



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA SEXTA DE ORALIDAD  
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, ocho (08) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
Demandante: **ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.**  
Demandado: **NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR,  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES,  
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y  
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.**  
Radicado: **05001 23 33 000 2022 01022 00**  
Instancia: **PRIMERA**  
  
Asunto: **RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA**

Las señoras Rosa María Serna y Luz Helena Úsuga Úsuga, actuando por conducto de apoderado, presentaron ante el H. Consejo de Estado, Sección Primera, demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, cuyas pretensiones se encuentran dirigidas a que se declare la nulidad de la Resolución 2464 de 2018 proferida por los Ministerios de Justicia y del Derecho, Defensa, Interior y Relaciones Exteriores en relación con el dictamen en el caso número 2134/2012 del Comité de Derechos Humanos en relación con la desaparición forzada de Julio Eduardo Molina Arias y Guillermo Anzola Grajales y, como consecuencia de ello, que se ordene al Comité de Ministros compuesto de cumplimiento al artículo 2°, parágrafos 1° y 2° de la Ley 288 de 1996 y emita concepto favorable para el cumplimiento del dictamen del Comité de Derechos Humanos número 2134/2012 respecto de la desaparición forzada de los citados señores Molina Arias y Anzola Grajales.

Dicha demanda correspondió inicialmente por reparto al H. Consejero Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, quien por auto del 29 de enero de 2019, la admitió y ordenó la notificación de las entidades demandadas.

Notificados en debida forma los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho y de Defensa, estos procedieron a allegar la contestación a la demanda y a formular excepciones tanto de fondo como previas.

Posteriormente, por auto del 16 de octubre de 2019 dicha alta Corporación fijó fecha para la celebración de la audiencia inicial, no obstante, por autos del 1° de septiembre y del 10 de noviembre de 2020, la audiencia inicial fue reprogramada, sin que finalmente se hubiere efectuado.

Referencia:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.
Demandado:	NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
Radicado:	05001 23 33 000 2022 01022 00
Instancia:	PRIMERA
Asunto:	RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

Luego, por auto proferido el 22 de junio de 2021, el Consejero Ponente declaró la falta de competencia de esa Corporación para conocer del asunto y dispuso su remisión al Tribunal Administrativo de Antioquia; la razón de su decisión la justifica señalando que la Ley 288 de 1996 establece el procedimiento y los instrumentos para que el Gobierno Nacional indemnice los perjuicios de las víctimas de violaciones de derechos humanos que hayan sido declaradas por organismos internacionales de derechos humanos, siempre que estén cumplidos los siguientes requisitos: (i) la decisión previa, escrita y expresa del órgano internacional en donde se concluya que el Estado ha incurrido en tal violación e imponga el pago de una indemnización, y (ii) que exista concepto favorable por parte del Comité de Ministros.

Agregó que, en el caso concreto, se cumple con el primer requisito, consistente en la decisión de un órgano internacional en donde se concluyó que el Estado incurrió en una violación de derechos humanos y se le impuso la obligación de indemnizar, tal como se extrae de la comunicación No. 2134/2012 del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el caso de Julio Eduardo Molina Arias, Guillermo Anzola y Karol Juliana Anzola Úsuga, y lo obligó a proporcionar una reparación efectiva que incluyera una compensación adecuada por las violaciones sufridas, esto es, una indemnización de perjuicios. Sin embargo, no se cumplió con el segundo requisito para acceder a la indemnización impuesta por el órgano internacional, toda vez que el Comité de Ministros se abstuvo de emitir concepto favorable, y en virtud de ello es que la parte actora demanda la Resolución No. 2646 del 02 de abril de 2018.

Precisó que, en consecuencia, ante la eventual declaratoria de nulidad del acto acusado, el Comité de Ministros tendría que emitir un concepto favorable para el pago de la indemnización, con lo cual, estaría cumplida la segunda de las exigencias mencionadas lo que generaría un restablecimiento de tipo económico determinable por el monto de dicha indemnización; por ello, adujo que de la revisión de las pretensiones de la demanda, es evidente que la parte actora, además de buscar la nulidad del acto administrativo acusado, pretende el pago de la indemnización de perjuicios decretada por el organismo internacional, por lo que el Consejo de Estado carecía de competencia para conocer del asunto, ya que de acuerdo con la redacción original del numeral 2° del artículo 152 del CPACA, el Consejo de Estado conoce en única instancia de los asuntos de nulidad y restablecimiento el derecho que carezcan de cuantía.

Dicha providencia fue recurrida por la parte actora la cual presentó recurso de súplica, mismo que fue resuelto el 14 de julio del 2022, confirmando la decisión de declarar la falta de competencia del Consejo de Estado para conocer del asunto y disponer su remisión al Tribunal Administrativo de Antioquia para su conocimiento, correspondiendo por reparto al despacho del suscrito Magistrado sustanciador, quien mediante auto del catorce (14) de septiembre de dos mil veintidós (2022) avocó conocimiento de la presente demanda y dispuso que de

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

conformidad con el inciso 1° del artículo 138 del Código General del Proceso, se continuara con el trámite del proceso en el estado en que se encontraba.

Por consiguiente, los ministerios demandados procedieron a contestar la demanda proponiendo las siguientes excepciones:

- **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO:**

i). No agotamiento del requisito de procedibilidad de la convocatoria a audiencia de conciliación prejudicial.

ii). Caducidad de la acción del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

iii). Inexistencia de la obligación.

iv). Inexistencia de firmeza de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

- **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL:**

i). Caducidad

ii). No agotamiento del requisito de procedibilidad.

- **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

i). Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial previamente a la presentación de la demanda –Inepta demanda.

ii). Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

- **MINISTERIO DEL INTERIOR**

i). No agotamiento del requisito de procedibilidad de la convocatoria a audiencia de conciliación prejudicial.

ii). Caducidad de la acción del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

iii). Inexistencia de la obligación.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

iv). Inexistencia de firmeza de las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

De las excepciones propuestas por los ministerios demandados, en su momento, la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, corrió traslado de las excepciones formuladas por el término de tres días, el 10 de junio de 2019, y dentro del término la parte demandante se pronunció –folios 126 a 129-, indicando que el acto administrativo sobre el cual se solicita la nulidad y restablecimiento del derecho no tiene carácter económico, por cuanto el mismo no establece montos de indemnización ni trata sobre los derechos de las víctimas a la reparación y en ese sentido no se requiere haber agotado el requisito previo de procedibilidad consistente en la convocatoria a la audiencia de conciliación prejudicial, teniendo presente que esta se exige solo en los casos en que los conflictos versen sobre asuntos de contenido económico a la luz del artículo 70 de la Ley 446 de 1996 y 2° del Decreto 1716 de 2009.

Así las cosas, en consideración a lo previsto en el párrafo 2° del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, y dando continuidad al trámite que ya se había impartido en el H. Consejo de Estado de acuerdo a lo establecido en el artículo 138<sup>1</sup> del Código General del Proceso, procede la Sala Sexta del Tribunal, a resolver lo pertinente respecto de la **excepción previa** formulada por la parte demandada, con base en las siguientes,

## 1. CONSIDERACIONES

En virtud de lo regulado en el párrafo 2° del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en armonía con lo dispuesto en el artículo 101 del Código General del Proceso, previamente a la realización de la audiencia inicial se deberán resolver las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas.

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA.** Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

**ARTÍCULO 175. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.** *Durante el término de traslado, el demandado tendrá la facultad de contestar la demanda mediante escrito, que contendrá:*

1. *El nombre del demandado, su domicilio y el de su representante o apoderado, en caso de no comparecer por sí mismo.*
2. *Un pronunciamiento sobre las pretensiones y los hechos de la demanda.*
3. *Las excepciones.*

(...)

**PARÁGRAFO 2o.** *<Parágrafo modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.*

**Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.** *Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.*

**Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.**

*Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.*

(...)” – Subrayas y negrillas fuera de texto-

Ahora bien, el artículo 100 del Código General del Proceso, enumera las excepciones previas enunciando como tales las siguientes:

**“ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** *Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:*

1. *Falta de jurisdicción o de competencia.*
2. *Compromiso o cláusula compromisoria.*
3. *Inexistencia del demandante o del demandado.*
4. *Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

5. *Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales* o por indebida acumulación de pretensiones.

6. *No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.*

7. *Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.*

8. *Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.*

9. *No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.*

10. *No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.*

11. *Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.*” –Subraya y negrilla fuera de texto-

En el presente asunto, todos los ministerios demandados plantearon como excepción la que denominaron como “*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial previamente a la presentación de la demanda*”, y agregó el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES que ello configura una “**Inepta demanda**”.

Ahora, si bien la “*falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial previamente a la presentación de la demanda*” en estricto sentido correspondería a una excepción previa enlistadas el artículo 100 del Código General del Proceso, la Sala aclara que, de acuerdo a los reparos y argumentos allegados por los ministerios demandados ello conlleva al estudio de la misma bajo el tenor de lo dispuesto en inciso 3° del párrafo 2° del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

Despejado lo anterior, procede la Sala a resolver el problema jurídico.

## **2.1. Problema jurídico.**

El problema jurídico que debe resolver la Sala, consiste en determinar si hay lugar a declarar terminado el presente proceso, con fundamento en lo manifestado por la demandada NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, frente a la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial previamente a la presentación de la demanda.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

En consecuencia, para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho abordará el estudio los siguientes temas:

- La ineptitud de la demanda
- El requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, y
- El caso concreto.

## 2.2. La ineptitud de la demanda

Frente a la excepción de inepta demanda por ausencia de los requisitos formales, conlleva obligatoriamente a remitirnos a lo normado por el numeral 5° del artículo 100 de la Ley 1564 de 2012, que como se indicó anteriormente, dispone como excepción previa la “*Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones*” que, aplicada a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se traduce en que la demanda sea dirigida al juez o tribunal competente, así como que cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 162, 163 y 165 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con relación a los medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso.

Respecto a la configuración de esta excepción previa, el órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en providencia del 21 de abril de 2016<sup>2</sup> explicó que la misma se configura por dos razones; la primera, por falta de los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA denominada *falta de los requisitos formales* y la segunda por *indebida acumulación de pretensiones*, que corresponde a la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 141 y 165 *ibídem*, exponiendo en resumen, lo siguiente:

a) Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales: En este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA, en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3° y 4° del artículo 166 *ibídem* que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6° del artículo 100 del CGP).

Pese a ello, hay que advertir que estos requisitos pueden ser subsanados al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3° del artículo 101 del CGP), o dentro del

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Auto de 21 de abril de 2016. Rad. 47001233300020130017101 (1416-2016), C.P. Dr. William Hernández Gómez.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

término de traslado de la excepción respectiva, al tenor de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 175 del CPACA y 101 ordinal 1° del CGP.

b) Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones. Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 141 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En virtud de lo anterior, se puede concluir que la demanda, en tanto es el instrumento con el que se ejerce el derecho de acción, exige su presentación en debida forma para activar el aparato judicial en torno a las pretensiones que ella contiene. Se trata entonces, de un presupuesto procesal, es decir, de uno de los requisitos exigidos por la ley “*para la constitución regular de la relación jurídico procesal*” cuya ausencia impide el inicio o el desarrollo del proceso.

Respecto de esta obligación en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y de las normas que la gobiernan, el H. Consejo de Estado Sección Tercera, en la sentencia del 27 de marzo de 2014<sup>3</sup> expuso:

*“Al respecto, se observa que dentro de los presupuestos procesales exigidos para la tramitación de las acciones que se pueden incoar ante la jurisdicción contencioso administrativa, se encuentra el de la demanda en forma, la cual, para su admisión, además de ser presentada ante el funcionario competente y estar dirigida contra una persona que tenga capacidad jurídica y procesal para comparecer en juicio en calidad de tal, debe reunir los requisitos de forma legalmente exigidos para su formulación y estar acompañada de los documentos que la ley exige.”*

*11. No obstante que el momento para determinar el cumplimiento de este presupuesto procesal es el de la presentación de la demanda, que es cuando el juez debe verificar el cumplimiento de los requisitos de forma y la presentación de los documentos que la ley exige para la clase de proceso y pretensión incoada, “(...) la admisión que el juez haga de la demanda, por considerar reunidos tales requisitos, no significa que el punto de la representación o de la prueba especial ha quedado resuelto en definitiva, ya que en la sentencia se volverá sobre esto último o en cualquier momento sobre el primero, por vincularse la representación con la nulidad o validez del procedimiento”<sup>4</sup>, es decir que al momento de dictar sentencia, debe nuevamente el juez analizar este presupuesto procesal para verificar su cumplimiento.*

(...)” – Subrayas fuera de texto-

En consecuencia, el incumplimiento de los requisitos formales *per se* no supone la declaratoria de la excepción previa, en tanto, en principio, esta clase de excepciones tiene como objetivo sanear el proceso de irregularidades que no impidan definir de fondo el asunto puesto en consideración. Lo anterior, resulta tan claro que tanto el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “B”. Sentencia del 27 de marzo de 2014. Rad. 25000-23-26-000-2001-02505-01(27101). C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourt.

<sup>4</sup> Devis Echandía, Hernando, “Nociones Generales de Derecho Procesal Civil”, Aguilar Ediciones, Madrid, 1964, p. 321.



Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

y de lo Contencioso Administrativo como el artículo 101 del Código General del Proceso, posibilitan que dentro del traslado previsto en estas normas se puedan subsanar los yerros en los que se haya incurrido.

Ahora, se hace necesario aclarar, que la excepción de falta de agotamiento de un requisito de procedibilidad es diferente a la excepción de inepta demanda, toda vez que, la excepción de inepta demanda como lo dispone el artículo 100 del Código General del Proceso apunta al incumplimiento de requisitos formales de la demanda consagrados en los artículos 162, 163 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no siendo la conciliación prejudicial -para citar este ejemplo- un requisito formal de la demanda, sino una exigencia previa a demandar que igualmente como lo ha dispuesto el Honorable Consejo de Estado, genera consecuencias de tipo procesal.

Sobre dicha diferenciación, el Consejo de Estado, Sección Tercera - Subsección A, en providencia del veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017)<sup>5</sup>, precisó lo siguiente:

*“La demanda ha sido entendida como el instrumento o el mecanismo a través del cual las personas ejercen su derecho de acción, es decir, la posibilidad de acudir ante la jurisdicción en procura de sus intereses, con el fin de obtener una decisión de fondo, de ahí que uno de los presupuestos procesales para proferir sentencia sea la demanda en forma.*

*Lo anterior resulta importante para señalar que la demanda debe cumplir con unos requisitos formales, previamente establecidos por el legislador, los cuales, para el asunto bajo estudio, están contemplados en el capítulo III del CPACA y más precisamente en los artículos 162, 163 y 165 de este cuerpo normativo, en relación con la claridad y la precisión de los hechos y de las pretensiones, los fundamentos de derecho, las pruebas que se pretenden hacer valer y la dirección para notificaciones, entre otros aspectos que resultan relevantes y, por tanto, son analizados desde el estudio de admisión que efectúa la autoridad judicial competente<sup>6</sup>.*

*El Código General del Proceso, en su artículo 100, numeral 5, contempla la “ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones” como una excepción previa, susceptible de ser propuesta por el demandado, de ahí que deba entenderse que este medio exceptivo está llamado a prosperar cuando la demanda carece de los requisitos de forma previstos en la ley o cuando no se cumplen las reglas para la figura procesal de la acumulación de pretensiones.*

*En el caso sub examine, se observa que el Tribunal a quo declaró de manera oficiosa esta excepción como consecuencia del indebido agotamiento del requisito de procedibilidad -conciliación prejudicial- respecto de una de las pretensiones; actuación que, en criterio del Despacho, no se acompasa con el marco conceptual y normativo expuesto en precedencia, por lo que requiere ser precisada.*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección A, providencia del veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017), Consejera Ponente Marta Nubia Velásquez Rico, radicado interno 57506.

<sup>6</sup> Al respecto puede consultarse el auto proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Exp 58.415.

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

*Ciertamente, a la luz del artículo 161 del CPACA, la conciliación prejudicial constituye una exigencia previa para demandar a través del medio de control de controversias contractuales; 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 -que se explicarán más adelante-, no tiene la virtualidad de estructurar la excepción de inepta demanda, por lo que no se comparte el análisis efectuado en primera instancia sobre el particular.*

*La situación puesta de presente enmarca la controversia en el escenario previsto por el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, a cuyo tenor:*

*“(…) Si alguna de ellas prospera [se refiere a las excepciones], el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisito de procedibilidad.*

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

*En este orden de ideas, el Despacho evidencia que la decisión adoptada por el Tribunal de primera instancia tuvo que ver con el incumplimiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, lo que erradamente el Tribunal consideró una excepción de inepta demanda.*

*(…)”*

Bajo la óptica de la providencia transcrita, no cabe la menor duda que la falta de agotamiento de un requisito de procedibilidad no corresponde a la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, no obstante, si es una exigencia previa a demandar que genera consecuencias de tipo procesal, contemplado en el inciso 3° del parágrafo 2° del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, según el cual *“Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.”*

De lo indicado se concluye, que las excepciones previas dan lugar a la terminación del proceso solo en aquellos supuestos en los cuales no sea posible subsanar o corregir los errores advertidos, o cuando siendo advertidos dentro de las oportunidades procesales previstas no se hubieren subsanado las falencias, mientras que cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad se declara la terminación del proceso en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, aunque este no configure una excepción de este tipo.

### **2.3. Del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial.**

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

Compaginando lo que se acaba de indicar frente a los requisitos previos para demandar, es obligatoria la remisión al numeral 1° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, según el cual cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad para demandar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo incoando los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, específicamente la norma previó:

*“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.*

(...)” –Subraya y negrilla fuera de texto-

La Ley 640 de 2001 “*Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*” en el Capítulo V, reguló la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, disponiendo en el artículo 23 lo siguiente:

*“Artículo 23. Conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción...”*

Así mismo, en el artículo 35, consagró que la conciliación extrajudicial sería requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción civil, de familia y contencioso administrativa, la norma dispone:

*“Artículo 35. Requisito de procedibilidad. Modificado. L. 1395/2010, art. 52. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, de familia y contencioso administrativa, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas. En los asuntos civiles y de familia podrá cumplirse el requisito de procedibilidad mediante la conciliación en equidad.*

(...)” –Subraya fuera de texto-

Posteriormente, la Ley 1285 de 2009 “*Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*”, determinó en el artículo 13 que sería requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, el agotamiento del trámite de la audiencia de conciliación extrajudicial en asuntos en los que se ejerciten, entre otras, las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, habiendo concretamente dispuesto:

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

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

*“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.”*

Así mismo, el Decreto 1716 de 2009 “*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*”, en el artículo 2º consagró que serían asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, aquellos que versen sobre conflictos de carácter **particular y contenido económico** de los cuales pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, la norma reza:

*“Artículo 2º. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia de lo 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.*

(...)” –Subraya y negrilla fuera de texto-

Ahora bien, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 –*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*” en el Capítulo II artículo 161, como ya se expuso, se consagraron los requisitos de procedibilidad de la demanda, requisitos que deben cumplirse previamente a la presentación de la demanda.

Conforme a las normas señaladas, en especial lo dispuesto en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para demandar en asuntos conciliables, la conciliación extrajudicial es requisito de procedibilidad, es decir, deberá llevarse a cabo con anterioridad a la presentación de la demanda.

El Honorable Consejo de Estado, en sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012)<sup>7</sup>, sobre la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad señaló:

*“... De antemano cabe recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, que adicionó la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, respecto de los asuntos conciliables constituye requisito*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012), Consejera Ponente Stella Conto Díaz Del Castillo, radicado 5000-23-26-000-2011-00568-01 (43257).

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

*de procedibilidad de las demandas que se promuevan en ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales, previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o de las normas que las sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial. Señala la norma:*

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

*Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-713 de 2008, al efectuar la revisión previa del proyecto que dio lugar a la expedición de Ley 1285 de 2009, respecto de la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, estableció su conformidad con la Carta Política, descartando la vulneración del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Para el efecto destacó el pronunciamiento de esa Corporación en sentencia C-1195 de 2001, en la que se abordó el análisis de constitucionalidad de las normas de la Ley 640 de 2001, oportunidad en la que al respecto se señaló:*

**“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...**

#### **“7.4. La determinación de los asuntos sujetos a conciliación prejudicial obligatoria en materia contencioso administrativa**

*“En materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia.*

*En primer lugar, con el fin de proteger la legalidad y los intereses patrimoniales del Estado, la conciliación administrativa debe ser aprobada judicialmente.*

*“En segundo lugar, la conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales*

*“Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo.*

*En tercer lugar, la conciliación administrativa impone a los representantes de las entidades públicas no sólo la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, sino además la obligación de discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y de proponer fórmulas de solución.*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

*“(…) Por lo anterior, la exigencia del requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa resulta compatible con la Carta (…)” (resaltado por fuera del texto).*

*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 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…”*

Como puede apreciarse, las normas anteriormente relacionadas supeditan al agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa a aquellos asuntos que versen sobre conflictos de carácter particular y contenido económico, y siempre que no se trate de derechos ciertos e indiscutibles, pues de lo contrario, mientras no se encuentre expresamente una prohibición legal de llevarse a cabo el trámite conciliatorio en determinado asunto el requisito dispuesto en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es de obligatorio cumplimiento.

#### **2.4. Del caso concreto.**

En el caso de marras, las señoras Rosa María Serna y Luz Helena Úsuga Úsuga, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho previsto por el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho y de Defensa, para lo cual formularon las siguientes pretensiones:

*“1. Que se declare la nulidad de la Resolución 2464 del 2 de abril de 2018 (sic) proferida por los Ministerios de Justicia y del Derecho, Defensa, Interior y Relaciones Exteriores en relación con el dictamen en el caso número 2134/2012 del Comité de Derechos Humanos en relación con la desaparición forzada de Julio Eduardo Molina Arias y Guillermo Anzola Grajales.*

*2. Que consecuentemente, se proceda a ordenarle al Comité de Ministros compuesto por el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior que:*

*a. Dé cumplimiento al artículo 2, parágrafos 1 y 2 de la Ley 288 de 1996 y emita concepto favorable para el cumplimiento del dictamen del Comité de Derechos Humanos número 2134/2012 respecto de la desaparición forzada de los señores Julio Eduardo Molina Arias y Guillermo Anzola Grajales.*

Referencia:  
Demandante:  
Demandado:  
  
Radicado:  
Instancia:  
Asunto:

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO  
DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
05001 23 33 000 2022 01022 00  
PRIMERA  
RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

*Lo anterior, en la medida que el párrafo 1 del artículo 2 de la Ley 288 de 1996 establece que el Comité deberá proferir concepto favorable al cumplimiento de la decisión del Órgano Internacional de Derechos Humanos en todos los casos en que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables; y que el párrafo 2 del mismo artículo establece que en aquellos casos en donde “no existiere segunda instancia prevista en el tratado internacional aplicable o se hubiere agotado el término para impugnar la decisión, el Comité deberá rendir concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional”.*

*b. Dé cumplimiento al artículo 1 del Decreto 507 de 2016 y designe a la entidad encargada de adelantar el trámite y pago de la indemnización correspondiente.*

*Lo anterior, toda vez que dicho artículo prevé que “De acuerdo con los criterios definidos en la presente Sección, el Comité de Ministros creado por la Ley 288 de 1996 designará la entidad que deba asumir el trámite y pago de las indemnizaciones de perjuicios de que trata dicha ley. Esta decisión se adoptará en el mismo acto administrativo en el cual se emita concepto favorable para el cumplimiento de la decisión internacional de que se trate”.*

*3. Ordenarle al Comité de Ministros que emita dicho concepto a la mayor brevedad posible y, en todo caso, en un término mayor al que el Tribunal considere pertinente.*

*Lo anterior, toda vez que, a la fecha, han transcurrido más de dos años y medio desde el vencimiento del término establecido en el párrafo 3° del artículo 2 de la Ley 288 de 1996 que establece que el Comité “dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de la notificación oficial del pronunciamiento del órgano internacional de que se trate, para emitir el concepto correspondiente”, notificación que se produjo el 11 de septiembre de 2015 [...]”.*

Por su parte, el acto administrativo demandado corresponde a la Resolución Nro. 2646 del 02 de abril de 2018 expedida por los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, que dispuso:

### **“RESOLUCIÓN NÚMERO 2646 DE 2018**

*“Por medio de cual el Comité de Ministros del que trata la Ley 288 de 1996 se abstiene de emitir concepto en relación con el Dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas en el marco de la Comunicación N° 2134/2012 (Julio Molina Arias y Guillermo Anzola Grajales)”*

*Los Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, en su calidad de miembros del Comité de que trata el numeral 2° del artículo 2° de la Ley 288 de 1996, y*

### **CONSIDERANDO**

*Que la Ley 288 de 1996 establece el instrumento para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos que hayan sido reconocidas como tales por determinados organismos internacionales de protección de derechos humanos, que no tienen el carácter vinculante de decisiones judiciales.*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

*Que en los numerales 1° y 2° del artículo 2 de la mencionada Ley, se señalan como presupuestos para su aplicación los siguientes:*

*“1. Que exista una decisión previa, escrita y expresa del Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios.*

*2. Que exista un concepto previo y favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos, proferido por un Comité constituido por:*

- a). El Ministro del Interior;*
- b). El Ministro de Relaciones Exteriores;*
- c). El Ministro de Justicia y del Derecho;*
- d). El Ministro de Defensa Nacional”.*

*Que el parágrafo 1° del artículo 2° de la Ley 288 de 1996, establece:*

*“El Comité proferirá concepto favorable al cumplimiento de la decisión del Órgano Internacional de Derechos Humanos en todos los casos en que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables. Para ello tendrá en cuenta, entre otros elementos, las pruebas recaudadas y las providencias recaídas en los procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y en la actuación surtida ante el respectivo órgano internacional”.*

*Que el 9 de julio de 2015 el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, en el marco de la Comunicación N° 2134/2012 (Julio Molina Arias y Guillermo Anzola Grajales), emitió Dictamen contra Colombia.*

*Que mediante comunicación S-GSORO-16-024794 de marzo de 2016, se remitió al Comité de Derechos Humanos las observaciones de Estado en respuesta al Dictamen del 9 de julio de 2015, y se argumentó que no existen elementos definitivos para inferir la presunta desaparición forzada.*

*Que el artículo 2° del Acuerdo 01 de 1996, “por el cual se adopta el reglamento del Comité de Ministros previsto en el artículo 2°, numeral 2 de la Ley 288/96”, prevé:*

*“Las decisiones del Comité de Ministros se adoptarán por la mayoría de sus miembros”*

*Que en la reunión técnica realizada el 31 de octubre de 2017, para definir la viabilidad de la aplicación de la Ley 288 de 1996, no hubo consenso ni decisión mayoritaria que recomendara emitir concepto en sentido alguno.*

*En virtud de lo anterior, el Comité de Ministros del que trata la Ley 288 de 1996,*

**RESUELVE:**



Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

*ARTÍCULO 1. Abstenerse de emitir concepto en el marco del dictamen emitido por el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Comunicación N° 2134/2012 (Julio Molina Arias y Guillermo Anzola Grajales)*

(...)”.

