corporación, también es posible alegar la nulidad que ocurre antes de la emisión del fallo y que no pudo ser advertida por el recurrente en el curso del proceso. Así se refirió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 20 de abril de 2004²¹:

Así las cosas y como quiera que el proceso se adelantó con omisión del cumplimiento de la exigencia prevista en el numeral 3° del artículo 207 del Código Contencioso Administrativo, y aunque el vicio es anterior a la sentencia, según el 140 numeral 9° del Código de Procedimiento Civil, como tal situación genera la nulidad de todo el proceso, forzoso es concluir que se afecta la totalidad de las actuaciones surtidas, incluida la sentencia de segunda instancia, con lo cual se configura la causal de revisión prevista en el numeral 6° del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, que se invocó como sustento del recurso extraordinario. En efecto, el vicio aducido por el recurrente y probado en el caso concreto es de naturaleza sustantiva porque afecta directamente el debido proceso y los derechos de acceso a la justicia y de defensa del titular del derecho y se decretará con fundamento en la causal procesal de nulidad definida en la citada norma del Código de Procedimiento Civil, ya que como se indicó, es insubsanable y afecta todo el proceso y por tanto éste debe renovarse en su integridad.

¹⁶ “Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección ‘A’, sentencia de 3 de febrero de 2009, Rad. REV-1998-00170”.

¹⁷ “Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1° de junio de 2005, Rad. REV-062”.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, rad. 2003-00133-00.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 29 de septiembre de 2015, rad. 2002-02456-01(35824), M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

²⁰ Ver, entre otras, sentencia de 16 de agosto de 2018, Sección Tercera, Subsección C, exp. 2007-00107-01(47300), M.P. Guillermo Sánchez Luque y sentencia de 11 de octubre de 2005, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 2003-0794-01 (Rev.).

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de mayo de 2018, Rad. REV-1998-153, M.P. Alberto Yepes Barreiro.



En cualquier caso, la configuración de la causal de nulidad debe ser determinante en la decisión, al punto de que, de no haberse presentado aquella, esta hubiera sido distinta²². En efecto, *“no se trata de controvertir la corrección o incorrección del juzgamiento, ni de corregir los errores de apreciación de los hechos y/o de las pruebas, en que a juicio del recurrente hubiera podido incurrir el fallador, pues eso equivaldría a convertir el recurso en un juicio contra el fondo de la sentencia, discutiendo nuevamente los hechos ya dilucidados con fuerza de cosa juzgada, sino de verificar que se atiendan las reglas procesales propias de la sentencia que de incumplirse viciarían su validez”*²³.

5. Caso concreto

El presente recurso extraordinario de revisión no está llamado a prosperar, por cuanto no se alegó ni acreditó ningún vicio que afecte la validez de la sentencia que se revisa, de manera que la Sala lo declarará infundado.

Como se explicó en acápite anterior, mediante el recurso extraordinario de revisión solo hay lugar a hablar de nulidad de la sentencia ante la ocurrencia de al menos uno de los siguientes supuestos:

- i) Falta de jurisdicción o competencia.
- ii) Cuando se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia en firme.
- iii) Cuando sin más actuación se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual hubiera sido aceptado el desistimiento, aprobada la transacción o declarada la perención del proceso.
- iv) Cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente.
- v) Cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente de la invocada en ésta.
- vi) Cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso.
- vii) Cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en esos casos, antes de la oportunidad debida.
- viii) Cuando la sentencia aparece firmada con mayor o menor número de magistrados, o

²² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 20 de octubre de 2009, Rad. 2003-00133 y Sección Tercera Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2015, Rad. 2008-35319-00 (Rev.), entre otras.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 2 de septiembre de 2013, exp. 2006-00568-01(33059), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



a) con un número de votos diverso al previsto en la ley.

ix) Cuando la providencia carece completamente de motivación.

Adicionalmente, se ha admitido que la sentencia puede adolecer de un vicio que afecte su validez, cuando se acredita una vulneración del debido proceso, por ejemplo, por la apreciación de pruebas ilegales.

Bajo ese entendido, es claro que no toda irregularidad tiene la potencialidad de afectar la inmutabilidad de la providencia que ha puesto fin al proceso. En cualquier caso, recae sobre el recurrente el deber de indicar de forma precisa y razonada la causal en que funda el recurso extraordinario.

En el presente asunto, la parte actora invocó la causal quinta de revisión –art. 250 CPACA-, referida a la existencia de nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la cual no procede recurso de apelación.

Como sustento, se alegó que la providencia revisada había incurrido en vía de hecho y en violación al debido proceso por defecto sustantivo, falta de motivación y falta de valoración probatoria. No obstante, la explicación que el recurrente dio a cada uno de los vicios señalados, guarda relación, únicamente, con el análisis probatorio efectuado por el juez y el régimen jurídico que aplicó al asunto, más no se refiere a ninguna irregularidad de tipo procesal, de aquellas señaladas en esta providencia, ni consiste en una vulneración del debido proceso.

Incluso aplicando la tesis de la Corte Suprema de Justicia, según la cual el estudio del recurso extraordinario sigue a la sustentación fáctica realizada en la demanda y no a la nominación de la causal elegida por el demandante, tampoco se advierte un argumento que encuadre en alguno de los supuestos que esta Corporación ha recogido en su jurisprudencia, cuando se ha ocupado de analizar la nulidad que tiene lugar en la sentencia.

Por el contrario, los alegatos de la parte actora se centraron en discutir: i) la existencia del derrame de petróleo que ocasionó el daño imputado a esa sociedad; ii) la acreditación en el proceso de la filtración de hidrocarburos en el cuerpo de agua del que bebían los animales; iii) la presencia de contaminación en los suelos contiguos a la tubería de su propiedad; iv) las actividades de mantenimiento y retiro de una válvula ilícita; v) la causa eficiente de la muerte de los toros de lidia, así como su número; y vi) la aplicación de un



supuesto “*régimen de riesgo creado*”. Lo anterior, con el fin de cuestionar, una vez más, la responsabilidad de esa entidad pública en los hechos que fueron materia de estudio en el proceso de reparación directa.

La intención que se persigue en esta instancia, de acuerdo con el planteamiento del recurrente, consiste en lograr una nueva valoración de las pruebas aportadas al plenario, buscando con ello que se modifique la decisión de fondo. Tal propósito no resulta viable en sede del recurso extraordinario de revisión, pues como se advirtió en esta providencia, debido a su carácter extraordinario, la revisión no puede ser solicitada con el fin de controvertir posibles errores en la apreciación de las pruebas o en la aplicación de las normas, sino que su procedencia está limitada a las causales taxativas consagradas por el legislador, en armonía con la interpretación jurisprudencial que al respecto ha efectuado esta Corporación.

Por otra parte, la Sala no observa que el fallo implicado hubiera incurrido en una pretermisión total o absoluta en la valoración de las pruebas, que diera lugar a una eventual nulidad absoluta de la providencia. En cambio, la argumentación del fallo aparece soportada en los medios de convicción que obraban en el expediente y la decisión resulta congruente con los aspectos que el fallador encontró acreditados.

Ciertamente, el juez *a-quem* tuvo en cuenta: i) el concepto técnico no. 0171 expedido por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -Cardique-; ii) el acta de inspección sanitaria no. 002 de 14 de junio de 2006 elaborada por el Municipio de Turbaco; iii) el acta de inspección sanitaria de 16 de febrero de 2006 expedida por el Municipio de Turbaco; iv) el informe de ejecución de trabajos suscrito por la entidad demandada; v) el contrato de arrendamiento de pastos que celebraron los demandantes; vi) los bonos de venta de los semovientes que acreditaban quien era su propietario; y vii) los testimonios practicados en el proceso, a partir de lo cual concluyó que las aguas del inmueble “La Esperanza” en donde permanecían los toros de lidia de propiedad de los demandantes, se encontraban contaminadas con hidrocarburo debido a la fuga producida por el deterioro de una tubería de propiedad de Ecopetrol.

El recurrente en este asunto no cuestiona la veracidad o autenticidad de las pruebas analizadas; su inconformidad radica en la valoración que efectuó el juez de conocimiento, controversia que, se reitera, no es susceptible de estudio bajo la órbita del recurso extraordinario de revisión.



El orden de ideas, dado que en el caso concreto no se configuró la causal de nulidad aducida, se declarará infundado el presente recurso extraordinario de revisión.

6. Condena en costas

El artículo 188 del CPACA establece que *“salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se seguirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

Por remisión expresa del artículo 306 del CPACA²⁴, resulta aplicable al presente asunto el artículo 365 del CGP, el cual, en su numeral 1°, dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de revisión que haya propuesto, por lo que se proferirá decisión en tal sentido.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 361 del CGP, las costas están integradas por la totalidad de expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho. Para su liquidación, se observa lo señalado en el artículo 366²⁵ *ibídem*, según el cual corresponde al juez o magistrado sustanciador fijar las agencias en derecho, aunque se litigue sin apoderado, y a la Secretaría de la Sección liquidar los demás gastos procesales.

²⁴ Artículo 306. Aspectos no regulados. *En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*.

²⁵ Artículo 366. Liquidación. *“Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:*

1. *El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.*

2. *Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.*

3. *La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.*

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. *Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.*

5. *La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.*

6. *Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso”*.



En el presente caso, si bien el abogado Andrés Rafael Carvajalino Hernández presentó escrito de contestación de la demanda, en el que afirmó que actuaba en representación de los señores Gustavo Lozano Hoyos y Adalberto Castillo Tapias, lo cierto es que no aportó los poderes correspondientes para acreditar su condición de apoderado, razón por la cual se tuvo por no contestada la demanda.

Así, dado que no se generaron agencias en derecho a favor de la parte contraria, la Sala se abstendrá de imponerlas; sin embargo, corresponderá a la Secretaría de la Sección liquidar los gastos procesales que se hubieren causado.

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,

FALLA:

PRIMERO: ACEPTAR el impedimento manifestado por el Consejero de Estado Carlos Alberto Zambrano Barrera, para conocer del presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia de 29 de agosto de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala Especial de Descongestión 003.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte demandante. Por Secretaría liquidar los gastos procesales.

No se imponen agencias en derecho.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente que fue remitido, en préstamo, por el Juzgado Noveno Administrativo de Cartagena.



CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA ADRIANA MARÍN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO