



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Magistrado Ponente: **OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C., 04 de marzo de 2020

Expediente: 25000 23 41 000 **2018 00471 01**

Accionantes: Altos de Teusacá y otros

Demandados: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y otros

Tesis: No es cierto que en la solicitud de conciliación prejudicial se hayan ventilado pretensiones diferentes a las de la demanda y su reforma.

Corresponde al Despacho decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante Min. Ambiente) contra la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la audiencia inicial llevada a cabo el 14 de agosto de 2018, mediante la cual se declaró no probada la excepción previa denominada “*incumplimiento del requisito de procedibilidad en la presentación de la demanda*” alegada tanto por esa cartera como por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante CAR).

Para el efecto, **SE CONSIDERA:**

I.- La demanda

Por conducto de apoderado, las sociedades Altos de Teusacá, Forestal Andina S.A., Agrupación Bosque Residencial Altos de Teusacá – Propiedad Horizontal,



Sinka S.A. y los señores Katya, Natasha y Simón Jaime Rascovsky Ramírez promovieron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.

II. La actuación surtida

2.1. El proceso de la referencia fue radicado en la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado el día 17 de junio de 2014 y repartido el 1º de julio del mismo año. El 4 de julio de 2014 subió al Despacho del magistrado sustanciador.

2.2. La demanda fue inadmitida mediante providencias del 20 de noviembre de 2015 y 4 de abril de 2016, una vez subsanados los yerros, fue admitida a través de proveído del 5 de julio de 2016.

2.3. En atención a que los accionantes presentaron reforma de la demanda el 4 de julio de 2017, en la cual agregaron pretensiones de contenido económico, el Despacho sustanciador, en auto del 12 de abril de 2018, declaró la falta de competencia para conocer el asunto y lo remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2.4. Allí, tras requerir a la parte actora para que aportara prueba de la calidad de litisconsortes necesarios de una sociedad y un fideicomiso, avocó conocimiento del proceso y admitió la reforma de la demanda mediante auto del 21 de agosto de 2018. Luego, por proveído del 1º de abril de 2019 fijó como fecha y hora para la realización de la audiencia inicial el día 14 de agosto del mismo año, en la cual profirió la decisión que es objeto del recurso bajo estudio.

III. El auto recurrido

En audiencia inicial celebrada 14 de agosto de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró no probada la excepción previa denominada *“incumplimiento del requisito de procedibilidad en la presentación de la demanda”* propuesta por la parte demandada, tras estimar que si bien *“en principio no se agotó el requisito de procedibilidad por cuanto el procurador delegado para la*



conciliación administrativa consideró que el asunto no era susceptible de conciliación¹, como el proceso inició ante el Consejo de Estado, Corporación que admitió la demanda y, sin declarar la nulidad de lo actuado, remitió el expediente al Tribunal al constatar que en su reforma se añadieron pretensiones de contenido económico, lo procedente era continuar con el trámite del proceso, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia.

IV. El recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión el **Ministerio de Ambiente** la apeló, con el fin de que sea revocada para que, en su lugar, se declare probada la excepción previa formulada.

Para ello, reiteró que, de conformidad con el numeral 1º del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, es requisito *sine qua non* el agotamiento previo de la conciliación extrajudicial.

Aspecto que, consideró, no se encontraba acreditado en el plenario, habida cuenta de que la conciliación que se celebró de manera previa a acudir a la Jurisdicción no contempló las pretensiones económicas que se incluyeron en la reforma de la demanda, desdibujándose así la figura del requisito previo en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pues carecería de sentido su agotamiento si, en el curso del proceso, puede añadirse una pretensión de contenido económico que no se presentó en la solicitud de conciliación; situación que, de avalarse, constituiría una vulneración a sus derechos.

V. Traslados

5.1. Parte demandante

5.1.1. El apoderado de **Altos de Teusacá, Forestal Andina S.A. y la Agrupación Bosque Residencial Altos de Teusacá – Propiedad Horizontal** consideró pertinente aclarar que desde que se presentó la solicitud de conciliación

¹ Folio 684 del cuaderno principal número 2.



se precisó que existían pretensiones de contenido económico, pero que en ese momento equivalían a cero y, por ende, así se realizó la estimación económica, exponiéndose que en cualquier momento podría variar, situación que se dejó clara en la audiencia de conciliación.

5.1.2. En similar sentido, el apoderado de los ciudadanos **Katya, Simón Jaime y Natasha Rascovsky** arguyó que el numeral 1º del artículo 161 del CPACA, hace referencia a pretensiones de restablecimiento de derecho, más no económicas.

Adujo que cuando opera el restablecimiento de un derecho como consecuencia de un proceso adelantado en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del CPACA, se restaura a su vez un derecho de contenido económico que se cuantifica mediante una pretensión de esa naturaleza.

Tal situación, señaló, hace manifiesto que la conciliación esté prevista para el restablecimiento del derecho, sin distinción en cuanto a su contenido, pues la interpretación de la norma no puede ser mecánica sino que, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia SU-282 de 2019, debe incluir una labor de subsunción.

Por tanto, indicó que de accederse al recurso impetrado se estaría denegando justicia a los accionantes por un asunto meramente formal del que se advirtió tanto a la Procuraduría como al Ministerio al informárseles que la cuantificación de los perjuicios podría variar con el tiempo.

En esa línea manifestó que en el lapso de cuatro (4) meses que la ley otorga como término oportuno de presentación de la demanda no se habían detectado de fondo los perjuicios causados a los accionantes, por lo que no era posible cuantificarlos para la solicitud de conciliación extrajudicial.

Por esas razones, concluyó señalando que el requisito de procedibilidad fue cumplido a cabalidad.

5.1.3. Finalmente, la apoderada de la sociedad **SINKA S.A.**, puso de presente, de un lado, que las pretensiones del proceso no variaron desde la presentación de la



demanda porque las modificaciones realizadas son conexas de las que dieron lugar a la audiencia de conciliación en sede extrajudicial y, de otro, que el deber de agotar el requisito de procedibilidad del numeral 1º del artículo 161 del CPACA se predica de la demanda y no de su reforma.

5.2. Tercera interesada:

La apoderada de la **CAR** coadyuvó el recurso presentado por el Min. Ambiente y agregó que era necesario agotar el requisito de conciliación extrajudicial, máxime si desde la solicitud de conciliación se tenía conocimiento de que, a pesar de no conocerse su monto, la demanda tenía contenido económico.

VI.- Las consideraciones

6.1. El Despacho advierte que el problema planteado consiste en determinar si es cierto que en la solicitud de conciliación prejudicial se ventilaron pretensiones diferentes a las de la demanda y su reforma.

6.1.1. Para resolver tal cuestión es menester efectuar un análisis comparativo entre las pretensiones aducidas en la reforma de la demanda y la solicitud de conciliación prejudicial:

<u>Pretensiones</u>	<u>Conciliación Extrajudicial</u>	<u>Demanda/Reforma de la Demanda</u>
De nulidad	Nulidad parcial del artículo primero de la Resolución No. 138 de 2014.	Nulidad parcial del artículo primero de la Resolución No. 138 de 2014.
De restablecimiento del derecho	- Modificación de la descripción de los límites del polígono 15 del sector número 15 del Anexo No. 1, de la Resolución No. 138 de 2014, suprimiendo de la reserva Protectora Productora de la Cuenca Alta del Rio Bogotá las zonas previamente excluidas en Acuerdo 41 del 18 de diciembre de 1996 expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca	- Exclusión de la realinderación del área que conforman la Parcelación Campestre "Altos del Teusacá" ubicada en el municipio de la Calera Cundinamarca, y que hace parte del sector 15, polígono 15 y, en consecuencia: Abstención de realizar y/o cancelar cualquier registro de la afectación derivada de esa realinderación en los folios de matrículas inmobiliarias de



	<p>– CAR.</p> <p>- Modificación del mapa anexo a la Resolución mencionada en sus versiones indicadas en los parágrafos 1º y 2º del Artículo 1 de la Resolución No. 138 de 2014.</p> <p>- Reconocimiento de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas en favor de los demandantes.</p> <p>- Costas y agencias en derecho.</p>	<p>los predios propiedad demandantes.</p> <p>-Modificación de la descripción de límites del sector 15, polígono 15, eliminando de este el área que corresponde a la Parcelación Campestre "Altos del Teusacá", y en consecuencia:</p> <p>Modificación de la materialización cartográfica del polígono anteriormente descrito, eliminando del mismo el área de la Parcelación Campestre "Altos del Teusacá".</p>
De condena		<p>- Que se condene a la demanda a cancelar:</p> <p>Los perjuicios materiales, daño emergente y lucro cesante, generados con ocasión a la realinderación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, actualizados a la fecha en que se profiera el fallo, los cuales estima en:</p> <p>- Daño emergente: veintitrés mil doscientos cuarenta y nueve millones, quinientos ochenta mil cuatrocientos cuatro pesos m/cte. (\$ 23.249.580.404)</p> <p>- Lucro cesante:</p>



		dieciocho mil cuatrocientos cuarenta y cinco millones, quinientos trece mil novecientos catorce pesos m/cte (\$18.445.513.914) ² . - Las costas y agencias en derecho.
--	--	--

Esta comparación le permite al Despacho concluir que el objeto de la controversia sí se encontraba incluido en la conciliación extrajudicial y se mantiene igual en la demanda, salvo la modificación realizada con respecto a la condena pretendida que, si bien no se determinó en un monto específico, se deriva del reconocimiento de los derechos y las situaciones jurídicas consolidadas en favor de los demandantes.

6.1.2. Pues bien, sobre el contenido de la solicitud de conciliación extrajudicial y su identidad con la demanda presentada, esta Corporación ha sido reiterativa en indicar que la primera de ellas no puede convertirse en un requisito rígido e inmodificable, sino que, por el contrario, es un documento flexible, sujeto a modificaciones o ampliaciones, siempre y cuando el objeto del asunto sea respetado.

Así lo ha manifestado la Sección Primera del Consejo de Estado; veamos:

“Si bien debe existir congruencia entre las formuladas en la solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda no se requiere que sean exactamente coincidentes o iguales. En el caso sub lite, la Sala observa que el objeto de controversia que llevó al demandante a presentar la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público y el que lo llevó a presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el mismo. En efecto, de la comparación entre las pretensiones expuestas en la solicitud de conciliación prejudicial y las consignadas en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, se observa que si bien no son exactamente iguales gramaticalmente hablando, si se evidencia una congruencia entre los dos escritos. (...) Recuerda la Sala que el a quo fundó su decisión en el artículo 6º literal d) del Decreto 1716 de 2009, en cuanto la solicitud de conciliación

³ Consejo de Estado. Sección Primera. Providencia del 3 de diciembre de 2015. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. Núm. 13001-23-33-000-2012-00043-01. Sobre el asunto, ver también Consejo de Estado, Sección Quinta, Providencia del 27 de noviembre de 2014, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación AC 11001-03-15-000-2014-02263-00.

debe contener las pretensiones que formula el convocante, entre las cuales no se encuentran todas las que ahora plantea el recurrente. Al respecto, de la lectura de la norma, la Sala estima que ellas hacen referencia a que se formulen las pretensiones, pero no exige que las mismas contenidas en la solicitud de conciliación prejudicial sean exactamente coincidentes con aquellas que se presentan posteriormente en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho”³. (Subrayas del Despacho)

En ese orden, aun cuando debe existir congruencia entre la solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda impetrada, no se requiere que sean idénticas o exactamente coincidentes. Por tanto, en cada caso se deberá analizar que el objeto de controversia sea el mismo en una y otra, sin que resulte exigible la total identidad entre los dos documentos.

6.1.3. Ello por cuanto, debe recordarse, la solicitud de conciliación prejudicial no es una demanda y por tanto, las pretensiones planteadas en esos dos escritos pueden variar, siempre y cuando no se afecte el objeto de la controversia, que en este caso es la declaratoria de nulidad del artículo primero de la Resolución 138 de 2014, en lo relativo a las áreas pertenecientes a la Parcelación Campestre “Altos del Teusacá” del Municipio de La Calera, respecto de las cuales los demandantes alegan que no debieron ser incluidas en la realinderación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

Por tanto, la estimación económica de lo que los demandantes consideran una afectación a sus derechos y las situaciones jurídicas consolidadas en su cabeza, no modifica el objeto del litigio, pues dichas pretensiones serán reconocidas únicamente en caso de que se encuentre que efectivamente las áreas que son de su propiedad no debieron ser incluidas en la referida realinderación.

A lo que añade el Despacho que de verse afectado por los demandados el derecho a la defensa derivada de la no realización de la audiencia de conciliación extrajudicial por cuanto allí se podría haber llegado a un acuerdo, se observa que, de conformidad con el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, la conciliación total o parcial de los conflictos de carácter particular y contenido económico que conozca

³ Consejo de Estado. Sección Primera. Providencia del 3 de diciembre de 2015. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. Núm. 13001-23-33-000-2012-00043-01. Sobre el asunto, ver también Consejo de Estado, Sección Quinta, Providencia del 27 de noviembre de 2014, M.P. Alberto Yepes Barreiro. Radicación AC 11001-03-15-000-2014-02263-00.



o pueda conocer esta jurisdicción, también puede realizarse en la etapa judicial; lo que significa que aún cuenta con la posibilidad de plantear una propuesta de conciliación en esta sede, si así lo considerare.

Así las cosas, la excepción denominada *“incumplimiento del requisito de procedibilidad en la presentación de la demanda”*, no tiene vocación de prosperidad, razón por la cual esta Sala considera que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se encuentra ajustada a derecho y procederá a confirmarla, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto apelado, proferido en audiencia inicial celebrada el 14 de agosto de 2019 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual declaró no probada la excepción previa denominada *“incumplimiento del requisito de procedibilidad en la presentación de la demanda”* propuesta por La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, en el trámite de la demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por las sociedades Altos de Teusacá, Forestal Andina S.A., Agrupación Bosque Residencial Altos de Teusacá – Propiedad Horizontal, Sinka S.A. y los señores Katya, Natasha y Simón Jaime Rascovsky Ramírez contra el artículo primero (parcial) de la Resolución No. 138 de 2014, *“Por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta Del Río Bogotá y se toman, otras determinaciones”* proferida por La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

SEGUNDO: En consecuencia, una vez ejecutoriada la presente decisión se ordena que por Secretaría se devuelva el expediente al Tribunal de origen.



Radicado: 25000 23 41 000 2018 00471 01
Demandante: Altos de Teusacá y otros

Cópiese, notifíquese y cúmplase

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado