

COMPETENCIA / REGLAS DE COMPETENCIA / FUERO DE ATRACCIÓN / JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PERSONA JURÍDICA PRIVADA / ENTIDAD PÚBLICA / PARTES DEL PROCESO / DEMANDADO / DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA / LITISCONSORCIO NECESARIO / LITISCONSORCIO NECESARIO PASIVO / CONCAUSA / PRINCIPIO DE CONCAUSALIDAD

En virtud del fuero de atracción, esta jurisdicción tiene competencia para fallar las pretensiones formuladas frente a los sujetos de derecho privado cuando se les demande de manera conjunta con una entidad pública. Para lo anterior se requiere que los hechos en los que se sustenten las imputaciones formuladas en contra de la entidad y el particular sean los mismos, que tengan la misma fuente, pues se parte de la existencia bien sea de un litisconsorcio necesario por pasiva o de una con-causalidad, en virtud de la cual los dos sujetos eventualmente contribuyeron con su conducta a generar el daño y, por ende, son responsables de los perjuicios causados.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la procedencia de la aplicación del fuero de atracción, ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 18 de junio de 2015, Exp. 51714, M.P. Hernán Andrade Rincón; sentencias del 1° de marzo de 2018, Exp 43269, del 28 de agosto de 2019, Exp 52603 y Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 1° de junio de 2020, expediente 25000-23-26-000-2010-00966-01(52337), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, providencia del 19 de mayo de 2005. Rad: 25000-23-27-000-2002-90106-01(AP), Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del: i) 22 de marzo de 2017, Exp. 38958; ii) 11 de abril de 2019, Exp. 45205; iii) 25 de julio de 2019, Exp. 51.687; iv) 28 de agosto de 2019, Exp. 52603; v) 12 de diciembre del 2019, Exp. 45978, M.P. María Adriana Marín, de 10 de septiembre de 1993, el 12 y el 28 de octubre de 1993, Exp. 8549, 8148 y 8043, M.P. Julio Cesar Uribe Acosta y Carlos Betancur Jaramillo.

TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL / RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL / COMPETENCIA / REGLAS DE COMPETENCIA / IMPROCEDENCIA DEL FUERO DE ATRACCIÓN / JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PERSONA JURÍDICA PRIVADA / ENTIDAD PÚBLICA / PARTES DEL PROCESO / DEMANDADO / DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA / LITISCONSORCIO NECESARIO / FALTA DE JURISDICCIÓN – Asunto contractual particular

Esta Subsección, en sentencia del 20 de noviembre de 2020, precisó que tal supuesto no se configura cuando al Estado y al particular demandado se le imputan pretensiones de distinta naturaleza: extracontractual a las entidades y contractual al privado, razonamiento con fundamento en el cual se concluyó que en el caso analizado en esa oportunidad no resultaba aplicable el fuero de atracción y, por ende, lo procedente era declarar probada la excepción de falta de jurisdicción frente al asunto contractual de carácter particular. De este modo, al juez le corresponde determinar la naturaleza y la fuente de la responsabilidad imputada a cada sujeto, con el fin de evitar que la jurisdicción que debe conocer el asunto sea alterada de manera temeraria, sino que, en efecto; la autoridad judicial que conozca del proceso sea la habilitada para tal fin. (...) la aplicación del fuero de atracción debe ser excepcional, porque la modificación de las autoridades legalmente facultadas para conocer de una controversia no pueden quedar al

arbitrio de las partes, máxime cuando cada una de las jurisdicciones que se encuentran establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, verbigracia la ordinaria o de lo contencioso administrativo, tienen acciones y procesos propios que atienden a la naturaleza sustancial de los asuntos que han sido puestos bajo su consideración.

NOTA DE RELATORÍA: Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de noviembre de 2020, Exp. 50433, M.P. Roberto Sáchica Méndez, sentencia de 27 de noviembre de 1994, M.P. Julio César Uribe Acosta, providencia del 19 de julio de 2006, Exp. 30836, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

FUERO DE ATRACCIÓN / NORMATIVIDAD APLICABLE / TÍTULO DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL / RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL / COMPETENCIA / REGLAS DE COMPETENCIA / IMPROCEDENCIA DEL FUERO DE ATRACCIÓN / JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / PERSONA JURÍDICA PRIVADA / ENTIDAD PÚBLICA / PARTES DEL PROCESO / DEMANDADO / DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA / DERECHO PRIVADO / APLICACIÓN DE LA NORMA DE DERECHO PRIVADO

[E]l fuero de atracción implica la modificación de la jurisdicción, pero no el régimen jurídico al amparo del cual se deben resolver las pretensiones formuladas en contra de los particulares, toda vez que, al margen de que el proceso lo conozca el juez de lo contencioso administrativo, a ellos no les resultan aplicables las reglas de la responsabilidad estatal, sino las del derecho privado, al punto de que les son aplicables los criterios establecidos por la Corte Suprema de Justicia. (...) Ley 1437 de 2011 precisó los supuestos bajo los cuales procede el fuero de atracción de esta jurisdicción para conocer asuntos de conocimiento de la ordinaria y corresponde a los relativos a la responsabilidad extracontractual del Estado en los que hubiese concurrido una acción u omisión de un particular, pretensión que podrá acumularse a la de reparación directa, por tratarse de los mismos hechos – supuesto que había sido desarrollado jurisprudencialmente–.

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 140 / C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 65

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la normatividad aplicable para dirimir asuntos de derecho privado cuando se ejerce el fuero de atracción, ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 5 de diciembre de 2016, expediente 38.806, C.P., Danilo Rojas Betancourth; reiterada en sentencia del 30 de noviembre de 2017, expediente 44760, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

INTERPRETACIÓN DE LA DEMANDA / INTERPRETACIÓN DE LA DEMANDA POR EL JUEZ / DERECHO PRIVADO / RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL / DERECHO DE CONTRADICCIÓN / PRINCIPIO DE CONGRUENCIA / ADECUACIÓN DE LA DEMANDA

En este punto, con fin de determinar el alcance de las pretensiones planteadas en el sub lite, la Subsección recurrirá a las facultades del juez para interpretar la demanda y, a partir de ello, encauzar las pretensiones como contractuales, a pesar de que se hubiesen formulado como extracontractuales. (...) Este deber no solo ha sido desarrollado por la jurisprudencia, pues también fue consagrado en el numeral 5 del artículo 42 del C.G.P., en el sentido de precisar que al juez le

corresponde “[a]doptar las medidas (...) para (...) interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia”. (...) en los eventos en los que la parte actora ejerce formalmente una pretensión, pero invoca como fuente del daño un supuesto propio de otra vía procesal, el juez debe encauzar el asunto a través del mecanismo que se derive del segundo supuesto. (...) En las condiciones analizadas, en virtud del deber de interpretación de la demanda, el juez tiene la facultad de definir el alcance material de las pretensiones y encauzarlas en los términos en los que corresponda, razón por la cual, cuando el demandante incurre en alguna equivocación en la elección del tipo de acción sustancial que rige el caso, el juez debe adecuar la controversia al instituto jurídico pertinente.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 42 NUMERAL 5

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la finalidad de la interpretación de la demanda, ver Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 12 de marzo de 2019, expediente SL 960-2019, M.P. Giovanni Francisco Rodríguez Jiménez Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 16 de julio de 2008, expediente 1997-00457, M.P. Pedro Octavio Munar Cadena, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 11 de mayo de 2017, expediente 11001-22-03-000-2017-00682-01, M.P. Ariel Salazar Ramírez, y Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 17 de noviembre de 2017, expediente 11001-3103-018-1999-00533-01, M.P. William Namén Vargas.

RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL / DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA / IMPOSIBILIDAD DE LA APLICACIÓN DEL FUERO DE ATRACCIÓN / PRETENSIONES DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / CONTRATO DE COMPRAVENTA – Semillas de arroz / RESOLUCIÓN DE CONTRATO / ACCIÓN REDHIBITORIA PARA RESOLUCIÓN DE CONTRATO / ACCIÓN ESTIMATORIA / ACTIO QUANTI MINORIS / FALTA DE JURISDICCIÓN / NULIDAD PROCESAL POR FALTA DE JURISDICCIÓN / REMITE POR FALTA DE JURISDICCIÓN

[L]a fuente de la responsabilidad imputada a (...) es un contrato de compraventa de semilla de arroz, razón por la cual, la controversia debe dirimirse al amparo de los institutos que la ley tiene reservados, de manera específica, para esta fuente obligacional, sin que resulte procedente tramitarla como una controversia de carácter extracontractual. Al respecto, en virtud del artículo 1915 del C.C. y el artículo 934 del Código de Comercio, frente a los vicios ocultos el comprador tiene derecho a pedir la resolución del contrato –acción redhibitoria– o la rebaja del precio –acción quanti minoris–; además, puede solicitar la indemnización de los perjuicios causados (...) con fundamento en la interpretación de la demanda, la Subsección advierte que en relación con el particular demandado la controversia es de naturaleza contractual de carácter privado y su escenario de debate es el propio de las acciones ordinarias establecidas por el legislador en relación con los vicios redhibitorios. (...) el fuero de atracción no opera en los eventos en los que se plantean pretensiones extracontractuales contra el Estado y contractuales contra un particular, porque los hechos y supuestos jurídicos que sustentan la responsabilidad en cada caso son distintos y, por ende, no son susceptibles de ser decididos de manera conjunta como un caso extracontractual. (...) , la falta de jurisdicción no afecta el trámite surtido, pero sí la validez del fallo dictado en el respectivo proceso, razón por la cual la Sala anulará la sentencia dictada el 3 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo de Casanare, en lo relacionado con

las decisiones adoptadas frente a Agrocom Ltda., dado que su responsabilidad será definida por la jurisdicción ordinaria.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 1915 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 9345 / C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 104 / C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 168 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 133 NUMERAL 1 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 16 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 20 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 28

NOTA DE RELATORÍA: En relación con el alcance de la declaración de nulidad por falta de jurisdicción, ver Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 7 de julio de 2021, M.P: Octavio Augusto Tejeiro Duque, Exp: SC2759-2021. Igualmente, consultar, i) Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto de 23 de junio de 2021, M.P: Luis Alonso Rico Puerta, Exp: AC2498-2021 y ii) Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto de 8 de junio de 2021, M.P: Hilda González Neira, Exp: ATC784-2021.

MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / ENTIDAD PÚBLICA / ICA / MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL / COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA / COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA / PERJUICIOS MATERIALES

En las condiciones analizadas, la Sala considera que esta jurisdicción únicamente está facultada para pronunciarse respecto de las pretensiones dirigidas en contra de las entidades demandadas, ICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por lo que procederá de conformidad, en el sentido de analizar los supuestos propios de la reparación directa. (...) En virtud del numeral 6 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, los tribunales administrativos conocen en primera instancia de los procesos de reparación directa en los que la cuantía exceda de 500 smmlv y al Consejo de Estado le compete la segunda instancia, según el artículo 150 ejusdem.

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 152 NUMERAL 6 / C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 150

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / FALLA EN EL SERVICIO / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN POR SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL / SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN POR SOLICITUD DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL / INEXISTENCIA DE CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR OMISIÓN / CONOCIMIENTO DEL HECHO DAÑOSO / HECHO DAÑOSO / DEBER DE VIGILANCIA DEL ESTADO

De conformidad con el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, la demanda debe interponerse dentro de los 2 años siguientes al día de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante

lo conoció o debió tener conocimiento si fue en fecha posterior y siempre que se pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. En el sub lite, el demandante alegó que las entidades demandadas incurrieron en una falla en el servicio, porque, a su juicio, certificaron 440 bultos de semilla de arroz contaminadas con la bacteria burkholderia glumae y, luego, permitieron que fueran vendidos el 12 y el 25 de junio de 2012 a Agrofuturo Inversiones S.A.S., quien conoció su estado de contaminación en virtud del diagnóstico fitosanitario practicado al producto y cuyos resultados se le pusieron en conocimiento el 28 de enero de 2013. De este modo, la parte actora conoció de las supuestas conductas irregulares que le imputa a las demandadas con ocasión del resultado de los análisis practicados a las semillas, (...) la parte actora promovió el requisito de la conciliación extrajudicial, según constancia expedida por la Procuraduría 9 Judicial II para Asuntos Administrativos de Cundinamarca (...).

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL I

PRESUPUESTOS PROCESALES / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA MATERIAL / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE HECHO / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva. A su vez, la legitimación material es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA / MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL / FACULTADES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En cuanto al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Sala observa que en el escrito de demanda se mencionó, de manera genérica, que tal entidad incumplió los deberes de vigilancia y control sobre los procesos de producción de semilla de arroz para su multiplicación; sin embargo, no se concretó la falla u omisión en que incurrió la entidad. (...) [A] través del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, se les asignaron competencias generales a los ministerios de la república frente el desarrollo de políticas públicas en los temas relacionados con su ramo; además, el Decreto 2478 de 1999, en su artículo 3, consagró las funciones específicas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin encontrarse entre ellas la de establecer requisitos y otorgar el registro y certificación de producción de productos agrícolas, así como tampoco la de ejercer funciones de inspección frente a su comercialización. (...) la Sala no encuentra acreditada la participación de la entidad en este asunto, pues lo que se observa es que no desplegó alguna conducta que esté relacionada en forma eficiente y ni siquiera indirecta con los hechos de la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 59 / DECRETO 2478 DE 1999 – ARTÍCULO 3

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA / ICA / FALLA EN EL SERVICIO / DEBER DE VIGILANCIA DEL ESTADO / ICA / AUSENCIA DE PRUEBA / INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR OMISIÓN / AUSENCIA DE POSICIÓN DE GARANTE / INEXISTENCIA DE POSICIÓN DE GARANTE / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA MATERIAL

Lo que cuestiona la parte actora es el hecho de que no se le hubiese vendido una semilla que fuera apta para los fines que motivaron su adquisición, obligación que, en modo alguno, recaía en la entidad demandada, dado que era ajena a la respectiva relación jurídico-sustancial discutida, de ahí que no se cumpla uno de los requisitos de mérito de la pretensión: la legitimación en la causa por pasiva, (...) La Sala no encuentra probado que el ICA hubiese inducido a error con el otorgamiento de los marbetes a Agrocom Ltda. para que adquiriera la semilla proveniente del lote 575, dado que para el momento del registro de las semillas –junio de 2011- se encontraban en óptimas condiciones y las relaciones contractuales que rodearon su adquisición se presentaron un año después. (...) Los análisis dieron cuenta de la contaminación de la bacteria burkholderia glumae y pusieron de presente la existencia de granos verdes en las muestras tomadas. Sin embargo, no es posible establecer en qué circunstancias ni en qué momento se produjo la contaminación de la semilla, lo cierto es que fue con posterioridad al otorgamiento de los marbetes por parte del ICA, pues las pruebas de laboratorio practicadas el 7 de junio de 2011 dan cuenta del estado óptimo del producto para esa fecha, momento a partir del cual era a Agrocom Ltda. al que le correspondía “MANTENER LA CALIDAD DE LA SEMILLA DENTRO DE LOS LÍMITES CERTIFICADOS EN ESTE MARBETE”, tal como se indicó expresamente en dichos marbetes. (...) La Sala no advierte la existencia de una relación sustancial entre la supuesta acción u omisión del ICA en sus deberes de inspección y vigilancia y el daño reclamado por el demandante –afectación derivada de la disminución de la cosecha de arroz esperada-, pues Agrofuturo Inversiones S.A.S. señaló que Agrocom Ltda. le garantizó determinado nivel de producción, razón por la cual, es tal sociedad la titular del vínculo al amparo del cual se debe dirimir la controversia. El ICA, además de no haber hecho parte del contrato de venta, no se encuentra concebido en nuestro ordenamiento jurídico como un garante respecto de los productores y vendedores de semilla de arroz, de ahí que no le asista legitimación en la causa por pasiva en los asuntos que giren en torno a las pretensiones que se sustenten en la comercialización de tales productos.

COSTAS / CONDENA EN COSTAS / NORMATIVIDAD APLICABLE / CRITERIO OBJETIVO / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / GASTOS PROCESALES / LIQUIDACIÓN DE LA CONDENA EN COSTAS

De conformidad con lo consagrado en el artículo 188 del CPACA y su remisión en este tema al Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), según el artículo 365 del Código General del Proceso, se establece un criterio objetivo de condena en costas, que impone condenar en este asunto a la parte vencida en este litigio. Así las cosas, el artículo 361 del Código General del Proceso establece que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho. (...) En atención a lo ordenado en la citada norma, se condenará en costas a la parte demandante, es decir, a quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, debido a que se le resolvió en forma desfavorable. La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el Tribunal a quo, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A. - ARTÍCULO 188 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 365 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 361 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 366 NUMERAL 4

NOTA DE RELATORÍA: Al respecto, ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A se pronunció en evento similar en sentencia del 5 de febrero de 2021, Exp. 57488

COSTAS / COSTAS PROCESALES / AGENCIAS EN DERECHO – Reconocimiento parcial / RESPONSABILIDAD SOLIDARIA / RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO / GESTIÓN EN NOMBRE PROPIO / REPRESENTACIÓN EN NOMBRE PROPIO

[L]as pretensiones formuladas en nombre del señor (...) no hicieron parte del proceso y, por ende, no se tendrán en cuenta para efectos de fijar las agencias a cargo de la parte demandante, debe excluir el valor de las pretensiones formuladas en nombre de la persona citada. (..) De otro lado, la Subsección advierte que la falta de jurisdicción declarada frente a Agrocom Ltda. no impide que el monto total pedido por la demandante se tome como parámetro para fijar las agencias en derecho, pues no se planteó una responsabilidad conjunta y divisible, sino solidaria, la cual, en materia de coautoría y participación en la responsabilidad extracontractual, implica para todos los agentes a quienes se les atribuye el daño la obligación de pagar la totalidad de la indemnización, según el tenor del artículo 2344 del Código Civil. (...) A manera de precisión y para justificar con mayor razón lo expuesto anteriormente, resulta importante destacar que la fijación de agencias en derecho no se ve afectada en el evento en el que la parte haya litigado, incluso, a nombre propio, sin apoderado, pues aun en ese caso tiene derecho a que se fije el monto de agencias para retribuir su actuación, tal como se desprende de lo señalado en los numerales 3 y 4 del artículo 366 del CGP

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CIVIL- ARTÍCULO 2344 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 366 NUMERAL 3 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 366 NUMERAL 4

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 85001-23-33-000-2014-00159-03 (60078)

Actor: AGROFUTURO INVERSIONES S.A.S.

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y OTROS

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: *INTERPRETACIÓN DE LA DEMANDA –Deber del juez– Eventos en los que formalmente se imputa responsabilidad extracontractual, pero, materialmente, es contractual / FUERO DE ATRACCIÓN – Posibilidad del juez de lo contencioso administrativo de conocer de pretensiones formuladas en contra del Estado y de particulares – Se debe tratar de los mismos hechos, el daño invocado debe provenir de la misma fuente – CONSAGRACIÓN LEGAL – Artículos 140 y 165 de la Ley 1437 de 2011 – Fuero de atracción opera frente a pretensiones de responsabilidad extracontractual – Imposibilidad de acumular pretensiones de reparación directa con contractuales de derecho privado / FALTA DE JURISDICCIÓN – No afecta la validez del trámite, pero implica la nulidad de la sentencia dictada por una jurisdicción distinta a la que le correspondía conocer del asunto / REPARACIÓN DIRECTA – FALLA DEL SERVICIO – deber de vigilancia y control en actividades agrícolas de producción, comercialización, distribución y certificación de semillas de arroz / El ICA cumplió con sus deberes de control y vigilancia / FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no tuvo relación con los hechos objeto de la demanda / ICA – La entidad no es parte de los contratos de compraventa de semillas de arroz.*

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 3 de agosto de 2017, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Casanare resolvió (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa presentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conforme a lo dicho en la parte motiva.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones presentadas en contra del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, de conformidad con lo expuesto en la parte resolutive de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR la responsabilidad de Agropecuaria de Comercio Ltda. – Agrocom Ltda. por los perjuicios causados a Agrofuturo Inversiones S.A.S. por la venta de semilla de arroz registrada que estaba contaminada con la bacteria *Burkholderia glumae* y que dio baja producción del cultivo de arroz, de conformidad a lo expuesto en las consideraciones.

Consecuencialmente a la anterior declaración **CONDENAR** en abstracto a Agropecuaria de Comercio Ltda. –Agrocom Ltda – al pago de los perjuicios que deberá cuantificarse a través de incidente que deberá promover la parte actora en el término y demás previsiones señaladas en el artículo 193 del C.P.A.C.A. y normas concordantes, conforme a los parámetros que se indicaron en la motivación respecto de la configuración del daño resarcible. La condena se hace a favor de Agrofuturo Inversiones S.A.S.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: Ejecutoriado lo anterior, devuélvase al interesado el remanente de la suma que ordenó cancelar para gastos ordinarios del proceso si los hubiere, déjense las constancias a que haya lugar y archívese el expediente.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La sociedad Agrofuturo Inversiones S.A.S. demandó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y a Agropecuaria de Comercio Ltda., porque, en su criterio, tales entidades le otorgaron registro a una semilla contaminada de arroz y, luego, no ejercieron las acciones necesarias para evitar que esta fuera comercializada, mientras que la sociedad citada le vendió dicha semilla y le garantizó un rendimiento óptimo, el cual no se logró, porque el producto se encontraba contaminado con la bacteria *burkholderia glumae*, lo que le causó un grave daño que consistió en la afectación derivada de la disminución ostensible de la cosecha de arroz esperada y la pérdida del dinero invertido y la utilidad esperada.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 28 de julio de 2014¹, la sociedad Agrofuturo Inversiones S.A.S. y el señor Andrés Felipe Molina González, por intermedio de apoderado judicial², presentaron demanda³ en contra de la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Agropecuario –ICA– y Agropecuaria de Comercio Ltda. –Agrocom Ltda–, para lo cual plantearon las siguientes pretensiones (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

*Que se declare a LA NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA Y AGROPECUARIA DE COMERCIO AGROCOM LTDA., son administrativa, **extracontractual** y solidariamente responsables de los daños y perjuicios materiales y morales causados a AGROFUTURO INVERSIONES S.A.S. por **falla en el servicio de vigilancia y control** en los procesos de producción, comercialización, distribución, venta y certificación de la semilla de arroz para su multiplicación.*

2. Condenar a la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA Y AGROPECUARIA DE COMERCIO AGROCOM LTDA., a resarcir solidariamente y pagar el daño antijurídico causado a AGROFUTURO INVERSIONES S.A.S. por los perjuicios materiales, morales, actuales y

¹ Folio 124 del cuaderno 1.

² De conformidad con el poder que obra a folio 12 del cuaderno principal.

³ Folios 1 a 11 del cuaderno principal.

futuros de conformidad con lo probado dentro del proceso; o en su lugar de forma genérica: en los siguientes términos:

A) Por concepto de *PERJUICIOS EXTRAPATRIMONIALES*: teniendo claro que esta clase de daño es diferente al patrimonial, pues se valoran los sentimientos y emociones internas de las personas cuando se exponen a esta clase de aflicciones o hechos que menoscaban sus derechos, desolación, impotencia de poder invertir en el agro por la pérdida de la ganancia, así:

1) *DAÑOS MORALES*: para *ANDRÉS FELIPE MOLINA GONZÁLEZ*, actor y representante legal de *AGROFUTURO INVERSIONES S.A.S.*, estimados en 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por el daño causado como consecuencia de la compra de semilla registrada y certificada para la multiplicación que a la postré resultó contaminada con la bacteria *Burkholderia Glumae*.

2. *PÉRDIDA DE LA OPORTUNIDAD*: los estimo en 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cuanto *Agrofuturo Inversiones S.A.S.* perdió la oportunidad de poder recuperar producción y ganancia de la semilla registrada y certificada e invertir nuevamente en el Agro, dado su nivel de pérdida e insolvencia económica producida por semilla contaminada con la bacteria *Burkholderia Glumae*.

B. Por concepto de *PERJUICIO PATRIMONIAL*: por las graves repercusiones que el demandante tuvo en su actividad económica tasada en el daño emergente y lucro cesante.

DAÑOS MATERIALES

DAÑO EMERGENTE PASADO: para *Agrofuturo Inversiones S.A.S.* tomando como base los valores cancelados en facturas de compra de la semilla, abonos, insumos, servicios prestados por Agrónomos, gasolina, maquinaria, arriendo de predios, un total de 760 salarios mínimos legales mensuales vigentes; resultado de la sumatoria de todos los gastos y servicios prestados y convertidos a salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de presentación de la demanda, gastos directamente relacionados con los hechos del libelo demandatorio.

“DAÑO EMERGENTE FUTURO: para el demandante, los tasa en 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de pagos de servicios profesionales de abogado para que representen en los procesos judiciales.

“LUCRO CESANTE: es el valor que no ingresó o no ingresará al patrimonio de la víctima tal como lo demuestran los estados de contabilidad, la quiebra de la empresa que represento, estimado a título de indemnización una suma igual a 801 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la reiterada formula aplicada por el H. Consejo de Estado en casos similares.

“LUCRO CESANTE PASADO: es la suma de dinero que el demandante dejó de recibir desde el momento en que fue generada la siembra y recolección del arroz, semilla adquirida a *Agrocom Ltda.* hasta el momento de la liquidación, igual a 400 SMLMV. (...)”⁴ (se destaca).

1.1. Fundamentos fácticos

Los fundamentos fácticos de la demanda son, en síntesis, los siguientes:

⁴ Folios 3 a 5 del cuaderno principal.

El 27 de marzo de 2010, en la finca Pernambuco germinó el lote de arroz No. 575, frente al cual el ICA expidió la certificación 002957, pero no describió el cultivo en los términos establecidos en las Resoluciones ICA 456 de 2009 y 970 de 2010.

Luego, el ICA visitó en diversas oportunidades el cultivo –*el 15 y el 20 de julio de 2010, así como del 6 de agosto siguiente-*, en virtud de ello advirtió que estaba parcialmente contaminado con la bacteria “*burkholderia glumae*”, razón por la cual decretó su cuarentena, situación que resultaba suficiente para que la cosecha fuera descartada para multiplicación de semilla; sin embargo, la entidad no procedió de conformidad, sino que la certificó como tal en junio de 2011, bajo la variedad orquídea 1, con el número ARZ-06-55.

La sociedad Agrocom Ltda. comercializó la semilla orquídea 1, para lo cual indicó que estaba “*debidamente certificada*” por el ICA.

Agrocom Ltda., mediante las facturas Y-7577 del 12 y Y-7625 del 25 de junio de 2012, le vendió a Agrofuturo Inversiones S.A.S. 440 bultos de semilla orquídea 1, que contaba con registro ante el ICA, bajo los marbetes 009-41477 y 009-41491, de donde se entendía que cumplía con las características técnicas y físicas requeridas para tal fin.

En criterio de la parte actora, para el año de la venta -2012-, por su antigüedad, la semilla habría disminuido un gran porcentaje de su vigor, lo que podría ser una “*razón para el enorme daño y pérdida que le produjo esa semilla al agricultor*”⁵.

Según el escrito inicial, la sociedad demandada sembró 438 bultos de los 440 bultos de semilla en la finca Tarapacá del municipio de Maní, para lo cual recurrió a un crédito que le otorgó Agrocom Ltda., obligación que se avaló con un contrato de prenda abierta sin tenencia.

La sociedad Agrocom Ltda. le garantizó a Agrofuturo Inversiones S.A.S. que la semilla produciría 1.000 toneladas de arroz; sin embargo, solo produjo 179 hectáreas y 790 kilos -21%-.

Dada la baja producción del cultivo, la demandante le solicitó al ICA el análisis de la semilla orquídea 1, para lo cual se tomaron muestras de 2 los bultos que no fueron utilizados.

⁵ Folio 9 del cuaderno 1.

Agotados los análisis pertinentes, se determinó que la semilla analizada no era certificada sino registrada y estaba contaminada con la bacteria *burkholderia glumae*.

Por último, la parte actora adujo que la sociedad Agrocom Ltda. y el ICA obraron con imprudencia y negligencia, porque, a pesar de conocer que la semilla de arroz cosechada en la finca Pernambuco podía estar contaminada, permitieron su registro y posterior venta al demandante.

1.2. Fundamentos de derecho

Sin diferenciar los fundamentos de derecho frente al particular demandado –*Agrocom Ltda.*– y las entidades accionadas –*ICA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otros*–, la parte demandante invocó los artículos 2, 5,6, 11, 13, 42 y 90 de la Constitución Política, artículo 8 de la Ley 153 de 1887, los artículos 2356, 2358, 2359 y 2360 del Código Civil, que regulan lo referente a la responsabilidad por imprudencia o negligencia.

Asimismo, las disposiciones sobre conciliación (artículo 16 de la Ley 446 de 1998, Ley 640 de 2001, artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 y el artículo 6 del Decreto 1716 de 2009).

Además, las Resoluciones ICA 456 de 2009 y 970 de 2010, que regulan, entre otros, lo relativo a los requisitos para producción y comercialización de la semilla certificada de arroz, así como el control de tales actividades.

Frente a Agrocom Ltda., en la demanda se explicó que la semilla que le vendió a la parte actora no era apta para multiplicación, situación que ocultó.

En cuanto al ICA, se argumentó que la entidad incurrió en responsabilidad, al certificar y registrar la semilla a pesar de estar contaminada, situación que era de su conocimiento, en la medida en la que fue la autoridad que declaró en cuarentena la finca Pernambuco.

Según la parte actora, la entidad habría incurrido en omisiones en lo relacionado con la información reportada frente al lote sembrado –*artículos 2,3 y 4 de la Resolución ICA 456 de 2009*–, las visitas al cultivo –*artículo 6 ejusdem*– y el control sobre el cumplimiento de la obligación de Agrocom Ltda. de remitir a la autoridad fitosanitaria los informes de venta y producción de la semilla –*artículo 12 de la Resolución ICA 970 de 2010*–.

Además, se indicó (se transcribe literal, incluso con posibles errores):

*El daño se hace más gravoso teniendo en cuenta que el MINISTERIO DE AGRICULTURA, el ICA y AGROCOM LTDA tuvieron la conocimiento de que el arroz cosechado en el predio Pernambuco estaba contaminado con la bacteria *Buekhodelria Glumae* y maliciosamente, ocultaron tal circunstancia de infestación, la seleccionaron como semilla y expidieron certificación, luego se la fiaron al demandante (...) para ser cultivada (...)⁶ (se destaca).*

2. Trámite de primera instancia

2.1. Admisión de la demanda y notificación

El Tribunal Administrativo de Casanare admitió la demanda el 11 de septiembre de 2014⁷, auto notificado en debida forma a las demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En el auto admisorio, el *a quo* explicó que estaba facultado para tramitar este asunto en virtud del **fuero de atracción**, de conformidad con el cual esta jurisdicción conoce de asuntos en los que se demanda de manera conjunta al Estado con un particular, como ocurrió en el *sub lite*, pues la pretensiones se dirigieron tanto en contra del ICA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como de Agrocom Ltda., sociedad a la que se le imputó responsabilidad patrimonial conjunta con las entidades “*por la venta de semillas certificadas de arroz que a la postre resultaron contaminadas*”⁸.

Finalmente, la Sala observa que en la referida providencia no se emitió pronunciamiento frente a las pretensiones formuladas en nombre del señor Andrés Felipe Molina González, el Tribunal no adoptó ninguna determinación tendiente a admitirlas o rechazarlas, situación frente a la cual las partes también guardaron silencio.

2.2. Contestación de la demanda

2.2.1. El ICA⁹ se opuso a las pretensiones, en cuanto la venta de la semilla fue el resultado de una negociación privada entre la demandante y Agrocom Ltda., razón por la cual, esta última sociedad es la llamada a responder por la calidad del producto, según lo previsto en la Resolución ICA 2501 de 2003.

⁶ Folio 13 del cuaderno 1.

⁷ Folio 125 y 126 del cuaderno principal.

⁸ Folios 125 a 127 del cuaderno 1.

⁹ Folios 141 a 157 del cuaderno principal.

Con todo, precisó que no se tenía certeza sobre el tipo de semilla que, finalmente, fue entregada al comprador y no se probó que, en efecto, estuviese contaminada desde el principio.

De otro lado, explicó que si bien sobre el predio Pernambuco se adoptó una medida preventiva de cuarentena, no era menos cierto que tal orden fue levantada una vez se verificó que el lote 575 no estaba infectado con ningún patógeno.

2.2.2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que no tiene ninguna relación con los hechos planteados y en cuanto es función del ICA coordinar las acciones relacionadas con las campañas de prevención, control, erradicación y manejo de plagas y enfermedades¹⁰.

2.2.3. La sociedad Agrocom Ltda. contestó la demanda¹¹ e indicó que las pretensiones formuladas eran de carácter extracontractual, de ahí que no pudiera emitirse sentencia en su contra, porque la relación que tuvo con Agrofuturo Inversiones S.A.S. fue netamente contractual, en virtud de la venta de semilla de arroz y el suministro de los insumos agrícolas.

En todo caso, la demandada indicó que los perjuicios solicitados carecían de fundamento probatorio y, en todo caso, el representante legal de la demandante no estaba legitimado para solicitar una indemnización a nombre propio, porque la actividad de agricultura no fue desarrollada por él como persona natural, sino por la sociedad Agrofuturo Inversiones S.A.S.

Aclaró que la semilla que le vendió a Agrofuturo Inversiones S.A.S. era para siembra no para multiplicación; además, la producción de un cultivo no solo depende de la semilla, sino también de las buenas prácticas de cosecha, del clima y calidad de la tierra, etc.

Adicionalmente, la muestra tomada a la semilla restante no se recolectó en debida forma, tan es así que se reportó la existencia de granos verdes, situación que resultaba imposible porque se trataba de un producto que se encontraba en conservación desde hacía más de 2 años.

¹⁰ Folios 190 a 197 del cuaderno principal.

¹¹ Folios 203 a 219 del cuaderno principal.

2.2.4. Dentro del término de traslado de las excepciones, la parte actora se pronunció en relación con la legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dado que le correspondía formular políticas en materia de sanidad vegetal, mientras que el ICA estaba en el deber de no certificar semillas contaminadas¹².

2.3. Audiencia inicial

El 26 de agosto de 2015¹³, el *a quo* llevó a cabo la audiencia inicial y en la etapa de decisión de excepciones previas negó la de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dado que no se encontraban satisfechos los presupuestos para concluir si a tal entidad le asistía o no responsabilidad, decisión que fue apelada por la demandada, porque, a su juicio, dicho punto sí era susceptible de ser resuelto en la audiencia inicial.

El recurso se concedió en el efecto suspensivo y se decidió de manera desfavorable por esta Corporación, a través de providencia del 16 de febrero de 2016¹⁴, en la que se precisó que, en efecto, tal excepción requería del agotamiento del debate probatorio y, por ende, debía resolverse en la sentencia.

Agotado lo expuesto, la audiencia inicial se reanudó el 13 de junio de 2016¹⁵, diligencia en la que se fijó el litigio en los siguientes términos (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

En términos generales, (...) se centra en si hay responsabilidad o no por la presunta venta de una semilla contaminada, que, según la parte actora, adquirió de la empresa (...) Agrocom Ltda., sin que el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA– ejerciera el control y la vigilancia sobre la producción de la semilla orquídea 1 (...), producida en el predio Pernambuco, que había sido decretado en cuarentena, por presentar riesgo fitosanitario, por contaminación con la (...) bacteria (...), por tanto, (...) el litigio se contrae a los siguiente:

Determinar (...) la existencia de daño y la probable responsabilidad de las demandadas Nación – Ministerio de Agricultura, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y Agrocom Ltda. y a qué título de imputación, por la presunta venta de semilla de arroz contaminada con la bacteria Burkholderia Glumae a la hoy demandante; en caso afirmativo, si hay lugar a los reconocimientos deprecados en la demanda o si por el contrario se configura alguna causal de exoneración de todas o de alguna de las convocadas por pasiva.

¹² Folios 322 y 323 del cuaderno No. 2.

¹³ De acuerdo con el acta de la audiencia referida y el CD de la diligencia que obran en folios 344 a 348 del cuaderno número 2.

¹⁴ Folios 352 a 361 del cuaderno número 2.

¹⁵ De acuerdo con el acta de la reanudación de la audiencia referida y el CD de la diligencia que obran de folios 368 a 372 del cuaderno número 2.

En el anterior contexto, el *a quo* no se refirió a la naturaleza de la relación que existía entre Agrocom Ltda. y Agrofuturo Inversiones S.A.S., pese a que la segunda sociedad, en su contestación, indicó que, si bien en el escrito inicial se le imputó responsabilidad extracontractual, no era menos cierto que el vínculo que las unía era de carácter contractual, porque tenía como fuente la venta de la semilla objeto de controversia.

La fijación del litigio fue puesta a consideración de las partes y del Ministerio Público, quienes manifestaron su expresa aceptación.

Finalmente, se resolvió sobre las pruebas solicitadas por las partes, en el sentido de negar algunas y decretar otras, estas últimas se practicarían en la audiencia del 10 de agosto de 2016.

2.4. Audiencia de pruebas y alegatos de conclusión

El 10 de agosto de 2016¹⁶ se dio inicio a la audiencia de pruebas, la cual se suspendió y continuó el 24 del mismo mes y año¹⁷.

Concluida la etapa probatoria se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo, oportunidad en la cual la parte actora¹⁸, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁹, el ICA²⁰ y Agrocom Ltda.²¹ reiteraron los argumentos expuestos a lo largo del litigio.

El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal.

3. Sentencia de primera instancia

El 3 de agosto de 2017²², el Tribunal Administrativo de Casanare dictó sentencia, en la que adoptó las siguientes determinaciones:

El *a quo* se pronunció sobre la *“falta de jurisdicción (...) e inaplicación del fuero de atracción”*²³ formulada por Agrocom Ltda., que sostuvo que en la demanda se le

¹⁶ Folios 427 a 430 del cuaderno número 2.

¹⁷ Folio 446 del cuaderno número 2.

¹⁸ Folios 452 a 463 del cuaderno número 2.

¹⁹ Folios 448 a 451 del cuaderno número 2.

²⁰ Folios 464 a 466 del cuaderno número 2.

²¹ Folios 468 y 469 del cuaderno número 2.

²² Folios 512 a 535 del cuaderno 4.

imputó responsabilidad extracontractual, pese a que la relación que tuvo con la demandante fue contractual.

Al respecto, la primera instancia afirmó que, en virtud del fuero de atracción, esta jurisdicción estaba habilitada para conocer de la responsabilidad patrimonial del Estado en forma concurrente con un particular, supuesto que se presentaba en el *sub lite*, por lo siguiente (se transcribe en forma literal, incluso con posibles errores):

Así las cosas, (...) la parte actora (...) le imputó responsabilidad a las demandadas, entre ellas, a Agrocom, por defectos en la semilla que le fue vendida, lo que produjo una disminución en la producción del cultivo de arroz (...).

Una vez revisados los hechos de la demanda y los soportes probatorios allegados, se infiere que podría haber alguna clase de responsabilidad de las entidades públicas (...) y debido a que la Agropecuaria de Comercio Ltda. también se vinculó como una de las entidades que participó por acción u omisión en el origen del hecho generador del daño en el presente asunto, es procedente llamarla a esta jurisdicción por (...) fuero de atracción²⁴.

Establecido que esta jurisdicción sí estaba facultada para conocer de las pretensiones formuladas en contra de Agrocom Ltda., el *a quo* concluyó que a dicha sociedad le asistía responsabilidad en el *sub lite* y, como consecuencia, emitió en su contra condena en abstracto, que se liquidaría mediante incidente, según los parámetros contenidos en el fallo²⁵, sin que para lo pertinente se incluyera lo pedido por el señor Andrés Felipe Molina González, por no ser parte demandante en el proceso.

²³ Folio 516 del cuaderno 4.

²⁴ Folio 517 del cuaderno 4.

²⁵ Los parámetros para liquidar la condena se fijaron en los siguientes términos:

“1. Extensión del cultivo: 130 hectáreas.

2. Mínimo de germinación prevista: según el productor 80%.

3. Bultos sembrados: 438

4. Costo de adquisición de la semilla base: \$81'066.880.

5. Lugar y época de siembra: finca Tarapacá, vereda Armenia, municipio de Maní, en los meses de mayo y junio de 2012.

6. Precio estimado de venta de la producción esperada o su valor equivalente si tuviera un productor que adquirir la semilla por obtener: el que el perito establezca en plaza comercial en esa época y para uso en Casanare.

7. Producción esperada: la que determine el perito fundado en evidencia científica o técnica, acorde con las condiciones específicas del cultivo que reseña el proceso.

8. Producción realmente obtenida: según el recaudo, 179 toneladas con 790 kilos.

*9. Base para calcular el factor a de la ecuación: (producción esperada – producción obtenida) * (precio final de venta o disposición del producto esperado).*

10. Base para calcular el factor b de la ecuación: sumatoria de costos, gastos y demás expensas para lograr la producción esperada, según el estudio que haga el perito.

11. Indemnización: 50 % de la utilidad esperada perdida.

12. Actualización: al valor nominal que se obtenga conforme a los parámetros que anteceden, se aplicará la variación del IPC. Índice inicial: el del mes provisto para recoger y disponer la cosecha, índice final: el mes de ejecutoria de la sentencia” (folio 534 del cuaderno de segunda instancia).

Como fundamento de su determinación, el *a quo* sostuvo que Agrocom Ltda. “comercializó y distribuyó semilla contaminada”²⁶, tan es así que a la demandante le vendió 440 bultos frente a los cuales le garantizó un porcentaje mínimo de germinación del 80%, pero solo se alcanzó un 21%, de ahí que la sociedad citada, por ser la productora y comercializadora del producto, deba responder por los perjuicios causados.

En relación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que no se probó su participación en la producción del daño.

De otro lado, el *a quo* negó las pretensiones formuladas en contra del ICA, por considerar que ejerció “*hasta donde le fue posible*”²⁷ las funciones de vigilancia y control sobre la producción de la semilla de arroz en la finca Pernambuco, predio que visitó en diversas oportunidades y declaró en cuarentena por la presencia de la bacteria “*burkholderia glumae*”, medida que luego levantó, con fundamento en el proceso fitosanitario adelantado por el agricultor.

Por último, no se condenó en costas en la primera instancia, por considerar que las partes no actuaron con mala fe, de manera temeraria ni dilataron injustificadamente el proceso.

4. Recursos de apelación

4.1. La parte demandante apeló el fallo²⁸, con fundamento en los siguientes argumentos:

El ICA, en su criterio, debe ser condenado a resarcir los perjuicios causados, en cuanto omitió las funciones a su cargo sobre las actividades de Agrocom Ltda., sociedad que comercializó semilla de arroz contaminada y almacenada por un tiempo superior al que correspondía, frente a lo cual no resulta de recibo el argumento del *a quo*, según el cual dicho establecimiento público actuó hasta donde le fue posible, pues para exonerarse de responsabilidad no basta con que el Estado intente proceder en los términos en los que le corresponde, sino que en, efecto, cumpla las funciones a su cargo.

²⁶ Folio 41 del cuaderno 4.

²⁷ Folio 533 del cuaderno 4.

²⁸ Folios 540 a 546 del cuaderno de segunda instancia.

A su juicio, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también le asiste responsabilidad a en el *sub lite*, en virtud de su facultad de control sobre el ICA y en atención a su calidad de ente rector de las políticas públicas en materia agrícola, la cual le imponía la carga de suministrarle a la segunda de las entidades mencionadas los recursos necesarios para que cumpliera en cabal forma sus funciones.

De otro lado, la parte actora explicó que el *a quo* emitió condena patrimonial por un monto equivalente al 50% del resultado esperado, pese a que al proceso se allegaron pruebas documentales y contables que permitían concluir que los perjuicios causados eran superiores, tales como el informe financiero aportado y las distintas pruebas testimoniales practicadas en primera instancia.

4.2. La sociedad **Agrocom Ltda.** interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia el 16 de agosto de 2017²⁹, oportunidad en la que indicó que lo sustentaría después, carga que cumplió con posterioridad al vencimiento de los 10 días establecidos en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011³⁰.

5. Trámite de segunda instancia

El Tribunal Administrativo de Casanare, el 14 de septiembre de 2017, concedió los recursos de apelación interpuestos tanto por Agrofuturo Inversiones S.A.S. como por Agrocom Ltda³¹.

Esta Corporación, mediante auto del 6 de marzo de 2018³², admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante y declaró desierto el interpuesto por la demandada Agrocom Ltda.³³. La segunda determinación fue confirmada en sede de súplica por la Subsección A de la Sección Tercera, a través de providencia del 29 de octubre de 2018³⁴.

El 21 de febrero de 2019 se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al

²⁹ Folio 539 del cuaderno de segunda instancia.

³⁰ Folio 547 del cuaderno de segunda instancia.

³¹ Folio 565 del cuaderno de segunda instancia.

³² Folios 571 a 575 del cuaderno de segunda instancia.

³³ Folio 571 a 575 del cuaderno de segunda instancia.

³⁴ Folios 594 y 595 del cuaderno de segunda instancia.

Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto de fondo³⁵.

En su oportunidad la parte demandante reiteró los argumentos de la apelación³⁶, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural insistió en su falta de legitimación en la causa por pasiva³⁷, mientras que, a juicio de Agrocom Ltda., no se demostró el daño ni los perjuicios alegados³⁸. El Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción

En la demanda³⁹, Agrofuturo Inversiones S.A.S. imputó responsabilidad de carácter “**extracontractual**” a las entidades demandadas –ICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural– y a la sociedad comercial Agrocom Ltda.

En las condiciones analizadas, la Sala verificará si, en efecto, esta jurisdicción se encuentra habilitada para conocer de las referidas pretensiones, incluidas las formuladas en contra de Agrocom Ltda.

Para lo anterior, se determinará el alcance del fuero de atracción y su configuración en el *sub lite*, dado que es en virtud de tal institución que esta jurisdicción puede conocer de las demandas presentadas, de manera conjunta, en contra del Estado y de algún sujeto de derecho privado.

1.1. Fuero de atracción

En virtud del fuero de atracción⁴⁰, esta jurisdicción tiene competencia para fallar las pretensiones formuladas frente a los **sujetos de derecho privado** cuando se les demande de manera conjunta con una entidad pública.

³⁵ Folio 601 del cuaderno de segunda instancia.

³⁶ Folios 603 a 606 del cuaderno de segunda instancia.

³⁷ Folios 607 a 610 del cuaderno de segunda instancia.

³⁸ Folios 617 y 618 del cuaderno de segunda instancia.

³⁹ Según la transcripción contenida en la página 3 de esta providencia.

⁴⁰ “El factor de conexión implica que cuando se demanda a una entidad pública (...) en conjunto con otras entidades o **incluso con particulares** (...), por aplicación del ‘factor de conexión’, el juez de lo contencioso administrativo adquiere competencia para conocer del asunto (...). Un buen ejemplo de aplicación del factor de conexión en la jurisdicción contenciosa administrativa es el llamado **fuero de atracción**. En virtud de dicha figura, al demandarse de forma concurrente a una entidad estatal, cuyo conocimiento corresponde a esta jurisdicción y a otra entidad privada, cuya competencia le correspondería a la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante la primera –Jurisdicción Contenciosa Administrativa–, la cual tiene competencia, entonces, para fallar acerca de la responsabilidad de las dos demandadas.

Para lo anterior se requiere que los hechos en los que se sustenten las imputaciones formuladas en contra de la entidad y el particular sean los mismos⁴¹, que **tengan la misma fuente**, pues se parte de la existencia bien sea de un **litisconsorcio necesario por pasiva**⁴² o de una **con-causalidad**⁴³, en virtud de la cual los dos sujetos eventualmente contribuyeron con su conducta a generar el daño y, por ende, son responsables de los perjuicios causados⁴⁴.

Esta Subsección⁴⁵, en sentencia del 20 de noviembre de 2020, precisó que tal supuesto no se configura cuando al Estado y al particular demandado se le imputan pretensiones de distinta naturaleza: extracontractual a las entidades y contractual al privado, razonamiento con fundamento en el cual se concluyó que en el caso analizado en esa oportunidad no resultaba aplicable el fuero de atracción⁴⁶ y, por ende, lo procedente era declarar probada la excepción de falta de jurisdicción frente al asunto contractual de carácter particular.

De este modo, al juez le corresponde determinar la naturaleza y la fuente de la responsabilidad imputada a cada sujeto, con el fin de evitar que la jurisdicción que debe conocer el asunto sea alterada de manera temeraria⁴⁷, sino que, en efecto; la autoridad judicial que conozca del proceso sea la habilitada para tal fin⁴⁸.

*"Para que se pueda aplicar el fuero de atracción, se requiere de **un fundamento jurídico y fáctico sólido**" (se destaca). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 18 de junio de 2015, expediente 51.714, M.P. Hernán Andrade Rincón; además: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 1° de marzo de 2018, expediente 43.269, y del 28 de agosto de 2019, expediente 52603.*

⁴¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 1° de junio de 2020, expediente 25000-23-26-000-2010-00966-01(52337).

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, providencia del 19 de mayo de 2005. Rad: 25000-23-27-000-2002-90106-01(AP).

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del: i) 22 de marzo de 2017, expediente 38.958; ii) 11 de abril de 2019, expediente 45205; iii) 25 de julio de 2019, expediente 51.687; iv) 28 de agosto de 2019, expediente 52.603; v) 12 de diciembre del 2019, expediente 45.978, M.P. María Adriana Marín.

⁴⁴ El criterio del fuero de atracción ha sido establecido de tiempo atrás por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Entre las providencias en las que inicialmente se delimitó su alcance y se analizó la concausalidad se encuentran las proferidas el 10 de septiembre de 1993, el 12 y el 28 de octubre de 1993, expedientes 8549, 8148 y 8043, M.P. Julio Cesar Uribe Acosta y Carlos Betancur Jaramillo

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de noviembre de 2020, expediente 50.433, M.P. Roberto Sáchica Méndez.

⁴⁶ Frente a la divergencia en la responsabilidad imputada, se sostuvo "[d]e acuerdo con lo expuesto, en tanto que no se trata de los mismos hechos, no es posible mediante el fuero de atracción estudiar un asunto contractual entre particulares, en tanto la demanda se presentó junto con una presunta falla de la administración que es un asunto extracontractual".

⁴⁷ Así lo ha sostenido de tiempo atrás esta Corporación:

"no se puede manejar con ligereza conceptual, ni con valoración descuidada de la realidad fáctica, pues se corre el riesgo de desnaturalizar la jurisdicción, ya que bastaría buscar un centro de imputación jurídica, de cuyos hechos, actos y omisiones conozca la jurisdicción de lo contencioso - administrativo, para que justicia ordinaria sea relevada, sin causa, motivo o razón, del

En suma, en virtud de la garantía del juez natural, del derecho a que un asunto sea definido de acuerdo con la normativa previamente definida y del carácter de orden público de las normas que rigen la jurisdicción, la **aplicación del fuero de atracción debe ser excepcional**, porque la modificación de las autoridades legalmente facultadas para conocer de una controversia no pueden quedar al arbitrio de las partes, máxime cuando cada una de las jurisdicciones que se encuentran establecidas en nuestro ordenamiento jurídico, verbigracia la ordinaria o de lo contencioso administrativo, tienen acciones y procesos propios que atienden a la naturaleza sustancial de los asuntos que han sido puestos bajo su consideración.

Con todo, el **fuero de atracción implica la modificación de la jurisdicción**, pero no el régimen jurídico al amparo del cual se deben resolver las pretensiones formuladas en contra de los particulares, toda vez que, al margen de que el proceso lo conozca el juez de lo contencioso administrativo, a ellos no les resultan aplicables las reglas de la responsabilidad estatal, sino las del derecho privado⁴⁹, al punto de que les son aplicables los criterios establecidos por la Corte Suprema de Justicia.

Con la Ley 1437 de 2011 el fuero de atracción en los términos señalados, que era de naturaleza jurisprudencial, tuvo consagración legal, en los artículos 140 y 65 *ejusdem*, que señalan:

*“Artículo 140. **Reparación directa.** (...) En todos los casos en **los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas**, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño (...).”*

*“Artículo 165. Acumulación de pretensiones. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:
(...) 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***

conocimiento de los asuntos que le están asignados por la ley” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 27 de noviembre de 1994, M.P. Julio César Uribe Acosta).

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 19 de julio de 2006, expediente 30836, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 5 de diciembre de 2016, expediente 38.806, C.P., Danilo Rojas Betancourth; reiterada en sentencia del 30 de noviembre de 2017, expediente 44760, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Administrativa será competente para su conocimiento y resolución” (se destaca).

En la anterior normativa, la Sala concluye que la Ley 1437 de 2011 precisó los supuestos bajo los cuales procede el fuero de atracción de esta jurisdicción para conocer asuntos de conocimiento de la ordinaria y corresponde a los relativos a la responsabilidad **extracontractual** del Estado en los que hubiese concurrido una **acción u omisión** de un particular, pretensión que podrá acumularse a la de reparación directa, por tratarse de los mismos hechos *–supuesto que había sido desarrollado jurisprudencialmente–*.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala determinará si en el *sub lite* se configuraron los supuestos para conocer de las pretensiones formuladas en contra de Agrocom Ltda., en virtud del fuero de atracción.

1.2. Configuración del fuero de atracción frente a Agrocom Ltda.

La Sala reitera que en el *sub lite* se imputó responsabilidad extracontractual en contra de todas las demandadas, situación que, en principio, daría cuenta de la configuración del fuero de atracción; sin embargo, al analizar el asunto, en virtud de las facultades de interpretación de la demanda, se advierte que las pretensiones formuladas en contra de Agrocom Ltda. tienen como fuente una relación contractual, como se explicará a continuación.

1.2.1. Interpretación de la demanda

En este punto, con fin de determinar el alcance de las pretensiones planteadas en el *sub lite*, la Subsección recurrirá a las facultades del juez para interpretar la demanda y, a partir de ello, encauzar las pretensiones como contractuales, a pesar de que se hubiesen formulado como extracontractuales.

Pues bien, el deber de interpretación de la demanda tiene como finalidad que las autoridades judiciales determinen lo materialmente pretendido por quien demanda y se establezca la vía idónea para tramitar la controversia. Sobre este tema, la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

*“[Al] encargado de administrar justicia se le atribuye, como misión ineludible interpretar los actos procesales, entre ellos la demanda inicial, a fin de desentrañar **el verdadero alcance e intención del demandante** al formular sus súplicas, lógicamente **sin aislar el petitum de la cusa petendi**, buscando*

siempre una afortunada integración y con ello poder **precisar el auténtico sentido o aspiración** de quien procura una tutela efectiva de sus derechos⁵⁰.

La facultad analizada tiene por objeto que, ante la falta de **claridad** del escrito inicial, se le dé **el sentido y el alcance que se derive de la intención real del demandante**, sin desconocer o variar abiertamente sus factores esenciales, por ende, se debe atender el daño que el demandante pide indemnizar y la fuente del que proviene.

Este deber no solo ha sido desarrollado por la jurisprudencia, pues también fue consagrado en el numeral 5 del artículo 42 del C.G.P., en el sentido de precisar que al juez le corresponde “[a]doptar las medidas (...) para (...) interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia”.

Así las cosas, en los eventos en los que la parte actora ejerce **formalmente** una pretensión, pero invoca como fuente del daño un supuesto propio de otra vía procesal, el juez debe encauzar el asunto a través del mecanismo que se derive del segundo supuesto.

En cuanto a la determinación del alcance de la demanda en los eventos en que se alega responsabilidad extracontractual, pese a que, materialmente, la controversia es de carácter contractual, la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

*[E]l juez tiene el deber de desentrañar el verdadero y más equitativo sentido de la demanda, por supuesto, sin distorsionarla, labor en cuya realización puede acontecer que **el demandante, descuidada o ambiguamente sitúe su petición en el ámbito de la responsabilidad extracontractual, pero al exponer el objeto de su reclamación o la causa para expedir evidencie con nitidez lo contrario, es decir que su pedimento se afinca en la responsabilidad derivada del incumplimiento comercial**, pues en esa hipótesis deberá el juzgador emprender el ejercicio intelectual pertinente, enderezado a establecer el genuino sentido de dicho libelo, sin que necesaria e ineludiblemente deba atenerse a la denominación que al desgaire le hubiere imprimido el accionante. Otro tanto ocurrirá en la hipótesis antagónica”⁵¹ (se destaca).*

En pronunciamiento posterior, la Corte Suprema de Justicia reiteró el criterio según el cual el juez debe interpretar en la demanda en los casos en los que formalmente se ejerce una pretensión de responsabilidad de carácter

⁵⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 12 de marzo de 2019, expediente SL 960-2019, M.P. Giovanni Francisco Rodríguez Jiménez.

⁵¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 16 de julio de 2008, expediente 1997-00457, M.P. Pedro Octavio Munar Cadena.

extracontractual, pero, materialmente, la controversia es contractual, porque la fuente del daño alegado es un contrato, así:

*“En el presente asunto (...), **se advierte su incursión en defectos sustantivos y procesales**, que transgreden los derechos fundamentales del accionante y hacen necesaria la intervención del juez constitucional.*

*En efecto, (...) sin verificar (...) los hechos (...) [el juez] señaló que no le era viable analizar de fondo (...), por cuanto en la demanda claramente se había señalado que **se ejercía la ‘acción de responsabilidad civil extracontractual’**, cuando lo procedente era ejercer la contractual (...).*

De igual forma, el juzgador que conoció la apelación, también se denegó a resolver el asunto de fondo (...).

*Consideraciones que (...) **desconocen no sólo el deber que tiene el juez de interpretar la demanda para desentrañar su genuino sentido cuando éste no aparezca de forma clara y de resolver de fondo la controversia** puesta a su consideración; sino que además faltan al principio fundamental de que el funcionario judicial es el que define el derecho que debe aplicarse en cada proceso ‘iura novit curia’ y no las partes, así como que el derecho a la impugnación.*

*Lo anterior, porque el **Juzgador al definir el alcance de una demanda** (...) está limitado únicamente a no variar la causa petendi, pero no así el derecho aplicable al juicio, **la denominación a la acción o tipo de responsabilidad**, dado que en virtud del principio iura novit curia las partes no tienen la carga de probar el derecho, salvo contadas excepciones como cuando se trata de derecho extranjero o consuetudinario.*

*De ahí, **que los descuidos, imprecisiones u omisiones en que incurren los litigantes al invocar un tipo de responsabilidad –extracontractual o contractual- deben ser suplidos o corregidos por el juez, quien no se encuentra vinculado por tales falencias, sino a los hechos fundamento de las peticiones.***

*De tal manera que cuando una pretensión se soporta en una causa petendi (hechos) que puede encuadrarse **en una responsabilidad contractual**, el carácter único de la indemnización no puede negarse bajo la excusa de que el actor se equivocó al señalar que escogía la acción de responsabilidad extracontractual, calificación jurídica del instituto que lo regula. Semejante grado de injusticia e inequidad no ha sido jamás defendido por jurista alguno, ni mucho menos podría llegar a ser admitido por la jurisprudencia”⁵² (se destaca).*

El anterior criterio fue reiterado por la Corte Suprema de Justicia, así:

La Sala (...) acentúa el deber legal del juzgador de interpretar la demanda para ubicar con exactitud la responsabilidad civil, particularmente en casos de confusión, duda o anfibología sobre su naturaleza contractual o extracontractual.

(...) Del análisis lógico, sistemático, integral, fundado y razonable de la demanda no obstante calificar de contractual la responsabilidad civil, a simple vista refulge (...) que la responsabilidad suplicada por los demandantes

⁵² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 11 de mayo de 2017, expediente 11001-22-03-000-2017-00682-01, M.P. Ariel Salazar Ramírez.

mediante el ejercicio de la acción iure proprio, 'es extracontractual', por tratarse de terceros ajenos al vínculo, quienes no pueden invocar el contrato para exigir la indemnización de sus propios daños "con el fallecimiento de la víctima-contratante, debiendo situarse, para tal propósito, en el campo de la responsabilidad extracontractual (...)"⁵³ (se destaca).

En las condiciones analizadas, en virtud del deber de interpretación de la demanda, el juez tiene la facultad de definir el alcance material de las pretensiones y encauzarlas en los términos en los que corresponda, razón por la cual, cuando el demandante incurre en alguna equivocación en la elección del tipo de acción sustancial que rige el caso, el juez debe adecuar la controversia al instituto jurídico pertinente.

1.2.2. Naturaleza contractual de la responsabilidad de Agrocom Ltda.

Si bien en el acápite del *petitum* se indicó que la responsabilidad de Agrocom Ltda. era de carácter "**extracontractual**", no es menos cierto que las pretensiones formuladas en su contra tienen **como fuente un vínculo contractual**, derivado del hecho de que le hubiese vendido a Agrofuturo Inversiones S.A.S. 440 bultos de semilla de arroz variedad orquídea 1 para multiplicar, la cual, según la demanda, contaba con registro del ICA.

De conformidad con el escrito inicial, Agrocom Ltda. produjo la semilla objeto de discusión, luego, la ofreció en el mercado como un producto debidamente certificado por el ICA y, finalmente, se la **vendió** a la demandante, bajo la **garantía de un alto rendimiento**, el que no se dio por la presencia previa de la bacteria "*burkholderia glumae*", situación que no fue informada al momento de la venta⁵⁴.

⁵³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 17 de noviembre de 2017, expediente 11001-3103-018-1999-00533-01, M.P. William Namén Vargas.

⁵⁴ Al respecto, en el capítulo de hechos, se sostuvo (se transcribe literal, incluso con posibles errores):

"El actor, en su calidad de cultivador, adquirió la semilla enunciada (...), igualmente adquirió a crédito con el demandado AGROCOM LTDA. los insumos y fertilizantes para el abonado del arroz (...) y en respaldo de ese crédito firmó contrato de prenda abierta sin tenencia del acreedor de persona natural, código FA09.

De la cláusula segunda del CONTRATO DE PRENDA (...) se evidencia que AGROCOM le garantizó al actor que el cultivo de la semilla orquídea 1 (...) produciría la cantidad aproximada de 1000 toneladas de arroz; sin embargo, el cultivo solo produjo 179 toneladas, 790 kilos (...).

El demandante realizó con cuidado, diligencia y prudencia todas las prácticas y técnicas necesarias para obtener una producción del 100% (...).

Por la baja producción del cultivo de arroz (...) el demandante solicitó (...) que se analizara las semillas (...). Las muestras fueron tomadas a dos (2) bultos (...) que no fueron sembrados (...).

El resultado del muestreo (...) dio positivo para análisis de burkholderia glumae (...).

(...) Las pruebas de laboratorio realizadas (...) a la semilla orquídea 1 producida, almacenada, distribuida y vendida por 'AGROCOM LTDA' se infiere que esa semilla no era apta para ser comercializada para multiplicación (...)" (folios 6 a 11 del cuaderno 1).

Además, se sostuvo que la semilla habría sido cosechada en 2010, registrada por el ICA en 2011 y vendida hasta 2012, fecha para la cual, en criterio de la parte actora, *“había perdido un gran porcentaje de su vigor, otra razón para el enorme daño y pérdida que le produjo esa semilla al agricultor”*⁵⁵.

Por lo anterior, la responsabilidad de tal sociedad, a juicio de la parte actora, **estaba determinada por comercializar el producto como semilla de arroz para multiplicación sin ser apta para ello**, dada su contaminación desde la etapa de producción, situación que, se insiste, habría sido ocultada al comprador⁵⁶ y que, según los hechos de la demanda, solo conoció al advertir la baja producción de su cultivo *–del 100% esperado solo se alcanzó un 21%–*, situación que llevó a la demandante a practicar las pruebas de laboratorio pertinentes.

En las condiciones analizadas, la fuente de la responsabilidad imputada a Agrocom Ltda. es un contrato de compraventa de semilla de arroz, razón por la cual, la controversia debe dirimirse al amparo de los institutos que la ley tiene reservados, de manera específica, para esta fuente obligacional, sin que resulte procedente tramitarla como una controversia de carácter extracontractual.

Al respecto, en virtud del artículo 1915 del C.C.⁵⁷ y el artículo 934 del Código de

⁵⁵ Folio 9 del cuaderno 1.

⁵⁶ Sobre este punto, en el escrito inicial, la parte actora señaló (se transcribe literal, incluso con posibles errores):

*“El demandado AGROCOM LTDA. y con complacencia del ICA, obraron en este caso, con imprudencia y negligencia, pues tenían pleno conocimiento de que el arroz (...) **no podía ser seleccionado para semilla**, pues (...) ese cultivo había estado en cuarentena por haber estado infestado con la bacteria Burkholderia glumae (...).*

*Al momento de interponer la presente demanda, el actor se enteró que AGROCOM LTDA. le ha iniciado proceso ejecutivo para cobrar el precio de los insumos, abonos, fertilizantes, así como también el valor de la semilla orquídea 1, **que de antemano el comercializador (AGROCOM) sabía que estaba contaminada.***

(...) El artículo 2356 del C.C. señala que (...) que todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona debe ser reparado por ésta (...).

Como malicia o negligencia por parte de los demandados debe tenerse en cuenta el incumplimiento, entre otras obligaciones y deberes, por haber permitido que los granos de arroz cosechados en el predio PERNAMBUCO (Meta) y en la planta de Agrocom Ltda. donde se detectó infestación por bacteria burkholderia glumae, posteriormente, fuera vendida como semilla (...), registrada y certificada por el ICA.

*El daño se hace más gravoso teniendo en cuenta que el MINISTERIO DE AGRICULTURA, el ICA y AGROCOM LTDA tuvieron la conocimiento de que el arroz cosechado en el predio Pernambuco estaba contaminado con la bacteria Buekhodelria Glumae y **maliciosamente, ocultaron tal circunstancia de infestación, la seleccionaron como semilla y expidieron certificación, luego se la fiaron al demandante (...) para ser cultivada (...).***

*(...) Los demandados **tenían conocimiento** de que el arroz (...) estaba infestado, por lo que la cosecha (...) no podía ser seleccionado o certificada y menos registrada para multiplicar” (se destaca).*

⁵⁷ Artículo 1915. Vicios redhibitorios. Son vicios redhibitorios los que reúnen las calidades siguientes:

1.) Haber existido al tiempo de la venta.

Comercio⁵⁸, frente a los vicios ocultos el comprador tiene derecho a pedir la **resolución del contrato** –acción redhibitoria– o la **rebaja del precio** –acción *quanti minoris*–; además, puede solicitar la indemnización de los perjuicios causados.

1.2.3. Imposibilidad de aplicar el fuero de atracción frente a Agrocom Ltda.

Como se precisó, con fundamento en la interpretación de la demanda, la Subsección advierte que en relación con el particular demandado la controversia es de naturaleza contractual de carácter privado y su escenario de debate es el propio **de las acciones ordinarias establecidas por el legislador en relación con los vicios redhibitorios.**

Por su parte, al ICA y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se les imputó responsabilidad por las eventuales irregularidades en el cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia, bajo supuestos tanto de acción como de omisión, los cuales se encuadran dentro de la responsabilidad de **carácter extracontractual.**

Lo anterior, porque el ICA habría certificado una semilla que no cumplía con los estándares requeridos, producto que, finalmente, le fue vendido a Agrofuturo Inversiones S.A.S. por parte de Agrocom Ltda.

Así las cosas, la Sala, como lo explicó con anterioridad, precisa que el fuero de atracción no opera en los eventos en los que se plantean pretensiones extracontractuales contra el Estado y contractuales contra un particular, porque los hechos y supuestos jurídicos que sustentan la responsabilidad en cada caso son distintos y, por ende, no son susceptibles de ser decididos de manera conjunta como un caso extracontractual.

2.) *Ser tales, que por ellos la cosa vendida no sirva para su uso natural, o sólo sirva imperfectamente, de manera que sea de presumir que conociéndolos el comprador no la hubiera comprado o la hubiera comprado a mucho menos precio.*

3.) *No haberlos manifestado el vendedor, y ser tales que el comprador haya podido ignorarlos sin negligencia grave de su parte, o tales que el comprador no haya podido fácilmente conocerlos en razón de su profesión u oficio.*

⁵⁸ Artículo 934. *Vicios ocultos. Si la cosa vendida presenta, con posterioridad a su entrega vicios o defectos ocultos cuya causa sea anterior al contrato, ignorados sin culpa por el comprador, que hagan la cosa impropia para su natural destinación o para el fin previsto en el contrato, el comprador tendrá derecho a pedir la resolución del mismo o la rebaja del precio a justa tasación. Si el comprador opta por la resolución, deberá restituir la cosa al vendedor.*

En uno u otro caso habrá lugar a indemnización de perjuicios por parte del vendedor, si éste conocía o debía conocer al tiempo del contrato el vicio o el defecto de la cosa vendida.

De este modo, en el *sub lite* lo relacionado con el sujeto de derecho privado demandado –*Agrocom Ltda.* – debe dirimirse al amparo de los institutos que la ley tiene reservados frente a la respectiva relación contractual, sin que exista regla jurisprudencial o legal que habilite a la jurisdicción administrativa para desplazar al juez natural y acumular tal controversia a una de reparación directa⁵⁹, pues una decisión en tal sentido está condicionada a que concurra una “**acción u omisión**” de un particular y que, por ende, su responsabilidad también sea extracontractual –*artículos 140 y 165 de la Ley 1437 de 2011*–.

En suma, ante la falta de concurrencia de los supuestos para recurrir al fuero de atracción, la Sala declarará la falta de jurisdicción⁶⁰ para conocer de la responsabilidad contractual reclamada por Agrofuturo Inversiones S.A.S. en contra de Agrocom Ltda., con el fin de que le indemnice los perjuicios causados por el hecho de haberle vendido una semilla que habría estado contaminada con la bacteria “*burkholderia glumae*”, situación que, según la demanda, era conocida por el vendedor y no fue puesta en conocimiento del comprador y que, finalmente, aunado al tiempo transcurrido desde la producción, fue la causa de que el cultivo no alcanzara el nivel de producción que la demandada habría garantizado.

1.3. Consecuencias de la falta de jurisdicción

⁵⁹ Frente a la imposibilidad de acumular pretensiones extracontractuales en contra del Estado con contractuales en contra de un particular, esta jurisdicción ha sostenido:

“Como puede observarse se acumulan pretensiones dirigidas en contra de entidades de derecho público y de derecho privado, tanto por responsabilidad contractual como extracontractual.

En el presente caso, el despacho considera que (...) no le corresponde a esta jurisdicción tramitar y decidir las controversias suscitadas entre particulares que no cumplen funciones administrativas.

En efecto, si bien los jueces de esta jurisdicción pueden conocer acerca de la pretensión primera de la demanda, al tratarse de un asunto referente a la responsabilidad extracontractual de entidades públicas, no puede pasarse por alto que la pretensión segunda está dirigida en contra de dos entidades de derecho privado -Fogasa S.A. – en liquidación y la Alianza Fiduciaria S.A.- cuyo conocimiento no le corresponde a los jueces de lo contencioso administrativo, sino a la jurisdicción ordinaria -artículo 104 de la Ley 1437 de 2011-.

(...). Así las cosas, no se cumplen los requisitos de la acumulación de pretensiones, ya que el juez contencioso no es el competente para conocer de las peticiones formuladas exclusivamente contra sociedades privadas.

(...) Así las cosas, esta jurisdicción debe abstenerse de tramitar la pretensión segunda declarativa de la demanda, así como las pretensiones condenatorias formuladas por la parte demandante en lo que tienen que ver con las sociedades Fogasa S.A. – en liquidación y la Alianza Fiduciaria S.A.

Una vez establecido lo anterior, es claro que esta jurisdicción únicamente debe pronunciarse respecto de las pretensiones de la demanda dirigidas en contra de las entidades de derecho público” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 23 de septiembre de 2020, expediente 63.852, M.P. Ramiro Pazos Guerrero).

⁶⁰ En este punto se reitera el criterio adoptado recientemente por la Subsección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de noviembre de 2020, expediente 50.433, M.P. Roberto Sáchica Méndez.

El artículo 168 de la Ley 1437 de 2011 señala que ante la falta de jurisdicción “el [j]uez ordenará remitir el expediente al competente (...), a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial (...)”.

En cuanto a los efectos de tal determinación, en virtud del numeral 1 del artículo 133 del C.G.P., solo se genera nulidad “cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción (...)” y, de conformidad con el artículo 16 *ejusdem*, “lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente”, regla reiterada por el inciso primero del artículo 138 del mismo estatuto, así “cuando se declare la falta de jurisdicción (...) lo actuado conservará validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; **pero si se hubiere dictado sentencia, ésta se invalidará**”.

En relación con el alcance de estas disposiciones, la Corte Suprema de Justicia ha señalado⁶¹:

*El análisis de esta normatividad permite sostener que por designio legal **la sentencia emitida sin jurisdicción (...) está signada de nulidad y que esta es insaneable**, pues sea que se dicte antes o después de que el juez admite que en el caso concreto no tiene alguna de esas potestades que emanan del Estado, la consecuencia lacónica y fatal es que **“se invalidará” o “será nula”, lo que elimina cualquier margen para que los extremos procesales dispongan a voluntad, en lo que radica la esencia de los vicios que son superables**, máxime si se advierte que **el fallador puede proceder de oficio** (se destaca).*

En suma, la falta de jurisdicción no afecta el trámite surtido, pero sí la validez del fallo dictado en el respectivo proceso, razón por la cual la Sala anulará la sentencia dictada el 3 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo de Casanare, en lo relacionado con las decisiones adoptadas frente a Agrocom Ltda., dado que su responsabilidad será definida por la jurisdicción ordinaria. En ese sentido, las diligencias se remitirán a los Jueces Civiles del Circuito de Yopal – reparto–, de conformidad con lo previsto en los artículos 20⁶² y 28⁶³ del C.G.P.

⁶¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 7 de julio de 2021, M.P: Octavio Augusto Tejeiro Duque, exp: SC2759-2021. Igualmente, consultar, i) Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto de 23 de junio de 2021, M.P: Luis Alonso Rico Puerta, exp: AC2498-2021 y ii) Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto de 8 de junio de 2021, M.P: Hilda González Neira, exp: ATC784-2021.

⁶² “Artículo 20. Competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia. Los jueces civiles del circuito conocen en primera instancia de los siguientes asuntos:
1. De los contenciosos de mayor cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria salvo los que le correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa (...)”.

⁶³ “Artículo 28. La competencia territorial se sujeta a las siguientes reglas: (...)”.

Para lo anterior, el expediente será digitalizado en su totalidad y la Secretaría de la Sección Tercera lo enviará por medios electrónicos, a la mayor brevedad posible -artículo 168 de la Ley 1437 de 2011-.

En las condiciones analizadas, la Sala considera que esta jurisdicción únicamente está facultada para pronunciarse respecto de las pretensiones dirigidas en contra de las entidades demandadas, ICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por lo que procederá de conformidad, en el sentido de analizar los supuestos propios de la reparación directa.

Establecidas facultades de esta jurisdicción para conocer parcialmente del asunto, se analizará lo relativo a la competencia del Consejo de Estado frente a las pretensiones propias del medio de control de reparación directa, que, se insiste, corresponden a las formuladas frente a las entidades enunciadas.

2. Competencia

En virtud del numeral 6 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, los tribunales administrativos conocen en primera instancia de los procesos de reparación directa en los que la cuantía exceda de 500 smmlv y al Consejo de Estado le compete la segunda instancia, según el artículo 150 *ejusdem*.

En el *sub lite* la parte demandante solicitó por perjuicios materiales⁶⁴ una suma superior a 500 smmlv⁶⁵, razón por la cual la competencia en primera instancia le correspondía al Tribunal Administrativo de Casanare y, en segunda, a esta Corporación.

5. En los procesos contra una persona jurídica es competente el juez de su domicilio principal. Sin embargo, cuando se trate de asuntos vinculados a una sucursal o agencia serán competentes, a prevención, el juez de aquel y el de esta (...). Se aclara que en la factura de venta de las semillas aparecen registrados dos puntos de venta de la demandada-Villavicencio y Yopal-, pero en dicho documento no se indicó en cuál de ellos fue adquirida la semilla; sin embargo, en el expediente obra el contrato de prenda por medio del cual, según la demanda, Agrocom Ltda. le garantizó a Agrofuturo Inversiones S.A.S. un nivel de producción de la semilla del 100% fue suscrito en Yopal (folios 31 a 33 del cuaderno 1), lugar, que también aparece registrado como sitio de venta de los demás insumos agrícolas (folios 34 a 37 del cuaderno 1).

Así las cosas, ante la evidencia de que no hay prueba directa del lugar de ocurrencia de la venta que sirve de fundamento a las pretensiones, la Sala, con fundamento en los anteriores elementos de juicio, considera, razonable remitir el proceso a los Jueces Civiles de Yopal, pues allá tiene un establecimiento de comercio la demandada y allá se presentaron algunos de los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones.

⁶⁴ Lo solicitado por perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante asciende a la suma equivalente a 1.201 smmlv.

⁶⁵ "Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de la competencia, cuando sea del caso, **la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados**, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen (...)" (se desataca).

3. Oportunidad de la acción

De conformidad con el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, la demanda debe interponerse dentro de los 2 años siguientes al día de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante lo conoció o debió tener conocimiento si fue en fecha posterior y siempre que se pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

En el *sub lite*, el demandante alegó que las entidades demandadas incurrieron en una falla en el servicio, porque, a su juicio, certificaron 440 bultos de semilla de arroz contaminadas con la bacteria *burkholderia glumae* y, luego, permitieron que fueran vendidos el 12 y el 25 de junio de 2012 a Agrofuturo Inversiones S.A.S., quien conoció su estado de contaminación en virtud del diagnóstico fitosanitario practicado al producto y cuyos resultados se le pusieron en conocimiento el 28 de enero de 2013.

De este modo, la parte actora conoció de las supuestas conductas irregulares que le imputa a las demandadas con ocasión del resultado de los análisis practicados a las semillas, razón por la cual el término de caducidad comenzó a correr a partir del día siguiente **-29 de enero de 2013-** y se extendía hasta el **29 de enero de 2015**, término dentro del cual se radicó la demanda **-28 de julio de 2014-**, máxime si se tiene en cuenta que la parte actora promovió el requisito de la conciliación extrajudicial, según constancia expedida por la Procuraduría 9 Judicial II para Asuntos Administrativos de Cundinamarca, el 27 de febrero de 2014, trámite que se declaró fallido el 26 de mayo siguiente⁶⁶.

4. Alcance de la apelación

El *a quo* negó las pretensiones de la demanda en lo relacionado con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por considerar que no participó en los hechos que se invocaron como fuente del daño, de ahí que no le asistiera legitimación en la causa por pasiva⁶⁷.

En cuanto al ICA, el *a quo* concluyó que ejerció las funciones de inspección y control sobre el cultivo del cual se recolectó la semilla que le fue vendida a

⁶⁶ Folios 120 y 121 del cuaderno principal.

⁶⁷ Se aclara que en la primera instancia se concluyó que el señor Andrés Felipe Molina González no tenía la condición de demandante en este asunto, decisión que no fue apelada, de ahí que no deba emitirse pronunciamiento alguno en esta instancia.

Agrocom Ltda., de ahí que no se hubiese configurado la falla en el servicio alegada.

Las anteriores determinaciones fueron apeladas por la demandante, en cuanto considera que al citado Ministerio sí le asiste legitimación en la causa por pasiva, por ser el encargado de las políticas públicas en materia agrícola y en cuanto era el encargado de proveer al ICA los recursos necesarios para que cumpliera en cabal forma sus funciones.

De otro lado, indicó que la responsabilidad del ICA sí se demostró, dado que las pruebas obrantes en el expediente daban cuenta de la omisión en el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia frente al proceso de producción de la semilla de arroz objeto de discusión.

En las condiciones analizadas, la Sala tomará los puntos enunciados como parámetros para resolver la segunda instancia.

5. Legitimación en la causa

La legitimación en la causa tiene dos dimensiones, la de hecho y la material. La primera surge de la formulación de la demanda, por manera que quien presenta el escrito inicial se encuentra legitimado por activa, mientras que el sujeto a quien se le imputa el daño ostenta legitimación en la causa por pasiva.

A su vez, la legitimación **material** es condición necesaria para, según corresponda, obtener decisión favorable a las pretensiones y/o a las excepciones, punto que se define al momento de estudiar el fondo del asunto.

La Sala la encuentra acreditado el primer tipo de legitimación, dado que Agrofuturo Inversiones S.A.S. le imputó responsabilidad a las entidades demandadas por las supuestas acciones y omisiones en las que habrían incurrido; situación que no resulta suficiente para concluir que les asiste legitimación material, como se explicará.

5.1. Legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En cuanto al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Sala observa que en el escrito de demanda se mencionó, de manera genérica, que tal entidad incumplió los deberes de vigilancia y control sobre los procesos de producción de semilla de

arroz para su multiplicación; sin embargo, no se concretó la falla u omisión en que incurrió la entidad.

A juicio del *a quo*, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural carece de legitimación en la causa por pasiva, dado que no participó en los hechos objeto de controversia, argumento que no comparte la parte actora, porque, por ser el ente rector en materia de políticas agrícolas y de que el ICA estuviese adscrito a él, estaba llamado a responder por los perjuicios causados en el *sub lite*.

Los argumentos de la parte actora carecen de vocación de prosperidad, en cuanto el referido Ministerio no es el titular de las funciones frente a las cuales, supuestamente, se configuraron las irregularidades invocadas en el escrito inicial.

En efecto, través del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, se les asignaron competencias generales a los ministerios de la república frente el desarrollo de políticas públicas en los temas relacionados con su ramo; además, el Decreto 2478 de 1999, en su artículo 3, consagró las funciones específicas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin encontrarse entre ellas la de establecer requisitos y otorgar el registro y certificación de producción de productos agrícolas, así como tampoco la de ejercer funciones de inspección frente a su comercialización.

Además, el ICA es una entidad pública del orden nacional, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente⁶⁸, por tal razón tiene la capacidad requerida para comparecer a los procesos promovidos en su contra y, de ser el caso, responder patrimonialmente por los perjuicios que hubiese causado, sin que en nuestro ordenamiento exista alguna disposición en virtud de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deba concurrir a indemnizar los daños que se le reclamen a tal establecimiento público en virtud de acciones u omisiones imputables a este último.

Finalmente, la Sala no encuentra acreditada la participación de la entidad en este asunto, pues lo que se observa es que no desplegó alguna conducta que esté

⁶⁸ El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, según lo señalado en el artículo 2 del Decreto Nacional 4765 del 18 de diciembre de 2008, es un Establecimiento Público del Orden Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de ahí que cuente con capacidad para comparecer directamente al proceso.

relacionada en forma eficiente y ni siquiera indirecta con los hechos de la demanda.

Como consecuencia, la Sala confirmará la decisión que declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

5.2. Legitimación en la causa por pasiva del ICA

Según el escrito inicial, le asiste responsabilidad al ICA, en cuanto, supuestamente, habría registrado una semilla de arroz variedad orquídea 1 como apta para multiplicación, a pesar de no cumplir los requisitos necesarios para tal fin, por estar contaminada, actuación irregular que, finalmente, llevó a que el producto fuera vendido por Agrocom Ltda. a Agrofuturo Inversiones S.A.S., sociedad que, según la demanda, perdió la inversión hecha en el respectivo cultivo.

Como fundamento de la responsabilidad de la entidad, se sostuvo:

*Como malicia o negligencia por parte de los demandados, debe tenerse en cuenta el incumplimiento, entre otras obligaciones y deberes, por haber permitido que los granos de arroz cosechados en el predio PERNAMBUCANO (Meta) y en la planta de AGROCOM LTDA, donde se detectó infestación por bacteria *Burkholderia glumae*; posteriormente, **fuera vendida como semilla Orquídea 1, registrada y certificación por el ICA**, para ser sembrada en el Departamento de Casanare, con el agravante de haber trasladado dicha bacteria a otros lugares del país.*

*El daño se hace más gravoso teniendo en cuenta que EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, el ICA y AGROCOM LTDA, **tuvieron conocimiento que el arroz cosechado en el predio PERNAMBUCO, estaba contaminado con la bacteria *Burkholderia Glumae*** y maliciosamente, ocultaron tal circunstancia de infestación, **la seleccionaron como semilla y le expidieron certificación**, luego se la fiaron al demandante para que la transportara del Departamento del Meta para ser cultivada en el Departamento del Casanare, lo que implica que en lugar de controlar la bacteria la extendieron a otros centros de producción agropecuaria, lo que en últimas generó enormes pérdidas y un estado ruinoso al demandante.*

(...)

*DEL NEXO CAUSAL: La producción y venta de semilla Orquídea 1, **negligentemente certificada por el ICA al resultar contaminada con la***

bacteria Burkholderia Glumae, infestación de semilla que se detectó entre los años 2010 y 2011, pudiendo prudentemente, como era el deber legal de los demandados, no clasificarlos como apta para multiplicación, lo que generó en últimas el daño económico por baja productividad y la quiebra del actor. **Los demandados tenían conocimiento que el arroz cultivado en el predio PERNAMBUCO, estaba infestado por bacteria Burkholderia Glumae, por lo que dicha cosecha no podía ser seleccionada o certificada y menos registrada para multiplicar**⁶⁹.

Lo que cuestiona la parte actora es el hecho de que no se le hubiese vendido una semilla que fuera apta para los fines que motivaron su adquisición, obligación que, en modo alguno, recaía en la entidad demandada, dado que era ajena a la respectiva relación jurídico-sustancial discutida, de ahí que no se cumpla uno de los requisitos de mérito de la pretensión: la legitimación en la causa por pasiva, como se explicará.

Para lo pertinente, se contextualizarán los hechos que invoca la parte actora como fundamento de sus pretensiones, en el sentido de establecer las condiciones en las que el ICA registró la semilla objeto de discusión y aquellas que rodearon su venta posterior.

Pues bien, la sociedad Agrocom Ltda.⁷⁰, en la finca Pernambuco, ubicada en el municipio de Fuente de Oro - Meta, estableció un cultivo destinado a la multiplicación de la semilla básica⁷¹ orquídea 1, con el fin de producir semilla registrada del mismo nombre, cosecha frente a la cual la parte actora solicitó el aval⁷² del ICA el 11 de mayo de 2010, para lo cual indicó como fecha de germinación el 27 de marzo de 2010⁷³.

⁶⁹ Folio 13 del cuaderno 1.

⁷⁰ El ICA, a través de Resolución 003244 del 10 de noviembre de 2006, registró a Agrocom Ltda. como productor de semilla básica registrada y certificada de arroz, maíz y soya (folios 65 y 66 del cuaderno principal).

⁷¹ De conformidad con el numeral 34 del artículo 3 de la Resolución ICA 970 de 2010 –vigente para la época de los hechos- las semillas básica y registrada corresponden a las siguientes:

“34. Semilla básica: Semilla que se ha producido a partir de la semilla genética o bajo la supervisión de un programa técnico aprobado por el sistema de certificación, manteniendo el más alto grado de identidad y pureza genética conforme a los requisitos establecidos, que es utilizada por los productores para uso en la producción de semilla registrada o certificada.
(...).

39. Semilla registrada: Semilla que se ha producido a partir de la semilla básica, sometida al sistema de certificación, producida de tal forma que mantenga la pureza e identidad genética y cumpla con los requisitos establecidos para esta categoría. Es fuente de la semilla certificada”.

⁷² Al respecto, el artículo 2 de la Resolución ICA 456 de 2009 señala:

“Artículo 2o. Inscripción de campos para semilla. Las personas naturales o jurídicas interesadas en producir semilla de arroz, deben inscribir los campos donde producirá la semilla antes de la siembra o dentro de los primeros treinta (30) días de iniciado el período vegetativo del cultivo, en la Oficina del ICA de su jurisdicción utilizando para el efecto la forma correspondiente”.

⁷³ Según la información consignada en la respectiva petición (folio 63 del cuaderno 1).

La finca citada tenía aproximadamente 12 lotes de arroz sembrados para la época de los hechos⁷⁴, incluido el 575⁷⁵, del cual provenía la semilla objeto de controversia y cuya fecha de producción fue julio de 2010⁷⁶.

El ICA, a través de Resolución 201 del 29 de septiembre de 2010⁷⁷, declaró en cuarentena la finca Pernambuco, dado que en 3 de sus lotes – *La Ceiba, la L y Papayera*⁷⁸–, así como en la planta de Agrocom Ltda., se detectó la bacteria *burkholderia glumae*⁷⁹, pero no se reportó contaminación frente al lote 575.

La anterior medida fue levantada por la entidad, a través de la Resolución N° 042 del 7 de abril de 2011, decisión adoptada a solicitud de la parte actora⁸⁰, que allegó reportes negativos de laboratorio frente a la presencia de la bacteria en los predios inicialmente afectados.

Luego, con fundamento en los análisis de laboratorio practicados el 7 de junio de 2011 a la producción del lote 575⁸¹, sin que se reportara anomalía alguna, el ICA, a través de oficio del 7 de junio de 2011, le entregó a Agrocom Ltda. frente a dicho lote⁸² y bajo la categoría de semilla registrada, los marbetes con consecutivos 009-41.347 a 009-41.796⁸³, dentro de los cuales se encontraban los identificados con los Nos. 009-**41.477** y 009-**41.491**⁸⁴.

⁷⁴ Lo que se probó con el contenido del acto administrativo que declaró la cuarentena, así como con los reportes de las visitas practicadas previo a la adopción de la medida sanitaria y los reportes de laboratorio sobre las muestras tomadas (folios 70 a 89 del cuaderno 1)

⁷⁵ El cual arrojó una producción en julio de 2010 de 450 bultos de 50 Kg, según lo indicado por el ICA en el documento obrante a folio 233 del cuaderno 1.

⁷⁶ Fecha que se registró en el marbete No. 41.477 entregado por el ICA a la demandada, documento que fue allegado por la parte actora, sin que cuestionara la veracidad de los datos allí registrados (folio 27 del cuaderno 1).

⁷⁷ En la parte motiva del acto administrativo se invocaron los resultados de las visitas practicadas el 15 de julio y el 6 de agosto de la misma anualidad, cuyas actas obran de folios 223 a 234 del cuaderno 1.

⁷⁸ Según los resultados de las pruebas de laboratorio obrantes a folios 82 y 85 del cuaderno 1.

⁷⁹ Folios 69 a 72 del cuaderno principal.

⁸⁰ Folio 241 a 246 del cuaderno principal.

⁸¹ Folio 250 del cuaderno 1.

⁸² Según lo sostenido por el ICA en el oficio del 7 de junio de 2011, que versa sobre los consecutivos de los marbetes y los lotes de Agrocom Ltda. en relación con los cuales le fueron entregados (folio 30 del cuaderno 1), en concordancia con la aclaración hecha por el ICA en el oficio 31132100021 del 29 de enero de 2013 (folio 60 del cuaderno 1).

⁸³ En atención a lo señalado por el ICA frente a una petición presentada por la demandante para que se le aclarara el trámite que se surtió para entregarle a Agrocom Ltda. los marbetes 41.477 y 41.491. La petición de la parte actora obra de folios 54 a 58 del cuaderno 1 y la respuesta de la entidad en los folios 60 a 62 del mismo cuaderno.

⁸⁴ En atención al oficio ICA del oficio del 7 de junio de 2011, que contiene la relación de los marbetes entregados por la demandada a Agrocom Ltda. respecto de los lotes 574 a 580 (folio 30 del cuaderno 1), en concordancia con el oficio del 10 de diciembre de 2012, en el que la entidad dejó constancia de una toma de muestras a dos bultos de semillas que se encontraban en poder de la demandante, los cuales contaban con marbete bajo el No. 00941491 y estaban debidamente sellados (folio 48 del cuaderno 1).

Al respecto, se precisa que los marbetes corresponden a las etiquetas que se ponen en cada uno de los empaques del producto, que dan cuenta del cumplimiento de los parámetros de calidad de la semilla, según su categoría y especie⁸⁵.

Al expediente se allegó el marbete 009-41.477⁸⁶, en el que se observa el lote del cual procede, las fechas de producción *-julio de 2010-* y de análisis por parte del ICA *-junio de 2011-*; además, se dejó constancia de que era “OBLIGACIÓN DEL PRODUCTOR MANTENER LA CALIDAD DE LA SEMILLA DENTRO DE LOS LÍMITES CERTIFICADOS EN ESTE MARBETE”.

De este modo, para el día en que el ICA le entregó a Agrocom Ltda. los marbetes pertinentes frente al lote 575 de la finca Pernambuco, la semilla orquídea 1 se encontraba en perfecto estado, dados los resultados de las pruebas practicadas en esa fecha *-7 de junio de 2011-*.

La Sala no encuentra probado que el ICA hubiese inducido a error con el otorgamiento de los marbetes a Agrocom Ltda. para que adquiriera la semilla proveniente del lote 575, dado que para el momento del registro de las semillas *-junio de 2011-* se encontraban en óptimas condiciones y las relaciones contractuales que rodearon su adquisición se presentaron un año después, como se precisa a continuación.

En efecto, la parte demandante, el 13 de marzo de 2012, celebró un contrato de prenda abierta sin tenencia con la empresa Agrocom Ltda. por el préstamo de \$150'000.000 y a cambio se constituyó una garantía consistente en los derechos sobre el cultivo de arroz que la parte demandante sembraría en la finca Tarapacá, del que se esperaba producir una cantidad aproximada de 1.000 toneladas⁸⁷.

Posteriormente, la sociedad Agrocom Ltda., a través de facturas de venta N° Y-7577⁸⁸ del 12 de junio de 2012 y N° Y-7625 del 25 del mismo mes y año, le vendió

⁸⁵ De conformidad con el numeral 18 del artículo 3 de la Resolución 970 de 2010 *–vigente para la época de los hechos–*, un marbete corresponde al “documento oficial impreso que contiene la información de calidad mínima de la semilla certificada de acuerdo con su categoría y especie y que se adhiere a cada uno de los empaques o envases”.

⁸⁶ Folios 27 y 28 del cuaderno principal.

⁸⁷ Folios 31 a 33 del cuaderno principal.

⁸⁸ A folio 46 del cuaderno 1 obra un oficio dirigido por el representante legal de la demandante al ICA, en el que se indica que la factura 7577 del 12 de junio de 2012 sustituyó las facturas 7405 y

a Agrofuturo Inversiones S.A.S., 440 bultos de semilla registrada orquídea⁸⁹, dentro de los cuales se encontraban los identificados con los marbetes Nos. 009-41.477 y 009-41.491⁹⁰.

La referida semilla fue sembrada por la hoy demandante en la finca Taparapacá de Maní, cultivo que no alcanzó el nivel de producción esperado⁹¹.

Con fundamento en la solicitud que la parte actora presentó por la baja producción de su cultivo⁹², el 12 de diciembre de 2012, el ICA le tomó una muestra a dos bultos de semilla que estaban en poder de Agrofuturo Inversiones S.A.S., y que, según lo sostenido por la demandada, estaban debidamente sellados y contaban con el marbete con N° 009-41491⁹³.

Los análisis dieron cuenta de la contaminación de la bacteria *burkholderia glumae*⁹⁴ y pusieron de presente la existencia de granos verdes en las muestras tomadas.

Sin embargo, no es posible establecer en qué circunstancias ni en qué momento se produjo la contaminación de la semilla, lo cierto es que fue con posterioridad al otorgamiento de los marbetes por parte del ICA, pues las pruebas de laboratorio practicadas el 7 de junio de 2011 dan cuenta del estado óptimo del producto para esa fecha, momento a partir del cual era a Agrocom Ltda. al que le correspondía “MANTENER LA CALIDAD DE LA SEMILLA DENTRO DE LOS LÍMITES CERTIFICADOS EN ESTE MARBETE”, tal como se indicó expresamente en dichos marbetes.

Así las cosas, lo pretendido por la parte demandante en el *sub lite* impone determinar si la semilla resultó afectada mientras estuvo en poder del vendedor o

7409, con ocasión de la corrección de la retención en la fuente (folios 46 y 47 del cuaderno 1); sin embargo, en el expediente no obra prueba de la existencia de tales facturas ni de su anulación.

⁸⁹ Folios 25 y 26 del cuaderno principal.

⁹⁰ En atención al oficio del 10 de diciembre de 2012, en el que la entidad dejó constancia de una toma de muestras a dos bultos de semillas que se encontraban en poder de la demandante, los cuales contaban con marbete bajo el No. 00941491 y estaban debidamente sellados (folio 48 del cuaderno 1).

⁹¹ Según las declaraciones practicadas por el a quo frente a los testigos Juan Carlos Zambrano y Libardo Molina.

⁹² Al respecto, en el expediente obra el oficio radicado por la demandante ante el ICA el 3 de diciembre de 2012 (folio 46 del cuaderno 1).

⁹³ En virtud del oficio del 10 de diciembre de 2012, que da cuenta de una toma de muestras a dos bultos de semillas que se encontraban en poder de la demandante, los cuales contaban con el marbete bajo No. 00941491 y estaban debidamente sellados (folio 48 del cuaderno 1).

⁹⁴ De conformidad con el reporte de resultados obrante a folio 51 del cuaderno 1.

si ello se dio luego de la venta y si tal situación fue la causa de la disminución de la cosecha, de ahí que sea en el marco de la relación contractual pertinente que se concluya si Agrofuturo Inversiones S.A.S. debe recibir algún tipo de indemnización por lo ocurrido, aspecto frente al cual la entidad demandada, se insiste, carece de legitimación en la causa por pasiva, al no ser titular de ningún derecho ni obligación derivado del contrato de venta.

La Sala no advierte la existencia de una relación sustancial entre la supuesta acción u omisión del ICA en sus deberes de inspección y vigilancia y el daño reclamado por el demandante –*afectación derivada de la disminución de la cosecha de arroz esperada*-, pues Agrofuturo Inversiones S.A.S. señaló que Agrocom Ltda. le garantizó determinado nivel de producción, razón por la cual, es tal sociedad la titular del vínculo al amparo del cual se debe dirimir la controversia.

El ICA, además de no haber hecho parte del contrato de venta, no se encuentra concebido en nuestro ordenamiento jurídico como un garante respecto de los productores y vendedores de semilla de arroz, de ahí que no le asista legitimación en la causa por pasiva en los asuntos que giren en torno a las pretensiones que se sustenten en la comercialización de tales productos.

En suma, Agrofuturo Inversiones S.A.S. pretende que se le indemnicen los perjuicios causados por el hecho de que se le hubiese vendido una semilla contaminada; supuesto frente al cual el ICA carece de legitimación material en la causa por pasiva, dado que no tuvo ninguna injerencia en la relación contractual pertinente y tampoco incurrió en acciones u omisiones que hubiesen llevado a que la compradora adquiriera el producto.

En estas condiciones, la Sala modificará la sentencia de primera instancia, en relación con el ICA, en el sentido de declarar probada la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva.

6. Costas

De conformidad con lo consagrado en el artículo 188 del CPACA y su remisión en este tema al Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), según el artículo 365 del Código General del Proceso, se establece un criterio objetivo de condena en costas, que impone condenar en este asunto a la parte vencida en este litigio.

Así las cosas, el artículo 361 del Código General del Proceso establece que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

El artículo 365 *ejusdem*, en el 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 apelación.**

En atención a lo ordenado en la citada norma, se condenará en costas a la parte demandante, es decir, a quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, debido a que se le resolvió en forma desfavorable⁹⁵.

La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso⁹⁶.

En relación con las agencias en derecho correspondientes a esta instancia, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 del CGP, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere.

Este asunto corresponde a un proceso de reparación directa en el que se solicitó que se condenara de forma **solidaria** a las demandadas a pagar \$1.392'776.000⁹⁷, monto en el cual se incluyó la suma de \$61'600.000 en favor de Andrés Felipe Molina González, por concepto de perjuicios morales.

En relación con lo anterior, se precisa que en la demanda se solicitó la suma de 100 smmlv por concepto de perjuicios morales en favor del señor Andrés Felipe Molina González, representante legal de la demandante, calidad en virtud de la cual él otorgó el poder al abogado que promovió el proceso de la referencia, sin que el señor Molina González hubiese puesto de presente su decisión de

⁹⁵ Al respecto el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A se pronunció en evento similar en sentencia del 5 de febrero de 2021, expediente 57.488

⁹⁶ A cuyo tenor: “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 (...)”.

⁹⁷ Correspondiente a la suma de pretensiones por perjuicios materiales y morales solicitados en la demanda.

comparecer al proceso como demandante, dado que se limitó a sostener que actuaba en nombre de Agrofuturo Inversiones S.A.S.

En auto del 11 de septiembre de 2014, el *a quo* indicó que admitía la demanda presentada por la sociedad actora, quien actuaba a través de su representante legal, pero no se pronunció frente a las pretensiones planteadas a nombre del señor Molina González; sin embargo, en el fallo de primera instancia se indicó que él no tenía la condición de parte demandante, en cuanto no compareció en dicha condición, sino que otorgó poder a nombre de Agrofuturo Inversiones S.A.S., determinación que no fue apelada.

En las condiciones analizadas, las pretensiones formuladas en nombre del señor Molina González no hicieron parte del proceso y, por ende, no se tendrán en cuenta para efectos de fijar las agencias a cargo de la parte demandante, debe excluir el valor de las pretensiones formuladas en nombre de la persona citada.

Así las cosas, se concluye que ascendieron a \$1.331'176.000 las pretensiones que le fueron negadas en el *sub lite* a Agrofuturo Inversiones S.A.S., para lo cual previamente se descontó lo relativo al señor Andrés Felipe Molina González.

De otro lado, la Subsección advierte que la falta de jurisdicción declarada frente a Agrocom Ltda. no impide que el monto total pedido por la demandante se tome como parámetro para fijar las agencias en derecho, pues no se planteó una responsabilidad conjunta y divisible, sino solidaria, la cual, en materia de coautoría y participación en la responsabilidad extracontractual, implica para todos los agentes a quienes se les atribuye el daño la obligación de pagar la totalidad de la indemnización, según el tenor del artículo 2344 del Código Civil.

En virtud de lo anterior, la Sala concluye que la sentencia de segunda instancia versó sobre el total de las pretensiones, al punto de que sí se hubiese accedido a las pretensiones formuladas en contra del Estado ese hubiese sido el parámetro para liquidar la condena pertinente, pues, en modo alguno, se pidió algún monto que estuviese dirigido exclusivamente a Agrocom Ltda.

Para efectos de la fijación de las agencias en derecho correspondientes a la segunda instancia, acerca de la duración y la complejidad de la gestión procesal, se observa que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó alegatos en

esta instancia, por otra parte, el ICA no allegó escrito de alegatos; sin embargo, en el *sub lite* contó con un apoderado que representaba sus intereses.

A manera de precisión y para justificar con mayor razón lo expuesto anteriormente, resulta importante destacar que la fijación de agencias en derecho no se ve afectada en el evento en el que la parte haya litigado, incluso, a nombre propio, sin apoderado, pues aun en ese caso tiene derecho a que se fije el monto de agencias para retribuir su actuación, tal como se desprende de lo señalado en los numerales 3 y 4 del artículo 366 del CGP, en los siguientes términos:

*“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.**”*

“(…).

*“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”* (se destaca).

Por lo anterior, si la parte actuó a nombre propio y tiene derecho a que se le fijen agencias en derecho a su favor, a pesar de que no incurrió en el pago de honorarios de un apoderado que lo representara, igual razonamiento debe aplicarse cuando se trata de una entidad pública que actúa a través de un apoderado que hace parte de su planta de personal, pues el hecho de que no se hayan realizado pagos adicionales a su salario no enerva la causación de las agencias en derecho como parte de la condena en costas.

De conformidad con lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en el acuerdo vigente para la fecha en que se presentó la demanda⁹⁸-*Acuerdo 1887 de 2003*-, normativa que en materia de agencias en derecho en la segunda instancia de los procesos contencioso administrativos fijó, en su artículo 3º, las siguientes tarifas:

“3.1.3. Segunda instancia.

“Sin cuantía: Hasta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

“Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”.

⁹⁸ La demanda se presentó el 19 de febrero de 2014.

A partir de lo expuesto, se fijan las agencias en derecho en la segunda instancia en el 1% de las pretensiones negadas, que ascendieron a \$1.331'176.000, de ahí que el 1% sea \$13'317.600, suma que deberá incluirse en el auto de liquidación de costas a cargo de la parte vencida -*Agrofuturo Inversiones S.A.S.*- y en favor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–, dividida en partes iguales.

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

R E S U E L V E

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de jurisdicción en relación con las pretensiones formuladas en el sub lite por Agrofuturo Inversiones S.A. frente a Agrocom Ltda.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de la sentencia dictada el 3 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo de Casanare, en lo relacionado con las pretensiones formuladas por Agrofuturo Inversiones S.A. en contra de Agrocom Ltda.

TERCERO: REMITIR las diligencias a los **JUZGADOS CIVILES DEL CIRCUITO DE YOPAL** -reparto-, por ser los competentes para conocerlas, a quienes se les **ENVIARÁ**, a través de la Secretaría de la Sección Tercera, copia digital íntegra del expediente de la referencia.

CUARTO: MODIFICAR la parte resolutive de la sentencia proferida el 3 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo de Casanare, la cual quedará así:

*1° **DECLARAR** probada la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–.*

2º. **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

3º. Sin condena en costas.

QUINTO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Como agencias en derecho en esta instancia, se fija la suma de \$13'317.600 a favor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA–, dividida en partes iguales.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
Con salvamento parcial de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF

RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL / DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA / APLICACIÓN DEL FUERO DE ATRACCIÓN / PRETENSIONES DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / CONTRATO DE COMPRAVENTA – Semillas de arroz / RESOLUCIÓN DE CONTRATO / ACCIÓN REDHIBITORIA PARA RESOLUCIÓN DE CONTRATO / ACCIÓN ESTIMATORIA / ACTIO QUANTI MINORIS / FALTA DE JURISDICCIÓN / INEXISTENCIA DE NULIDAD PROCESAL POR FALTA DE JURISDICCIÓN / REMITE POR FALTA DE JURISDICCIÓN

[S]i bien comparto la decisión consistente en declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de las entidades estatales demandadas, no acompaño la determinación consistente en declarar la nulidad de la sentencia (...) en lo relacionado con las pretensiones formuladas en contra de Agrocom Ltda. (...) En sentencia del 29 de agosto de 2007, la Sección Tercera destacó que el fuero de

atracción resultaba procedente siempre que, desde la formulación de las pretensiones y su soporte probatorio, se pudiera inferir que existe una probabilidad mínimamente seria de que la entidad o entidades públicas demandadas, por cuya implicación en la litis resultaría competente el juez administrativo, sean efectivamente condenadas. (...) Sin embargo, el factor de conexión que da lugar a la aplicación del fuero de atracción y que permite la vinculación de personas privadas que, en principio, están sometidas al juzgamiento de la jurisdicción ordinaria, debe tener un fundamento serio, que conduzcan a pensar que su responsabilidad pueda quedar comprometida. Se resalta, además, que para que opere el fuero de atracción es menester que los hechos que dan origen a la demanda sean los mismos. (...) Una interpretación en tal sentido garantiza, a mi juicio, no solo el principio de economía procesal, por cuanto ahorra al demandante y a la Rama Judicial un doble proceso para pretender la misma reparación ante dos jurisdicciones sino que también protege el patrimonio público y evita un enriquecimiento sin causa, el cual podría producirse en el evento de que el afectado obtenga sentencia que en ambas jurisdicciones ordene la indemnización de los perjuicios que sufrió.

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

SALVAMENTO DE VOTO

Consejera MARÍA ADRIANA MARÍN

Radicación número: 85001-23-33-000-2014-00159 01 (60078)

Actor: AGROFUTURO INVERSIONES S.A.S.

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y OTROS

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto que profeso por las decisiones de la Sala, manifiesto que, si bien comparto la decisión consistente en declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de las entidades estatales demandadas, no acompaño la determinación consistente en declarar la nulidad de la sentencia dictada el 3 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo de Casanare, en lo relacionado con las pretensiones formuladas en contra de Agrocom Ltda.

Para adoptar esta última determinación, la Subsección A estimó que *“el fuero de atracción no opera en los eventos en los que se plantean pretensiones extracontractuales contra el Estado y contractuales contra un particular, porque los*

hechos y supuestos jurídicos que sustentan la responsabilidad en cada caso son distintos y, por ende, no son susceptibles de ser decididos de manera conjunta como un caso extracontractual”.

Como en este caso, la empresa accionante pretendía, por una parte, la responsabilidad contractual privada de Agrocom Ltda. por el hecho de haberle vendido una semilla que habría estado contaminada con la bacteria “*burkholderia glumae*” y, por la otra, la declaratoria de responsabilidad extracontractual de las entidades estatales demandadas por sus omisiones en sus deberes de control, inspección y vigilancia, no se podían acumular las primeras pretensiones con las segundas.

En sentencia del 29 de agosto de 2007⁹⁹, la Sección Tercera destacó que el fuero de atracción resultaba procedente siempre que, desde la formulación de las pretensiones y su soporte probatorio, se pudiera inferir que existe una probabilidad mínimamente seria de que la entidad o entidades públicas demandadas, por cuya implicación en la *litis* resultaría competente el juez administrativo, sean efectivamente condenadas.

Tal circunstancia es la que posibilita al mencionado juez administrativo a adquirir y mantener la competencia para fallar el asunto en lo relativo a las pretensiones deprecadas contra aquellos sujetos no sometidos a su jurisdicción, inclusive, en el evento de resultar absueltas, por ejemplo, las personas de derecho público, igualmente demandadas, cuya vinculación a la *litis* determina que es la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la llamada a conocer del pleito.

Luego, en sentencia de 30 de septiembre de 2007¹⁰⁰, la Sección precisó que la circunstancia de que algunos de los sujetos vinculados al proceso sean juzgados generalmente por el juez ordinario, no excluye la competencia de esta jurisdicción por la aplicación del fuero de atracción. Basta que el demandante, con suficientes fundamentos fácticos y jurídicos, impute un daño contra varios sujetos y que uno de ellos deba ser juzgado por esta jurisdicción, para que esta asuma la

⁹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, exp. 15526 y recientemente en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, exp. 38958, sentencia del 22 de marzo de 2017.

¹⁰⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Ramiro Saavedra Becerra, expediente 15635.

competencia, sin que resulte relevante que la sentencia finalmente absuelva al ente público accionado.

En providencia del 1 de octubre de 2008¹⁰¹, la Sección reiteró que, cuando se formula una demanda, de manera concurrente, contra una entidad estatal y contra un sujeto de derecho privado, por un asunto que en principio debería ser decidido ante la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante esta jurisdicción, que adquiere competencia para definir la responsabilidad de todos los demandados.

Tales reglas jurisprudenciales fueron incluidas en los artículos 140 y 165 de la Ley 1437 de 2011, así:

Artículo 140. Reparación directa. (...) En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño (...).

Artículo 165. Acumulación de pretensiones. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

(...) 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.

De todo lo anterior se concluye que esta jurisdicción tiene competencia para vincular y juzgar a los particulares o personas de derecho privado en virtud del fuero de atracción, aun cuando al momento de realizar el análisis probatorio del proceso se establezca que la entidad pública, también demandada, no es responsable de los hechos y daños que se le atribuyen en el libelo.

Sin embargo, el factor de conexión que da lugar a la aplicación del fuero de atracción y que permite la vinculación de personas privadas que, en principio, están sometidas al juzgamiento de la jurisdicción ordinaria, debe tener un fundamento serio, que conduzcan a pensar que su responsabilidad pueda quedar comprometida. Se resalta, además, que para que opere el fuero de atracción es menester que los hechos que dan origen a la demanda sean los mismos.

¹⁰¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, expediente 2005-02076-01(AG).

En el caso objeto bajo estudio, la parte actora le imputó responsabilidad al ICA y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las irregularidades en el cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia, por haber certificado y autorizado la venta de una semilla de arroz que no cumplía con los estándares requeridos, producto que, finalmente, le fue vendido a Agrofuturo Inversiones S.A.S. por parte de Agrocom Ltda.

En esos mismos términos, pidió que se declarara la responsabilidad contractual de Agrocom Ltda. por comercializar la semilla de arroz para multiplicación sin ser apta para ello, dada su contaminación.

Lo anterior, permite concluir que los hechos por los cuales demandó Agrofuturo Inversiones S.A.S. tienen un mismo origen, el cual provino de la autorización y permiso que las entidades estatales demandadas le expidieron a Agrocom Ltda., quien, ante ese aval, comercializó la semilla que la accionante posteriormente compró.

Si bien, se trata de causas diferentes, pues por una parte se alega la omisión de las autoridades demandadas y, por la otra, la responsabilidad contractual por la venta de una semilla contaminada, las circunstancias particulares del caso y la forma como se planteó en la demanda permiten concluir que se trató de un mismo daño que, por tanto, debe ser resuelto en un mismo proceso, en virtud del fuero de atracción.

Es decir que el demandante, con suficientes fundamentos fácticos y jurídicos, imputó un daño contra varios sujetos, dos de los cuales debían ser juzgados por esta jurisdicción, por tanto, era posible asumir la competencia frente a las pretensiones dirigidas contra Agrocom Ltda., al margen de que la sentencia finalmente absolviera a las autoridades estatales, y de que el origen del daño atribuido a esa empresa fuera de carácter contractual, pues, se reitera, el artículo 165 del CPACA permite la acumulación de pretensiones contractuales y extracontractuales.

Una interpretación en tal sentido garantiza, a mi juicio, no solo el principio de economía procesal, por cuanto ahorra al demandante y a la Rama Judicial un doble proceso para pretender la misma reparación ante dos jurisdicciones sino

que también protege el patrimonio público y evita un enriquecimiento sin causa, el cual podría producirse en el evento de que el afectado obtenga sentencia que en ambas jurisdicciones ordene la indemnización de los perjuicios que sufrió.

En los términos anteriores, dejo consignado mi salvamento parcial de voto.

Firmado electrónicamente

MARIA ADRIANA MARÍN

Consejera de Estado