



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01

Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

TESIS: SE CONFIRMA LA DECISIÓN RECURRIDA. EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL DEBIÓ TRAMITARSE ANTES DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA Y NO EN EL CURSO DEL PROCESO. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL.

AUTO INTERLOCUTORIO

Se decide el recurso de apelación interpuesto en término por la apoderada del señor **JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS**, parte demandante, contra el auto de 15 de julio de 2021¹, proferido por la Magistrada sustanciadora del proceso del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**², por medio del cual decidió declarar probada la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito

¹ El expediente subió al Despacho, por reparto, el 27 de octubre de 2023, conforme consta en el índice 3 del expediente digital.

² En adelante el **TRIBUNAL**.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

de procedibilidad de la conciliación prejudicial, propuesta por la parte demandada.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

El ciudadano **JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS**, a través de apoderada, presentó demanda ante el Tribunal³, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, tendiente a obtener la nulidad de las resoluciones núms. 80488 de 6 de octubre de 2015, "**Por la cual se pone fin a un procedimiento administrativo sancionatorio**", 6968 de 18 de febrero de 2016, "**Por la cual se rechaza un recurso de reposición, se resuelve otro y se concede un recurso de apelación**"; y 15494 de 31 de marzo de 2016, "**Por la cual se resuelve un recurso de apelación**", expedidas por la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**⁴.

³ Radicada el 18 de agosto de 2016.

⁴ En adelante la **Superintendencia**.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

A título de restablecimiento del derecho solicitó ordenarle a la demandada la devolución de \$322.175.000, suma pagada por concepto de la multa impuesta a través de los actos administrativos demandados, debidamente actualizados hasta el momento del pago.

Subsidiariamente solicitó que de conformidad con lo previsto en el artículo 50 del CPACA y en aplicación del principio de graduación de la sanción, se reduzca el monto de la multa impuesta, en atención a los hechos debidamente probados en el proceso y a su situación financiera.

I.2.- El trámite del proceso

El Tribunal mediante auto de 24 de noviembre de 2016, inadmitió la demanda por el incumplimiento del *"requisito de procedibilidad establecido en el numeral 2 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011"*.

Adicionalmente, en el pie de página núm. 1 de la providencia, transcribió el contenido del numeral 1 del artículo 161 del CPACA, concerniente al cumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

La anterior decisión se notificó a través de anotación en estado de 30 de noviembre de 2016.

El 2 de diciembre de ese año, la parte actora interpuso recurso de reposición aduciendo que sí presentó los recursos de ley en sede administrativa, esto es, el de reposición y, en subsidio, de apelación, contra la Resolución núm. 80488 de 6 de octubre de 2015, expedida por la **SUPERINTENDENCIA**, los cuales fueron resueltos a través de las resoluciones núms. 6968 de 18 de febrero y 15494 de 31 de marzo de 2019, en el sentido de confirmar el acto principal.

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la conciliación prejudicial adujo que, comoquiera que el medio de control ejercido no tiene cuantía, no tenía pretensiones económicas o de condena, sino simplemente declarativas, razón por la cual no le es exigibles su cumplimiento, pues insiste en que el objeto del proceso concierne únicamente a desvirtuar la legalidad de los actos acusados.

Posteriormente, a través de memorial radicado el 22 de febrero de 2017, el actor allegó: i) formato de constancia de trámite conciliatorio extrajudicial administrativo, de fecha 2 de febrero de



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

2017, expedido por la Procuraduría 16 para Asuntos Administrativos en la ciudad de Bucaramanga, y ii) acta de audiencia de conciliación extrajudicial, fallida, debido a la inasistencia de la parte convocada.

Asimismo, solicitó dar por agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial.

El Tribunal, por auto de 19 de junio de 2019, resolvió reponer el proveído recurrido, tener por subsanada la demanda y admitirla.

La anterior decisión se notificó por anotación en estado de 25 de junio de 2019.

El 27 de septiembre de ese año, la **SUPERINTENDENCIA** contestó la demanda.

I.3.- La excepción previa propuesta

.- La **SUPERINTENDENCIA** alegó la *“falta del requisito de procedibilidad de agotamiento de la conciliación extrajudicial frente a las pretensiones de la demanda”*, por cuanto, en atención al medio de control ejercido por la parte actora, le era obligatorio adelantar



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

dentro del término de los 4 meses establecidos por el artículo 138 del CPACA, el trámite de la conciliación extrajudicial, conforme con lo previsto en los artículos 2.2.4.3.1.1.1. y subsiguientes del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015⁵, y 19 y 20 de la Ley 640 de 5 de enero de 2011⁶.

Indicó que la parte actora incurrió en un error al omitir dar trámite a la solicitud de conciliación dentro de los 4 meses establecidos en la ley, pues en caso de radicarse ésta dentro de dicho lapso, suspende el término de caducidad a efectos de que sea tramitada por la autoridad competente en un plazo de 3 meses y que una vez expedida el acta de conciliación o la constancia que la declare fallida es que se reanudan los términos para que se promueva la demanda correspondiente.

Explicó que, si bien, en gracia de discusión, la demanda se radica dentro de los 4 meses previstos en la ley, a efectos de que no opere el fenómeno de la caducidad y la certificación de la conciliación fallida se expide con posterioridad a la fecha de radicación, si habría lugar

⁵ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho”.

⁶ “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

a la aplicación de la interpretación jurisprudencial invocada por el actor.

No obstante, en el presente caso el actor no agotó el requisito de procedibilidad dentro de los 4 meses previstos en la ley sino 9 meses después, pues la solicitud de conciliación se radicó el 19 de diciembre de 2016, esto es, después de radicada la demanda el 18 de agosto de ese año, por lo que estima que no debió admitirse la demanda sino rechazarse de plano.

.- El actor solicitó declarar no probada la excepción formulada por cuanto considera que sí agotó el requisito de procedibilidad, además de que la parte demandada no interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, el cual se ajustó a las normas procesales correspondientes.

II. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA

Mediante auto de 15 de julio de 2021, el Tribunal declaró probada la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, propuesta por la **SUPERINTENDENCIA.**



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

Fundamentó la decisión en que de la revisión del proceso se advertía lo siguiente: i) teniendo en cuenta que la Resolución núm. 15494 de 2016, que concluyó el procedimiento administrativo, cobró firmeza el 19 de abril de ese año, los 4 meses del término de caducidad vencían el 19 (sic) de agosto de 2016; ii) la demanda se radicó el 18 de ese mes y año; iii) por auto 24 de noviembre de 2016 se inadmitió la demanda por no acreditarse el requisito de procedibilidad establecido en el numeral 2 del artículo 161 del CPACA; iv) contra la anterior decisión el actor interpuso recurso de reposición; v) el 22 de febrero de 2017 el actor aportó acta de conciliación prejudicial, de fecha 2 de ese mes y año; y vi) el 19 de junio de 2019, se resolvió el recurso de reposición y *“erróneamente admitió la demanda”*.

Precisó que, teniendo en cuenta lo previsto en los artículos 13 de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009⁷, 3º del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009⁸ y 161 del CPACA, *“la actuación que interrumpe el término de caducidad del medio de control no es la celebración de la audiencia de conciliación sino la presentación de la solicitud de conciliación, tal como lo establece el artículo 21 de la Ley 640 de 2001”*, y como el actor presentó la solicitud de conciliación hasta el

⁷ *“Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”*.

⁸ *“Por el cual se reglamente el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”*.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

19 de diciembre de 2016, esto es, con posterioridad a la inadmisión de la demanda, al estudiarse la admisibilidad del medio de control debió rechazarse la demanda con fundamento en lo previsto en el numeral 2 del artículo 169 del CPACA.

Señaló que como no se rechazó la demanda, debía declararse probada la excepción formulada y declarar la terminación del proceso.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

III.1.- La apoderada de la parte actora de manera oportuna interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, en el que solicitó revocar la decisión recurrida y mantener incólume la admisión de la demanda.

Sostuvo que según la jurisprudencia del Consejo de Estado⁹, la omisión en el incumplimiento del requisito de procedibilidad se tiene saneada cuando se corrige dentro del término de inadmisión y no se presenten recursos contra el auto admisorio, en aplicación del principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de febrero de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, expediente núm. 11001-03-15-000-2013-02489-00.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

Indicó que en el citado antecedente, que estima idéntico, se señaló que la conciliación es un paso previo al proceso que complementa el cometido de la función judicial el cual debe considerarse subsanable a la luz de las formas procesales.

Explicó que, en el presente caso, una vez inadmitida la demanda *“procedió a citar a conciliación a la Superintendencia de Industria y Comercio, quien se abstuvo de asistir y participar en la misma, evitando de esta forma que se realizará el propósito de este acto previo”*.

Señaló que una vez allegó la constancia de la audiencia de conciliación, el Tribunal admitió la demanda, decisión contra la cual la **SUPERINTENDENCIA** no interpuso recursos.

Adujó que la excepción formulada no debió ser tomada en cuenta conforme con lo previsto en el párrafo del artículo 133 del Código General del Proceso, que prevé que las situaciones que no generan nulidad de lo actuado se consideran subsanadas si no se interponen oportunamente los recursos de ley.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

Agregó que no es claro en la ley ni en la jurisprudencialmente si la **SUPERINTENDENCIA** tiene capacidad para conciliar el contenido de las sanciones que impone como resultado de la supuesta infracción de una norma, supuesto que lo lleva a considerar que no el asunto no es conciliable.

Manifestó que no había lugar a rechazar la demanda con fundamento en lo previsto en el numeral 1 del artículo 169 del CPACA, comoquiera que una vez se aportó la constancia de conciliación fallida, la subsanó.

En un acápite denominado "*el trámite de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad se adelantó oportunamente*", sostuvo que ni el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009 ni la Ley 640 prevén la obligación de que la audiencia de conciliación se lleve a cabo antes de la presentación de la demanda o que la conciliación deba adelantarse antes de la presentación de la demanda por existir un término de caducidad; por el contrario, el propósito de la figura es brindar a las partes de un eventual litigio una oportunidad de solucionar sus diferencias jurídicas "*antes de entablar la relación jurídico procesal*", sin imponer un límite de tiempo para su trámite.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

Precisó que antes de trabarse el litigio y de que quedara ejecutoriado el auto admisorio de la demanda, surtió el trámite completo de conciliación sin que la parte demandada asistiera al mismo.

Concluyó que el incumplimiento del requisito de conciliación prejudicial no es una causal de rechazo de la demanda sino de inadmisión, por lo que se puede subsanar hasta que venza el término para subsanarla, como efectivamente ocurrió.

III.2.- El Tribunal, mediante auto de 5 de septiembre de 2023, confirmó el proveído recurrido por considerar que, conforme con la constancia expedida por la Procuraduría II Judicial 16 para Asuntos Administrativos, el requisito de la conciliación prejudicial se agotó luego de presentada la demanda, pues la solicitud se radicó el 19 de diciembre de 2016 y se declaró fallida el 9 de febrero de 2017¹⁰.

Adicionalmente, concedió en el efecto suspensivo, ante el superior jerárquico, el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria.

¹⁰ Se precisa que la Magistrada ponente, en auto de 16 de mayo de 2023, remitió el asunto de la referencia a la Subsección "C" de la Sección Primera del Tribunal, con fundamento en lo dispuesto en el Acuerdo núm. CSJBTA23-44 de 5 de mayo de 2023, que ordenó la redistribución de procesos de los Despacho núms. 001 y 002 al Despacho núm. 009, creado, entre otros dos, por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo núm. PCSJA22-12026 de 15 de diciembre de 2022.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

IV. CONSIDERACIONES

Competencia

El numeral 2 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080, establece:

"[...] ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

[...]

1. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso [...]"

Comoquiera que, en el asunto bajo examen, el recurso interpuesto por la parte actora versa sobre la providencia por medio de la cual el *a quo* declaró probada una excepción previa y **declaró la terminación del proceso**, corresponde a la Sala conocer del presente recurso de apelación.

Caso concreto

Mediante la providencia recurrida, el Tribunal declaró probada la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

de procedibilidad de la conciliación prejudicial, propuesta por la parte demandada, y terminó el proceso.

La parte actora señala que debe revocarse el proveído recurrido por cuanto, a su juicio: i) de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹, el incumplimiento del requisito de procedibilidad puede sanearse dentro del término de subsanación de la demanda; ii) dentro del término de corrección de la demanda acreditó el agotamiento del requisito exigido; iii) no le era obligatorio agotar el requisito de procedibilidad porque la **SUPERINTENDENCIA** no tiene capacidad para conciliar el contenido de las sanciones que impone; y iv) no es aplicable el rechazo de la demanda con fundamento en el numeral 2 del artículo 169 del CPACA, comoquiera que subsanó la demanda de manera oportuna.

Al respecto, indicó que presentó solicitud de conciliación prejudicial el 19 de diciembre de 2016, trámite adelantado por la Procuradora 16 Judicial II de Asuntos Administrativos, que finalizó con la expedición de la constancia de conciliación fallida el 8 de febrero de 2017, por la inasistencia de la **SUPERINTENDENCIA** a la audiencia

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de febrero de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, expediente núm. 11001-03-15-000-2013-02489-00.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

celebrada el 2 de ese mes y año, por lo que en la actualidad debe entenderse por agotado el requisito de procedibilidad.

En ese orden, corresponde a la Sala determinar si en el presente caso había lugar o no a declarar probada la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la conciliación judicial y la terminación del proceso.

En lo referente al agotamiento de la conciliación en asuntos administrativos, se resalta que de conformidad con el artículo 2º del Decreto 1716 de 2009¹², en concordancia con el artículo 161 del CPACA, ésta se constituye en requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando las pretensiones de la demanda persigan el restablecimiento de un derecho de tipo económico o cuando se advierta que de la posible declaratoria de nulidad de los actos acusados se pueda restablecer automáticamente un derecho de contenido económico.

En el presente caso, de la revisión de la demanda se advierte que la

¹² "Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001".



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

parte actora pretende la nulidad de las resoluciones núms. 80488 de 6 de octubre de 2015, 6968 de 18 de febrero de 2016 y 15494 de 31 de marzo de 2016, a través de las cuales la **SUPERINTENDENCIA** le impuso multa por la suma de \$322.175.000 por el incumplimiento de lo previsto en los numerales 4.3.1 y 4.3.2. del numeral 4.3 de la Resolución núm. 16379 de 2013, incorporada en el Título VI Capítulo Cuarto de la Circular Única de la entidad demandada, por la cual se reglamenta el control meteorológico del contenido de productos en pre-empacados, en la comercialización y distribución del producto “*papas fritas sabor natural marca [...]*”, conforme se observa:

[...] 2. PRETENSIONES

2.1. Principales

2.2.1. Que se declare la nulidad de la Resolución núm. 80488 de 6 de octubre de 2015, en sus artículos primero y tercero expedida por la Directora de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio, por medio de la cual la SIC impuso a mi poderdante, señor Julio César Ruíz Castellanos, una sanción pecuniaria por la suma de TRESCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES CIENTO SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$322.175.000), equivalente a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de dicha resolución.

2.2.2. Que se declare la nulidad de la Resolución núm. 6968 de 18 de febrero de 2016, en sus artículos tercero y cuarto emitida por la Directora de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio, por medio de la cual la SIC confirmó en su totalidad la Resolución núm. 80488 de 2015, ratificando la sanción pecuniaria allí impuesta al señor



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

Julio César Ruíz Castellanos.

2.2.3. Que se declare la nulidad de la Resolución núm. 15494 de 31 de marzo de 2016, emanada de la Directora de Investigaciones para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio, por medio de la cual la SIC confirmó en su totalidad la Resolución núm. 80488 de 2015, ratificando la sanción pecuniaria allí impuesta al señor Julio César Ruíz Castellanos.

2.2.4. Que se ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio hacer la devolución a Julio César Ruíz Castellanos, de la suma de TRESCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES CIENTO SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$322.175.000), debidamente actualizada conforme al índice de precios al consumidor, según lo ordena el Artículo 187 del CPACA, previa presentación de la solicitud correspondiente, a más tardar dentro de los diez (10) meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia, tal como se establece en el artículo 192 del CPACA.

2. Subsidiarias

En subsidio de las pretensiones principales y segundas subsidiarias, solicito que el H. Tribunal aplique debidamente los criterios de graduación de la sanción impuesta al señor Julio César Ruíz Castellanos, los cuales están establecidos en el artículo 50 del CPACA, sobre la graduación de las sanciones, teniendo en cuenta los hechos debidamente probados en el proceso, para reducir el monto de la multa impuesta por la Superintendencia de Industria y Comercio al señor Julio César Ruíz Castellanos, estableciendo por una cuyo monto se adecue a los hechos del caso, la diligencia de mi poderdante y su situación financiera [...]”.

Precisado lo anterior, la Sala señala que la conciliación prejudicial es un presupuesto previo para la interposición de la demanda que se encuentra expresamente establecido en el numeral 1 del artículo 161 del CPACA y, por tal virtud, en caso de que el juez de conocimiento advierta su omisión, debe inadmitirse para que la parte interesada acredite su cumplimiento, so pena de rechazo.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

Asimismo, de conformidad con los artículos 70 de la Ley 446 de 7 de julio de 1998¹³, que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 21 de marzo 1991¹⁴ y 2° del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009¹⁵, son susceptibles de conciliación extrajudicial los conflictos de carácter particular y **contenido económico**, lo cual, ha sido reafirmado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo 2° del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, establece:

"[...] 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 [...]"

¹³ "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

¹⁴ "Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones".

¹⁵ "Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001".



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

De la disposición transcrita, es claro que la conciliación es requisito de procedibilidad en los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y de reparación directa, pero siempre que, i) los asuntos sean conciliables, lo cual tendrá que verificar el Procurador Judicial o el juez de conocimiento y ii) que la controversia o litigio sea de contenido **particular y económico**.

En el presente caso, de acuerdo con el contenido y alcance de los actos acusados, es claro para la Sala que los mismos corresponden a actos administrativos de contenido particular y económico, en cuanto crearon una situación jurídica contra del actor, consistente en la imposición de una multa por valor de \$322.175.000, equivalente a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a su cargo, lo cual deriva en la obligación de agotar el requisito de conciliación prejudicial para presentar la demanda.

Sobre el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la conciliación prejudicial en los casos en que se demandan actos administrativos de contenido particular y económico, en reiterada



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

jurisprudencia, entre ella, en auto de 20 de octubre de 2017¹⁶

sostuvo lo siguiente:

"[...] la conciliación prejudicial es un presupuesto previo para la interposición de la demanda que se encuentra expresamente establecido en el numeral 1° del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, por tal virtud, en caso de que el juez de conocimiento advierta su omisión, debe inadmitirse para que la parte interesada acredite su cumplimiento, so pena de que aquella sea rechazada.

Asimismo, de conformidad con los artículos 70 de la Ley 446 de 7 de julio de 1998¹⁷, que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 21 de marzo 1991¹⁸ y 2° del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009¹⁹, son susceptibles de conciliación extrajudicial los conflictos de carácter particular y contenido económico, lo cual, ha sido reafirmado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo 2° del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, establece:

"[...] 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 [...]"

De la disposición transcrita, es claro que la conciliación es requisito de procedibilidad en los medios de control de nulidad y

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. auto de 20 de octubre de 2010. C.P. María Elizabeth García González, expediente núm. 25000-23-41-000-2016-01920-01.

¹⁷ "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

¹⁸ "Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones".

¹⁹ "Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001".



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

restablecimiento del derecho, controversias contractuales y de reparación directa, pero siempre que, i) los asuntos sean conciliables, lo cual tendrá que verificar el Procurador Judicial o el juez de conocimiento y ii) que la controversia o litigio sea de contenido particular y económico.

En efecto, la decisión que revocó la sanción consistente en multa de \$6'337.205.00 y el valor de las reparaciones que debían llevarse a cabo por parte del constructor en el CONJUNTO RESIDENCIAL CAICU P.H., permite señalar sin lugar a dudas que nos encontramos frente a una controversia de carácter particular con un claro contenido económico, lo cual deriva en la obligación de agotar el requisito de la conciliación prejudicial para presentar la demanda.

