

**MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Auto / DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Oportunidad / CONCILIACIÓN PREJUDICIAL – Naturaleza del requisito de procedibilidad. Su inobservancia no estructura excepción previa ni inepta demanda**

[A] la luz del artículo 161 del CPACA, la conciliación extrajudicial constituye una exigencia previa para demandar; sin embargo, este no es un requisito formal de la demanda y ello supone que su incumplimiento, si bien genera unas consecuencias de tipo procesal, no tiene la virtualidad de estructurar una excepción previa, ni siquiera la de inepta demanda. (...) [L]a falta agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial no constituye una excepción previa. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la naturaleza de la excepción previa de inepta demanda y su diferencia con la Falta de agotamiento de la conciliación extrajudicial, consultar auto de 29 de junio de 2017; Exp 51506, CP. Marta Nubia Velásquez Rico.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 161

**DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Acción propia del demandado contra el actor/ DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Regulación / DEMANDA DE RECONVENCIÓN – Debe reunir los requisitos de la demanda inicial, no obstante, no es menester agotar la conciliación extrajudicial /**

[L]a contrademanda debe interponerse dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma. Ahora, frente a los requisitos de la demanda de reconvencción, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que aquella debe cumplir con todos los presupuestos de una demanda inicial, salvo en lo relativo al agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial. (...) [P]ara la interposición de la demanda de reconvencción, no debe agotarse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad: i) porque el artículo 177 del CPACA no lo exige, de ahí que al juez no le sea dado imponer exigencias adicionales a las partes para acceder a la Administración de Justicia; ii) por cuanto al momento de presentar la contrademanda ya existe una relación jurídico procesal formalizada entre las partes, por lo cual su agotamiento resultaría superfluo y iii) dado que, al exigírsele al reconviniente el cumplimiento del requisito de la conciliación extrajudicial, se desconocerían los principios de economía y celeridad procesal. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los requisitos de la demanda de reconvencción, consultar auto de 14 de agosto de 2014, Exp. 45191, C.P. Hernán Andrade Rincón.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 177

**AGOTAMIENTO DE LA CONCILIACIÓN POR ENTIDADES ESTATALES – Las entidades estatales no están obligadas a agotar la conciliación extrajudicial como presupuesto para demandar**

[E]l artículo 613 del Código General del Proceso (CGP) relevó a las entidades estatales de la obligación de agotar la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 613

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

Bogotá, D. C., cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02077-01(60209)**

**Actor: MICROSITIOS S.A.S.**

**Demandado: UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**

**Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (Ley 1437 de 2011)**

Temas: DEMANDA DE RECONVENCIÓN – la oportunidad para su interposición y su trámite están contenidos en el artículo 177 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) / CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL – su agotamiento no es obligatorio para interponer demanda de reconvencción.

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por Micrositios S.A.S. en contra del auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 10 de agosto de 2017, a través del cual negó la excepción de “*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*” de la conciliación extrajudicial en relación con la demanda de reconvencción presentada por la parte demandada.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda y su trámite**

El 6 de octubre de 2015, la sociedad Micrositios S.A.S. (en adelante Micrositios) interpuso demanda<sup>1</sup> en ejercicio del medio de control de controversias contractuales contra UNE EPM Telecomunicaciones S.A. (en adelante UNE TELCO), con el fin de que se realice la liquidación del contrato 4220000840 y se reconozca el desequilibrio económico originado en causas imputables a la entidad.

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 12 del cuaderno principal.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se condene a la entidad a pagar a su favor la suma de \$1.245'.885.271.

1.1. Mediante auto del 28 de marzo de 2016, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda<sup>2</sup>.

1.2. UNE TELCO contestó la demanda y se opuso a las pretensiones<sup>3</sup>. Asimismo, interpuso **demanda de reconvención o contrademanda**<sup>4</sup>, con el fin de que se declare el incumplimiento contractual de Micrositios y, consecuencialmente, a título de daño emergente, se le condene al pago de \$433'236.951.

Mediante auto del 13 de febrero de 2017<sup>5</sup>, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda de reconvención interpuesta por UNE TELCO.

## **2. Contestación de la demanda de reconvención**

Micrositios contestó la contrademanda interpuesta por UNE TELCO y se opuso a las pretensiones.

Propuso, entre otras excepciones, la que denominó "*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*"<sup>6</sup>, que fundó en el hecho de que la entidad demandada (reconviniente) no agotó el requisito previo de la conciliación extrajudicial para presentar demanda de reconvención.

## **3. Decisión apelada**

En audiencia inicial del 10 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo de Antioquia, entre otras decisiones, negó la excepción que Micrositios denominó "*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*", con fundamento en que el agotamiento de la conciliación extrajudicial es exigible únicamente para la interposición de la demanda inicial, de conformidad con el artículo 161 del CPACA,

---

<sup>2</sup> Folio 66 y 67 del cuaderno principal.

<sup>3</sup> Folios 123 a 144 del cuaderno principal.

<sup>4</sup> Folios 81 a 101 del cuaderno principal.

<sup>5</sup> Folio 1 y 2 del cuaderno No. 1.

<sup>6</sup> Al respecto, ha de señalarse que, a la luz del artículo 161 del CPACA, la conciliación extrajudicial constituye una exigencia previa para demandar y no una excepción, situación sobre la que se harán algunas precisiones más adelante.

no así para la presentación de la demanda de reconvención, según lo dispuesto en el artículo 177 de la misma codificación<sup>7</sup>.

#### **4. Recurso de apelación<sup>8</sup>**

Inconforme con la decisión adoptada, Micrositios interpuso recurso de apelación, el cual sustentó de la siguiente manera:

A juicio del recurrente, aunque el artículo 177 del CPACA no haga mención expresa, la contrademanda debe cumplir con todos los requisitos exigidos para la demanda inicial, entre los cuales se encuentra el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Cuestión previa: naturaleza del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial**

Micrositios en su contestación de la demanda de reconvención propuso la excepción que denominó “*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*” de la conciliación extrajudicial.

Al respecto, ha de señalarse que, a la luz del artículo 161 del CPACA, la conciliación extrajudicial constituye una exigencia previa para demandar; sin embargo, este no es un requisito formal de la demanda y ello supone que su incumplimiento, si bien genera unas consecuencias de tipo procesal, no tiene la virtualidad de estructurar una excepción previa, ni siquiera la de inepta demanda<sup>9</sup>. Así pues, se evidencia que la decisión adoptada por el *a quo*, en lo que concierne a este punto, tendría que ver, en principio, con el incumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y no con una excepción previa como la alegó Micrositios y como, en efecto, la decidió el Tribunal de primera instancia.

---

<sup>7</sup> Minuto 7:06 a 8:21 de la audiencia inicial.

<sup>8</sup> Minuto 8:22 a 11:04 de la audiencia inicial.

<sup>9</sup> Ver auto de ponente del 29 de junio de 2017, exp: 57.506, Subsección A, Sección Tercera, Consejo de Estado; pronunciamiento en el que se aborda la naturaleza de la excepción previa de inepta demanda y su diferencia con el agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial.

Hecha la anterior precisión, toda vez que sobre ese punto en particular el Tribunal adoptó la decisión como si fuera una excepción previa, en garantía del acceso a la Administración de Justicia, el Despacho pasa a pronunciarse sobre el agotamiento o no del requisito de procedibilidad aludido en relación con la interposición de la demanda de reconvención.

Finalmente, se advierte que, en lo sucesivo, el *a quo* debe tener en cuenta que la falta agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial no constituye una excepción previa.

## **2. Procedencia del recurso de apelación y competencia del Despacho para conocerlo**

De conformidad con el artículo 180.6<sup>10</sup> del CPACA, el recurso de apelación es procedente, porque a través de este se cuestionó la decisión que resolvió sobre la excepción de *“falta de agotamiento del requisito de procedibilidad”* de la conciliación extrajudicial.

Al Despacho, en virtud de lo dispuesto en el artículo 125 *ibidem*, le asiste competencia funcional para resolver el medio de impugnación ejercido, por tratarse de una providencia dictada por un Tribunal y, además, porque la decisión que aquí se adoptará no implica la terminación del proceso.

## **3. Caso concreto**

Antes de abordar el estudio de la decisión apelada, el Despacho hará algunas consideraciones sobre la demanda de reconvención.

En efecto, la reconvención es un acto procesal de petición mediante el cual el demandado deduce oportunamente contra el actor una acción propia,

---

<sup>10</sup> “Artículo 180. Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

“(...)”

“6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

“(...)”

