

ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - No repone auto que admitió la demanda / RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA AUTO QUE ADMITE DEMANDA - No repone /

El despacho es competente para resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto admisorio de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo el artículo 146A del C.C.A. determina la competencia del juez o magistrado ponente para dictar autos interlocutorios y de trámite.

EXIGENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - Para conflictos de carácter particular y contenido económico / EXIGENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - Nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales / CONCILIACIÓN PREJUDICIAL Y DEMANDA ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - Las pretensiones que se presentan en la solicitud de conciliación no tienen que ser idénticas a las que se formulan en la demanda, basta que resulten congruentes en el objeto del asunto

El Decreto 1716 de 2009 se expidió una reglamentación detallada, respecto a los asuntos que pueden ser pasibles de conciliación, (...) La norma en cita determinó como asuntos objeto de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de las acciones, hoy medios de control, de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. (...) esta Corporación también ha sido clara en señalar que las pretensiones que se presentan en la solicitud de conciliación prejudicial no tienen que ser idénticas a aquellas que se formulan en la demanda ante esta jurisdicción sino que basta con que ambas resulten congruentes en el objeto del asunto para entender agotado el requisito. (...) lo que se cuestionó en ante la administración fue la legalidad de la “Propuesta de Contrato No. HC8-081”, objeción que fue denegada mediante los actos administrativos cuya nulidad se pretende. (...) en sede de conciliación se discutió la legalidad del título minero objeto de los recursos resueltos en las resoluciones SCT 462 del 17 de junio de 2008 y SCT 2194 del 1ª de agosto de 2011, hoy demandadas, de donde es factible concluir que tanto la solicitud de conciliación como la demanda resultan congruentes en el objeto del asunto y que, por ende, se entiende agotado el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial. (...), en el caso bajo examen es evidente, en los términos en que se encuentra el acta de conciliación aportada, que se invocaron los aspectos centrales sobre los que versa el presente medio de control, por lo que no existe mérito para reponer el auto admisorio de la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO (E)

Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 11001-03-26-000-2017-00028-00(58735)

Actor: REINALDO AMAYA GARZÓN Y OTROS

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE GEOLOGÍA Y MINERÍA - INGEOMINAS

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (AUTO)

Decide el despacho el recurso de reposición interpuesto por la Agencia Nacional de Minería contra el auto del 14 de junio de 2017, mediante el cual se admitió la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. El 17 de febrero de 2012, los señores Jorge Enrique Amaya Garzón, Reinaldo Amaya Garzón, Luis Alberto Amaya Garzón, Jaime Tocancipá Matiz, Absalón Soto Jiménez y Héctor Andrés Soto Quemba, por medio de apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Instituto Colombiano de Geología y Minería -Ingeominas-, denominado actualmente Servicio Geológico Colombiano -SGC-¹, y de los señores Jairo Alfredo Bogotá Ruiz, Marco Alfredo Bogotá Chía y Jairo Alfredo Bogotá Benavides, con el objeto de que se declarara la nulidad del contrato n.º HC8-081 de concesión para la exploración y explotación de un yacimiento de materiales de construcción celebrado entre los demandados aducidos y, en consecuencia, se excluyera del área de terreno de ese negocio jurídico los predios de su propiedad.

1.2. A través de escrito presentado el 14 de junio de 2013, el actor subsanó la demanda (f. 109-110, c. ppl.). En relación con el factor cuantía, esta fue estimada en ochocientos cuarenta millones de pesos (\$ 840 000 000),

¹ Mediante el Decreto Ley 4131 del 3 de noviembre de 2011, se modificó la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería -Ingeominas-, así como su denominación, de la siguiente manera: *“Cambíase la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería - INGEOMINAS de establecimiento público a Instituto Científico y Técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonio independiente, que se denominará Servicio Geológico Colombiano, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, el cual hará parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación –SNCTI”*.

equivalentes a los cánones de arrendamiento dejados de percibir por los actores desde la celebración del contrato de concesión HC8-081, el 19 de febrero de 2007, hasta el día de presentación de la demanda -20 de febrero de 2012-. Respecto al acápite de pretensiones, este se rectificó, modificándolas en los siguientes términos:

PRIMERA: Que se declare la **NULIDAD** del acto administrativo complejo contenido en las resoluciones **SCT 462** del 17 de junio de 2008 y **SCT 2194** de 1 de agosto de 2011, proferidas por **EL SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO** (anteriormente **INGEOMINAS**).

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración y con el propósito de restablecer los derechos conculcados a los señores **JORGE AMAYA GARZÓN, REINALDO AMAYA GARZÓN, JUAN JOSÉ AMAYA GARZÓN, LUIS ALBERTO AMAYA GARZÓN** y **JAIME TOCANCIPÁ MATIZ**, se condene al pago de perjuicios materiales y morales causados con el actuar antijurídico de la administración.

1.3. Surtidas varias actuaciones ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y remitido el plenario al Consejo de Estado para resolver un recurso de apelación en contra del auto que rechazó la demanda, esta Corporación, mediante providencia de 17 de enero de 2017, decidió declarar de oficio la nulidad de todo lo actuado ante el *a quo* por falta de competencia funcional; además, ordenó avocar conocimiento de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho corregida por los actores en única instancia, esto es con la pretensión de nulidad contra las resoluciones SCT 462 del 17 de junio de 2008 y SCT 2194 de 1 de agosto de 2011, proferidas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería-Ingeominas hoy Agencia Nacional de Minería² y, como restablecimiento del derecho, que se condenara al Estado a resarcir todos los perjuicios materiales y morales causados “(...) *con el actuar antijurídico de la administración*”.

Como fundamento de la decisión, el despacho esgrimió que la competencia para tramitar los conflictos mineros distintos a los contractuales era del Consejo de Estado en única instancia, de acuerdo a los artículos 293 y 295 del Código de Minas. Así las cosas, por haberse surtido varias etapas ente

² Mediante el Decreto Ley 4131 de 2011, las funciones de autoridad minera nacional fueron asumidas por la Agencia Nacional de Minería, la cual es una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, era menester anular todo lo actuado una vez quedó dilucidado, con la subsanación de la demanda.

1.4. Por auto del 14 de junio de 2017 se admitió la demanda haciendo referencia a que la admisión era respecto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho **corregida por los actores**, con la pretensión de nulidad contra las resoluciones SCT 462 del 17 de junio de 2008 y SCT 2194 de 1 de agosto de 2011, proferidas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería-Ingeominas hoy Agencia Nacional de Minería³; y, como restablecimiento del derecho, la condena al Estado a resarcir todos los perjuicios materiales y morales causados con el actuar antijurídico de la administración.

1.5. Dentro del término legal, la Agencia Nacional de Minería interpuso recurso de reposición contra el auto del 14 de junio de 2017, arguyendo como motivo de inconformidad un indebido agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, en tanto los demandantes agotaron dicho requisito respecto de las pretensiones iniciales de la demanda y no respecto de aquellas que se plasmaron en la subsanación de la misma y que fueron aquellas con las que se admitió al demanda por esta Corporación, esto es, solicitando la nulidad del contrato de concesión minera y no respecto de la nulidad contra las resoluciones SCT 462 del 17 de junio de 2008 y SCT 2194 de 1 de agosto de 2011, proferidas por el Instituto Colombiano de Geología y Minería-Ingeominas.

Adujo que es evidente que la subsanación de la demanda modificó en su integridad las pretensiones inicialmente planteadas, formulando otras que no fueron objeto de conciliación extrajudicial, por lo cual la demanda debe ser rechazada.

II. CONSIDERACIONES

³ Mediante el Decreto Ley 4131 de 2011, las funciones de autoridad minera nacional fueron asumidas por la Agencia Nacional de Minería, la cual es una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

2.1. Competencia

Tal como se señaló en la providencia proferida el 16 de enero de 2017, el proceso de la referencia tiene vocación de única instancia.

De otra parte, en virtud de lo dispuesto en los artículos 180 y 181 del C.C.A., norma aplicable en atención a la fecha de radicación de la demanda -20 de febrero de 2012-, contra el auto que admite la demanda solo procede el recurso de reposición.

En ese contexto, el despacho es competente para resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto admisorio de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo el artículo 146A del C.C.A. determina la competencia del juez o magistrado ponente para dictar autos interlocutorios y de trámite, en los siguientes términos:

“Artículo 146A. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente.

Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia.” (Se subraya).

2.2. Del requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial

La Ley 1285 del 2009 “*reformatoria de la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia*” dispuso en su artículo 13 la obligatoriedad de acudir a la conciliación como “*requisito de procedibilidad*” previo a iniciar una acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En cuanto a los asuntos susceptibles de conciliación, el artículo 13 de la mencionada Ley señala:

ARTÍCULO 13. *Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:*

Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

Dicha exigencia de procedibilidad fue determinada como constitucional por la H. Corte Constitucional en Sentencia C-713 de 15 de julio de 2008, pronunciamiento en el cual expuso:

Los apartes jurisprudenciales transcritos permiten concluir que la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no contraría la Constitución siempre y cuando en su configuración concreta se garantice el derecho de acceso a la administración de justicia.

3.- Ahora bien, en la disposición contenida en el inciso primero del artículo 13 del proyecto se prevé la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo –CCA-.

La Corte observa que se introduce como novedad la exigencia de la conciliación previa para interponer la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho, por cuanto la norma hasta ahora vigente -artículo 37 de la Ley 640 de 2001- sólo menciona las acciones previstas en los artículos 86 (acción de reparación directa) y 87 (acción de controversias contractuales) del CCA.

Para el caso específico de la conciliación en asuntos relacionados con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala recuerda que el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 dispuso lo siguiente⁴:

“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo 1º.- En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

Parágrafo 2º.- No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario⁵. (Resaltado fuera de texto).

Como puede notarse, desde el año 1998 el Legislador autorizó la conciliación sobre los conflictos ventilados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la acción de reparación directa y la acción de controversias contractuales, previstas en los artículos 85, 86 y 87 del CCA, respectivamente. Así también lo reconoció la Corte en la sentencia C-111 de 1999, cuando señaló que en ese marco legal podía “haber conciliación sobre

⁴ Ley 446 de 1998, artículo 70. Incorporado en el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos).

⁵ Cabe precisar que en sobre la prohibición de conciliación en asuntos tributarios se han presentado algunas reformas en las Leyes 863 de 2003 y 1111 de 2006.

las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o en las controversias contractuales (arts. 85, 86 y 87 del C.C.A.)". Conforme a dicha normatividad, serían conciliables "todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley"⁶, por supuesto bajo las condiciones allí indicadas.

4.- Sin embargo, en el artículo 37 de la Ley 640 de 2001 sólo se contempló la conciliación como requisito de procedibilidad para hacer uso de la acción de reparación directa y de la acción de controversias contractuales, excluyéndose ese requisito para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho⁷.

5.- De conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la Sala considera que es conforme a la Carta Política que se mantenga el instituto de la conciliación como requisito de procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 86 y 87 del CCA. Así mismo, es constitucionalmente válido que se haga extensiva su exigencia a la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA.

En este último evento resulta razonable aceptar la exigencia de conciliación prejudicial, pues lo que se discute son intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial⁸, y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto, que se ventila a través de la acción de simple nulidad (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo) o de la acción de nulidad por inconstitucionalidad (art.237-2 de la Constitución Política). En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 13 del proyecto."⁹

Fue así como, en ejercicio de control de constitucionalidad previo, el máximo tribunal constitucional determinó la exequibilidad de la conciliación como requisito de procedibilidad, en lo que hacía en ese momento a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, resaltando tanto su carácter particular y subjetivo, como su naturaleza patrimonial.

Lo que quiere decir que, según el entendimiento mismo de la Corte Constitucional, en materia de lo contencioso administrativo, el establecimiento de los asuntos que son efectivamente conciliables pasa por identificar la capacidad dispositiva que tenga la persona frente al derecho que entraña el fondo de la conciliación, de conformidad con los postulados

⁶ Ley 446 de 1998, artículo 65. Incorporado en el artículo 2º del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos).

⁷ Artículo 37. (Corregido por el art. 2 del Decreto Nacional 131 de 2001). "Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. (...)".

⁸ Al respecto la doctrina nacional sostiene: "Y no es descabellado la ocurrencia de la conciliación en los eventos de las acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues en este tipo de acciones se ventila, evidentemente, una situación particular de contenido patrimonial, donde el afectado busca el restablecimiento de su situación particular susceptible de evaluación patrimonial. El motivo que lo induce a formular la pretensión es un fin patrimonial, individual y subjetivo. Este interés es el que se negocia y no la legalidad del acto". Juan Ángel Palacio Hincapié, *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá, Librería Jurídica, 3ª edición, 2002, p.639.

⁹ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-713 de 15 de julio de 2008, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

incorporados en la Ley 446 de 1998. Al respecto, la Corporación mencionada enseñó:

Los asuntos conciliables en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho están entonces guiados por la disposición que tenga la persona del bien jurídico presuntamente afectado por el acto administrativo, es decir, al tenor de la Ley 446 de 1998, en los que sean susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.

En este sentido, ha resaltado la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que el artículo 71 de la Ley 446 de 1998¹⁰ dispone que todo acto administrativo podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales de revocatoria directa prevista en el artículo 69 del CCA¹¹.

En efecto, por regla general, son materia de conciliación aquellos derechos transables que tengan el carácter de “inciertos y discutibles”. Empero, la posición de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en cuanto a la exigibilidad del requisito de la conciliación prejudicial, es que cada caso concreto debe ser analizado atendiendo la calidad de los derechos reclamados (naturaleza económica y cuantificable)¹² y la posibilidad de su debate en el escenario conciliatorio.¹³

Entonces, la literalidad de la disposición estatutaria no se convirtió en un mandato general obligatorio, sino que fue establecido para aquellas situaciones en las que “los asuntos sean conciliables”, dejando en la indeterminación la definición de cuáles son las materias en relación con las cuales se puede establecer un acuerdo conciliatorio, y cuales son aquellas en las que constitucional y legalmente resulta imposible ejercer el mecanismo alternativo que ocupa este trabajo¹⁴.

¹⁰ “ARTÍCULO 71. REVOCATORIA DIRECTA. <Incorporado en el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, artículo 57.> El artículo 62 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 62. Cuando medie Acto Administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, evento en el cual, una vez aprobada la conciliación, se entenderá revocado el acto y sustituido por el acuerdo logrado.”

¹¹ “ARTÍCULO 69. CAUSALES DE REVOCACION. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

¹² Aquellos que, en consecuencia, son susceptibles de transacción, desistimiento y allanamiento.

¹³ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-023 de 23 de enero de 2012, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁴ Al respecto, en Sentencia T-023 de 23 de enero de 2012, la Corte Constitucional indicó que la norma citada (Art. 42A Ley 270 de 1996) no señaló las pautas o criterios que le permitieran al juez identificar la naturaleza de los asuntos que eventualmente pueden someterse al trámite de la conciliación extrajudicial.

Sobre los asuntos susceptibles de conciliación¹⁵, luego de un periodo de fluctuación jurisprudencial, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia, indicando que la situación debe ser evaluada para cada caso en concreto, sentido que fue acogido por la Corte Constitucional así:

En efecto, por regla general, son materia de conciliación aquellos derechos transables que tengan el carácter de “inciertos y discutibles”. Empero, la posición de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en cuanto a la exigibilidad del requisito de la conciliación prejudicial, es que cada caso concreto debe ser analizado atendiendo la calidad de los derechos reclamados (naturaleza económica y cuantificable)¹⁶ y la posibilidad de su debate en el escenario conciliatorio.

Puntualmente, mediante sentencia de unificación 11001031500020090132801 del 31 de julio de 2012¹⁷, la Sala Plena de la referida Corporación, unificó la jurisprudencia contradictoria de algunas de sus salas en relación con la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en el sentido de que “estando de por medio derechos de carácter laboral, que algunos tienen la condición de irrenunciables e indiscutibles y otros de inciertos y discutibles, en cada caso en particular debe analizarse el publicitado requisito de procedibilidad, pues el mismo no siempre resulta obligatorio.¹⁸

Ahora, con el Decreto 1716 de 2009 se expidió una reglamentación detallada, respecto a los asuntos que pueden ser pasibles de conciliación, estatuyendo:

Artículo 2°. *Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.*

Parágrafo 1°. *No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:*

- *Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.*
- *Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.*
- *Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.*

¹⁵ Como criterio para definir en qué asuntos era necesario adelantar el requisito de procedibilidad.

¹⁶ Aquellos que, en consecuencia, son susceptibles de transacción, desistimiento y allanamiento.

¹⁷ Providencia que decidió que la acción de tutela es procedente contra providencias judiciales, siempre que una sentencia afecte derechos fundamentales.

¹⁸ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-023 de 23 de enero de 2012, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Parágrafo 2°. *El conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles.*

Parágrafo 3°. *Cuando la acción que eventualmente se llegare a interponer fuere la de nulidad y restablecimiento de derecho, la conciliación extrajudicial sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos en vía gubernativa o cuando esta estuviere debidamente agotada, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador.” (Subrayado fuera de texto)*

La norma en cita determinó como asuntos objeto de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de las acciones, hoy medios de control, de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Frente a la obligación de agotamiento de la conciliación prejudicial respecto de la totalidad de pretensiones, esta Corporación, mediante providencia del 25 de mayo de 2016, señaló:

*14. De otra parte, tal como la presentación de pretensiones requieren que las mismas sean elevadas en el término establecido para ello por la caducidad de la acción, so pena de que se rechacen al momento de admitirse la demanda o su reforma, o se denieguen cuando se profiera el fallo correspondiente, se advierte que respecto de dichas solicitudes igualmente debe revisarse el cumplimiento del **requisito de procedibilidad consistente en el intento de llegar a una conciliación extrajudicial**, aspecto sobre el cual la Sala también edificará una jurisprudencia consolidada.*

(...)

14.7. Teniendo en cuenta que el intento de la conciliación extrajudicial como requerimiento de procedibilidad pretende descongestionar los despachos judiciales, y que solamente se someta a conocimiento del aparato jurisdiccional los aspectos del conflicto en los que sus partes no hubiesen podido llegar a un acuerdo, de manera que los asuntos “secundarios” en los que coincidan se descarten ab initio del litigio que se comience y por consiguiente, se logre disminuir el tiempo que éstos se tardarían en fallarse, para la Sala es claro que así como tal requisito se exige para el momento de presentación de la demanda e iniciación del proceso, es igualmente necesario para formular peticiones nuevas que se quieran adicionar al libelo introductorio que corresponda.¹⁹

No obstante, esta Corporación también ha sido clara en señalar que las pretensiones que se presentan en la solicitud de conciliación prejudicial no

¹⁹ Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección “B”. C.P.: Danilo Rojas Betancourt. Expediente No. 40077.

tienen que ser idénticas a aquellas que se formulan en la demanda ante esta jurisdicción sino que basta con que ambas resulten congruentes en el objeto del asunto para entender agotado el requisito²⁰, en los siguientes términos²¹:

Una interpretación conforme del primer numeral del artículo 161 del CPACA con el derecho de rango constitucional y convencional a obtener una reparación integral efectiva; junto con los postulados superiores que orientan el papel que debe cumplir el juez administrativo en un Estado Social de Derecho; y en armonía con el principio de la buena fe procesal, permiten derivar las siguientes subregales judiciales en punto al examen de la relación entre lo solicitado en sede de conciliación prejudicial y lo demandado en el respectivo medio de control:

1ª) El deber de someter un asunto a conciliación extrajudicial se limita a aquellos asuntos que la permitan. Aquello sucede, por ejemplo, con los efectos patrimoniales relacionados con la expedición de un acto administrativo, pero no en materia de su legalidad.

2ª) La solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda no necesariamente deben ser coincidentes en sus textos, como si la conciliación dejase de ser un requisito y adquiriese la categoría de demanda.

3ª) Basta que la demanda y la petición de conciliación resulten congruentes en el "objeto" del asunto, para entender solicitada la reparación integral del daño invocado

4ª) Si en la solicitud de conciliación extrajudicial se dejó de invocar en forma total un aspecto central del medio de control que se pretende ejercer, impide que se entienda agotado el requisito de procedibilidad. Aquello sucedería, por ejemplo, si en una petición de conciliación se solicitó que la administración admitiera su responsabilidad sobre unos hechos, pero no se discutió acerca de la indemnización del daño, o se solicite declarar un incumplimiento contractual pero no se demande el reconocimiento de los perjuicios causados, etc.

(...). (Se subraya).

En tal sentido, no puede el requisito de conciliación prejudicial convertirse en un obstáculo para el acceso a la administración de justicia, lo que ocurre cuando se controvierte por aspectos de forma extremos, al punto que el interesado tendría que proyectarse hasta la intervención de la parte demandada, siendo que basta con que el demandado conozca el fondo de la controversia, para lo cual se requiere únicamente de una interpretación comprensible.

²⁰ Al respecto se puede consultar la sentencia del 3 de diciembre de 2015, exp No. 13001-23-33-000-2012-00043-01 Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejero Ponente (E): Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-15-000-2014-02263-00.

2.3. El caso concreto

A folios 62 y 63 del expediente obra copia del acta de conciliación prejudicial celebrada el 18 de enero de 2012 entre los hoy demandantes y el Instituto Colombiano de Geología y Minería -Ingeominas-, con el fin de agotar el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial, de la cual se lee:

*“... Identificados debidamente los presentes procede la Procuradora Delegada a preguntar al apoderado del Servicio Geológico Colombino si la Entidad que representa en esta audiencia ha manifestado o manifiesta a través de él interés de conciliar frente a la controversia que se ha suscitado relacionada con la exclusión del área del título minero **HC8081**, de los inmuebles denominados “**EL CORRAL VIEJO**” Y “**EL TESORO**” que forman parte del inmueble “**EL CHEVA**.” (Se resalta).*

Por su parte, las pretensiones de la demanda subsanadas, respecto de las cuales este despacho admitió la demanda son las siguientes:

PRIMERA: Que se declare la **NULIDAD** del acto administrativo complejo contenido en las resoluciones **SCT 462** del 17 de junio de 2008 y **SCT 2194** de 1 de agosto de 2011, proferidas por **EL SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO** (anteriormente **INGEOMINAS**).

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración y con el propósito de restablecer los derechos conculcados a los señores **JORGE AMAYA GARZÓN, REINALDO AMAYA GARZÓN, JUAN JOSÉ AMAYA GARZÓN, LUIS ALBERTO AMAYA GARZÓN** y **JAIME TOCANCIPÁ MATIZ**, se condene al pago de perjuicios materiales y morales causados con el actuar antijurídico de la administración.

Ahora bien, al remitirse a las resoluciones SCT 462 del 17 de junio de 2008 y SCT 2194 del 1ª de agosto de 2011 se observa que las mismas tuvieron por objeto resolver un recurso de reposición en sede administrativa contra la **“Propuesta de Contrato No. HC8-081”**, entre otros, porque en dicha propuesta se incluía un predio de propiedad de los demandantes denominado **“El Corral Viejo”**.

En otras palabras, lo que se cuestionó en ante la administración fue la legalidad de la **“Propuesta de Contrato No. HC8-081”**, objeción que fue denegada mediante los actos administrativos cuya nulidad se pretende.

En el mismo sentido, en sede de conciliación se discutió la legalidad del título minero objeto de los recursos resueltos en las resoluciones SCT 462 del 17 de junio de 2008 y SCT 2194 del 1ª de agosto de 2011, hoy demandadas, de donde es factible concluir que tanto la solicitud de conciliación como la demanda resultan congruentes en el objeto del asunto y que, por ende, se entiende agotado el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial.

En ese contexto, en el caso bajo examen es evidente, en los términos en que se encuentra el acta de conciliación aportada, que se invocaron los aspectos centrales sobre los que versa el presente medio de control, por lo que no existe mérito para reponer el auto admisorio de la demanda.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: NO REPONER el auto del 14 de junio de 2017, por las razones expuestas.

SEGUNDO: RECONOCER personería al abogado Jairo Luis Neira Rojas, portador de la tarjeta profesional No. 282 822 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado de la Agencia Nacional de Minería, en los términos del poder obrante a folio 173 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada (E)