Tan cierto es ello que de acuerdo con lo establecido en el artículo 8²⁰ de la Ley 640 de 5 de enero de 2001²¹ dentro de las obligaciones del conciliador se encuentran, entre otras, la de hacer concurrir a la audiencia a quienes considere deben ser objeto de la misma, en aras de garantizar a las partes el acceso efectivo al mecanismo alternativo de solución de conflictos.

De lo precedente, la Sala considera que en el caso bajo examen, y de acuerdo con lo afirmado por el a quo, sí era necesario agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ya que si bien el acto acusado, esto es, la Resolución 1041 de 25 de abril de 2016, expedida por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, no tiene contenido económico, aquella que la originó, es decir la 808 de 9 de junio de 2015, impuso una multa de \$6.337.205.00 a la sociedad CONSTRUCCIONES ARRECIFE S.A.,

²⁰ "Obligaciones del conciliador. El conciliador tendrá las siguientes obligaciones:

1. Citar a las partes de conformidad con lo dispuesto en esta ley.
 2. Hacer concurrir a quienes, en su criterio, deban asistir a la audiencia.
 3. Ilustrar a los comparecientes sobre el objeto, alcance y límites de la conciliación.
 4. Motivar a las partes para que presenten fórmulas de arreglo con base en los hechos tratados en la audiencia.
 5. Formular propuestas de arreglo.
 6. Levantar el acta de la audiencia de conciliación.
 7. Registrar el acta de la audiencia de conciliación de conformidad con lo previsto en esta ley.
- PARAGRAFO. Es deber del conciliador velar porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles".

²¹ "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones".



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

que es precisamente la que busca la parte actora que se haga efectiva.

En efecto, si prospera la nulidad solicitada, quedaría en firme la Resolución 808 que impone la sanción a la sociedad CONSTRUCCIONES ARRECIFE S.A., acto de contenido económico, motivo por el cual era necesario el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial exigido en el auto apelado.

Esta Sala en auto de 4 de octubre de 2012, dentro del expediente nro. 2011-01243-01²², señaló:

"[...] Con la expedición de la Ley 23 de 1991, modificada por la Ley 446 de 1998 y desarrollada por la Ley 640 de 2001, la figura de la conciliación se extendió al Derecho Administrativo. Allí se precisó que en los procesos Contencioso Administrativos dicha figura solo es procedente en los conflictos de carácter particular y de contenido económico [...]"

Así mismo en providencia de 11 de diciembre de 2015, dentro del expediente radicado nro. 2015-90114-01²³, se indicó:

"[...] Siempre que se presente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o de controversias contractuales con contenido económico, se debe agotar el requisito de procedibilidad relacionado con la solicitud de conciliación prejudicial ante el Ministerio Público [...]"

Así las cosas, en aquellos eventos en que existe una petición particular, concreta y de carácter económico se hace exigible el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial [...]"

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que contrario a lo afirmado por la parte actora, en las demandas en las que se pretenda la nulidad de actos administrativos que imponen sanciones si es obligatorio agotar el requisito de procedibilidad consistente en la conciliación prejudicial, toda vez que corresponden a actos con

²² Consejera Ponente Dra. María Elizabeth García González.

²³ Consejero Ponente Dr. Guillermo Vargas Ayala.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

contenido particular y económico.

La circunstancia de que, a juicio de la parte actora, la **SUPERINTENDENCIA** éste facultada para conciliar en los trámites de conciliación prejudicial que se adelantan en casos que se discuten sanciones, en nada le impide adelantar dicho trámite, el cual es un requisito de procedibilidad que era obligatorio de agotar por ministerio de la ley, en virtud de lo previsto en el numeral 1 del artículo 161 del CPACA.