“El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso (...)” (se destaca).

independiente o conexas con la acción que es materia de la demanda, a fin de que ambas sean sustanciadas y decididas simultáneamente en el mismo proceso<sup>11</sup>.

La regulación de dicho acto procesal se encuentra contenida en el artículo 177 del CPACA, que dispone lo siguiente:

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

Entonces, queda claro que la contrademanda debe interponerse dentro del término de traslado de la admisión de la demanda o de su reforma. Ahora, frente a los requisitos de la demanda de reconvención, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que aquella debe cumplir con todos los presupuestos de una demanda inicial, salvo en lo relativo al agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial:

*“Al margen de que la reconvención sea autónoma y, por ende, deba cumplir con los requisitos formales de toda demanda, lo cierto es que su naturaleza misma impone que para su proposición ya deba estar trabada la litis de manera previa entre las partes, con la notificación del libelo inicial.*

*“En consecuencia, si ya existe la relación jurídica procesal se torna claramente innecesario, realmente superfluo, acudir a un procedimiento previo de procedibilidad que ya se surtió entre las partes y que las habilitó para demandar.*

*“Asignar un trámite adicional en cabeza de una de las partes, cuando ya está trabada la litis, atenta contra los principios de celeridad, eficacia y economía procesal.*

*“(..).*

*“De modo que, si la conciliación es un requisito o exigencia para poder acudir al aparato jurisdiccional para la solución de un litigio o controversia, no deviene admisible que, encontrándose ya formalizada la relación jurídico procesal, sea necesario acudir, de nuevo, a la conciliación prejudicial entre las*

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto de ponente del 14 de agosto de 2014, exp. 45191, M.P. Hernán Andrade Rincón.

partes que ya pasaron por ese estadio procesal, aun cuando a iniciativa de quien tomó primero la determinación de demandar (...)<sup>12</sup> (se destaca).

Ese mismo criterio lo comparte la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación:

*“Como el artículo 177 del CPACA no exige la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en demandas de reconvención, el juez no puede imponer más requerimientos que los contenidos en la ley procesal para acceder a la administración de justicia.*

“Ahora, si la conciliación extrajudicial busca que las partes solucionen sus controversias frente a un tercero imparcial antes de acudir a la jurisdicción y para el momento de la presentación de la demanda de reconvención ya se ha puesto en marcha la administración judicial, carece de sentido exigirle tratándose de demandas de reconvención, pues justamente esa etapa ya ha debido agotarse con la demanda original (...)<sup>13</sup> (se destaca).

De las pautas jurisprudenciales en cita se concluye que, para la interposición de la demanda de reconvención, no debe agotarse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad: i) porque el artículo 177 del CPACA no lo exige, de ahí que al juez no le sea dado imponer exigencias adicionales a las partes para acceder a la Administración de Justicia; ii) por cuanto al momento de presentar la contrademanda ya existe una relación jurídico procesal formalizada entre las partes, por lo cual su agotamiento resultaría superfluo y iii) dado que, al exigírsele al reconviniente el cumplimiento del requisito de la conciliación extrajudicial, se desconocerían los principios de economía y celeridad procesal.

Adicionalmente, cabe señalar que el artículo 613 del Código General del Proceso (CGP) relevó a las entidades estatales de la obligación de agotar la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar<sup>14</sup>. Así, toda vez que UNE TELCO es una empresa oficial de servicios públicos<sup>15</sup>, dicha disposición le resulta aplicable y, por ende, no le era exigible agotar dicho requisito de procedibilidad.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 29 de noviembre de 2016, exp. 58318, M.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto del 21 de febrero de 2018, exp. 57964, M.P. Guillermo Sánchez Luque.

<sup>14</sup> “Artículo 613. Audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos (...) No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública. (...)” (se destaca).

<sup>15</sup> De conformidad con el certificado existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Medellín, que obra entre folios 105 y 122 del cuaderno principal.

Así las cosas, resulta claro que UNE TELCO (como entidad demandada reconviniente) no estaba en la obligación de agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, tanto por las consideraciones jurisprudenciales expuestas en precedencia como por la disposición contenida en el artículo 613 del CGP, por lo que el Despacho confirmará la decisión apelada.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto del 10 de agosto de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó la excepción de “*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*” de la conciliación extrajudicial en relación con la demanda de reconvención presentada por UNE TELCO, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, una vez de ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**