Ahora, en lo que tiene que ver con el argumento del recurrente concerniente a que en el trámite del proceso de la referencia, esto es, el 19 de diciembre de 2016, presentó solicitud de conciliación extrajudicial, esto es, con posterioridad a la radicación del medio de control, **-18 de agosto de 2016-**, y antes de que se profiriera el auto admisorio, **-19 de junio de 2019-**, la Sala precisa que en el presente caso tampoco podría tenerse por agotado el requisito de procedibilidad, toda vez que conforme reiterada jurisprudencia, entre otras, en providencia de 4 de agosto de 2023²⁴, se sostuvo que para agotar el requisito de procedibilidad previsto en el numeral 1 del

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 4 de agosto de 2023. Proceso identificado con el núm. Único de radicación: 05001-23-33-000-2015-02069-02; M.P. Nubia Margoth Peña Garzón.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

artículo 161 del CPACA **es necesario presentar la solicitud de conciliación antes de promover la demanda.** Al respecto se consideró:

"[...] En ese orden, cabe resaltar que el artículo 161 del CPACA, prevé lo siguiente:

[...]

De lo anterior, la Sala infiere que antes de la interposición de una demanda contencioso administrativa, con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o de controversias contractuales, el interesado debe tramitar la conciliación extrajudicial.

*Al respecto, la Sección²⁵ al resolver un recurso de apelación contra un auto que rechazó la demanda por no agotarse el requisito de procedibilidad, **estimó que éste debe presentarse antes de promover la demanda y no después.** De la providencia se destaca:*

"[...] De la lectura del anterior precepto se desprende que antes de la interposición de una demanda contenciosa en la que se persiga una o varias de las pretensiones allí establecidas, el actor deberá tramitar la conciliación extrajudicial.

Quiere ello decir que de manera previa a la presentación de la demanda, el interesado debe solicitar ante el Ministerio Público que dicha audiencia se adelante. No le es exigible un resultado positivo o negativo, sino que tenga el ánimo conciliatorio, de modo que de llegarse a un acuerdo pueda evitarse un litigio futuro, cuestión ésta que responde perfectamente a la naturaleza y fines de las figuras que buscan la solución alternativa de conflictos, esquemas dentro de las cuales se encuentra la conciliación. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional cuando efectuó el análisis de exequibilidad de la Ley 1285 de 2009:

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 18 de septiembre de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, número único de radicación 68001-23-33-000-2013-00412-01.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

"En primer lugar, la conciliación prejudicial obligatoria en materia civil y contencioso administrativa resulta ser un medio adecuado y efectivamente conducente para garantizar el acceso a la justicia, como quiera que ofrece un espacio para dar una solución a los conflictos por la vía de la autocomposición y permite que asuntos que normalmente no llegan a la justicia estatal formal porque las partes los consideran dispendiosos, difíciles o demasiado onerosos en términos de tiempo y esfuerzos, puedan ser ventilados y resueltos rápidamente y a un bajo costo."²⁶. (Subrayado fuera de texto).

En ese contexto, para la Sala no tiene asidero la pretensión del Consorcio demandante cuando afirma que la audiencia se llevó a cabo en debida forma y que por ello debe entenderse acreditado el citado requisito de procedibilidad pues se comenzó a tramitar después de impetrada la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Precisamente la Corte Constitucional en la citada sentencia, que por demás transcribe parcialmente el recurrente, determina que el interesado en demandar al Estado debe allegar constancia que acredite que radicó la solicitud de conciliación extrajudicial dada la naturaleza consensual de dicho mecanismo. Para el efecto esa corporación destacó el pronunciamiento hecho en sentencia C-417 de 2002, en la que se abordó el análisis de constitucionalidad de las normas de la Ley 640 de 2001, oportunidad en la que al respecto señaló:

"En la sentencia C-417 de 2002 se reafirma la constitucionalidad de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, la Corte aclara que lo que se exige no es la celebración de un acuerdo conciliatorio, sino el intento de conciliación como paso previo y necesario para acudir ante la administración de justicia:

"La distinción entre la conciliación como acuerdo y el intento de conciliación como proceso es entonces decisiva, pues esa diferencia muestra que no hay nada de contradictorio en defender el carácter autocompositivo y voluntario de la

²⁶ Sentencia C-713 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

conciliación con la posibilidad de que la ley imponga como requisito de procedibilidad que las partes busquen llegar a un acuerdo.

(...)

Por todo lo anterior, la Corte concluye que el cargo del demandante es equivocado. El intento de conciliación prejudicial obligatoria no desconoce la naturaleza consensual de ese mecanismo y el principio de habilitación del artículo 116 superior. Con todo, la Corte precisa que esa doctrina obviamente no excluye que la ley, con el fin de estimular las posibilidades de elección de las personas, pueda en el futuro establecer que las partes deben gozar de la facultad de seleccionar libremente al conciliador. Esa es una posibilidad que bien puede desarrollar el Congreso en ejercicio de su libertad de configuración en este campo. En la presente sentencia, la Corte simplemente está señalando que la ley puede, en materia contencioso administrativa, establecer que la audiencia de conciliación representa un requisito de procedibilidad, sin desconocer por ello la naturaleza consensual de la conciliación ni el principio de habilitación previsto en el artículo 116 de la Carta. Esta Corte ratifica entonces la doctrina desarrollada en las sentencias C-160 de 1999, C-247 de 1999 y C-1195 de 2001, según la cual la consagración de un intento de conciliación como requisito de procedibilidad no viola en sí misma la Carta, pero es necesario que el juez constitucional examine siempre si las distintas regulaciones son proporcionadas y razonables, ya que algunas de ellas podrían desconocer el derecho de acceder a la justicia o vulnerar otras cláusulas constitucionales". (Resaltado fuera de texto)." (Resaltado de la Sala).

Tal posición fue reiterada en la Sección Tercera del Consejo de Estado cuando decidió la apelación del auto de rechazo de una demanda de reparación directa en el sentido de confirmar tal providencia:

"De manera que es requisito obligatorio y necesario para instaurar las acciones de que tratan los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, que la parte actora acredite que adelantó el trámite de la conciliación



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

extrajudicial, es decir, que radicó la solicitud ante el Ministerio Público, porque la exigencia tiene que ver con crear la oportunidad y no con que la entidad pública efectivamente cite a las partes, como tampoco con que estas concurren, en cuanto se atiende al resultado.

En consecuencia, se deja en claro que, a partir de la expedición de la Ley 1285 de 2009, para interponer las demandas de reparación directa, contractuales y de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe allegar constancia que acredite el inicio del trámite de la conciliación extrajudicial, pues, de no ser ello así, la demanda no podrá admitirse y si no se subsana en tiempo habrá de rechazarse.²⁷ (Subrayas de la Sala).

Este es sin duda el fundamento constitucional que tuvo en cuenta el Legislador a la hora de exigir como requisito de procedibilidad el que se tramitara de manera previa a la presentación de las demandas contenciosas, donde se formularan pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales [...]”. (Negritas fuera de texto).

En ese orden, no hay duda que la conciliación extrajudicial debe agotarse antes de la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y no después de radicada, pues desconoce la naturaleza del requisito de procedibilidad. [...]”

Las anteriores consideraciones resultan aplicables al caso *sub examine*, razón por la que se prohíjan.

²⁷ Auto de 26 de julio de 2012 proferido dentro del proceso número 25000-2326-000-2011-0056801 (43257). C.P. Stella Conto Díaz Del Castillo.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

Finalmente, la Sala precisa que el antecedente citado por el actor²⁸, corresponde a una sentencia de tutela cuyos efectos son *inter partes* y no *inter comunis* y, si bien, en algunas ocasiones, según las particularidades de los casos, es posible extender los efectos subjetivos de esas decisiones, en el presente caso no hay lugar a hacerlo extensivo por cuanto la problemática aquí analizada se encuentra ampliamente justificada en las normas procesales citadas y en la jurisprudencia reiterada.

Así las cosas, la Sala concluye que asistió la razón al Tribunal al declarar probada la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial y terminado el proceso, razón por la cual se confirmará el auto recurrido y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

R E S U E L V E:

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de febrero de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, expediente núm. 11001-03-15-000-2013-02489-00.



Número único de radicación: 25000 23 41 000 2016 01725 01
Actor: JULIO CÉSAR RUÍZ CASTELLANOS

CONFIRMAR el auto de 15 de julio de 2021, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En firme esta decisión **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 23 de noviembre de 2023.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.