La demanda fue presentada ante el Consejo de Estado - Sección Primera correspondiendo su conocimiento al Consejero Roberto Augusto Serrato Valdés, quien por auto del 29 de enero de 2019, procedió a su admisión y notificadas en debida forma los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho y de Defensa, estos procedieron a allegar la contestación a la demanda.

Luego, por auto proferido el 22 de junio de 2021, el Consejero Ponente declaró la falta de competencia de esa Corporación para conocer del asunto y dispuso su remisión al Tribunal Administrativo de Antioquia; la razón de su decisión fue justificada en que la Ley 288 de 1996 establece el procedimiento y los instrumentos para que el Gobierno Nacional indemnice los perjuicios de las víctimas de violaciones de derechos humanos que hayan sido declaradas por organismos internacionales de derechos humanos, siempre que estén cumplidos los siguientes requisitos: (i) la decisión previa, escrita y expresa del órgano internacional en donde se concluya que el Estado ha incurrido en tal violación e imponga el pago de una indemnización, y (ii) que exista concepto favorable por parte del Comité de Ministros.

Agregó que, en el caso concreto, se cumple con el primer requisito, consistente en la decisión de un órgano internacional donde se concluyó que el Estado incurrió en una violación de derechos humanos y se le impuso la obligación de indemnizar, tal como se extrae de la comunicación No. 2134/2012 del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el caso de Julio Eduardo Molina Arias, Guillermo Anzola y Karol Juliana Anzola Úsuga, y lo obligó a proporcionar una reparación efectiva que incluyera una compensación adecuada por las violaciones sufridas, esto es, una indemnización de perjuicios. Sin embargo, no se cumplió con el segundo requisito para acceder a la indemnización impuesta por el órgano internacional, toda vez que el Comité de Ministros se abstuvo de emitir concepto favorable, y en virtud de ello es que la parte actora demanda la Resolución No. 2646 del 02 de abril de 2018.

Precisó que, en consecuencia, ante la eventual declaratoria de nulidad del acto acusado, el Comité de Ministros tendría que emitir un concepto favorable para el pago de la indemnización, con lo cual, estaría cumplida la segunda de las exigencias mencionada lo que generaría un restablecimiento de tipo económico determinable por el monto de dicha indemnización; por ello adujo que, de la revisión de las pretensiones de la demanda, es evidente que la parte actora, además de buscar la nulidad del acto administrativo acusado, pretende el pago

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

de la indemnización de perjuicios decretada por el organismo internacional, por lo que el Consejo de Estado carecía de competencia para conocer del asunto, ya que, de acuerdo con la redacción original del numeral 2° del artículo 152 del CPACA, el Consejo de Estado conoce en única instancia de los asuntos de nulidad y restablecimiento el derecho que carezcan de cuantía.

Precisó el Consejero Ponente en dicho auto, que ante la eventual declaratoria de la nulidad del acto administrativo acusado, se tendría que emitir un concepto favorable para el pago de la indemnización a las demandantes, lo que generaría un restablecimiento de tipo económico determinable por el monto de dicha indemnización, y agregó que era evidente que la parte demandante además de buscar la nulidad del acto administrativo acusado, pretende el pago de la indemnización por perjuicios decretada por el organismo internacional. Así se indicó por esa Alta Corporación:

*“En atención a lo anterior, el Despacho encuentra que de la eventual declaratoria de nulidad del acto administrativo acusado, el “Consejo de Ministros” (sic) tendría que emitir un concepto favorable para el pago de la indemnización, cumpliendo con ello el segundo de los requisitos contemplados en la norma, lo que generaría un restablecimiento de tipo económico determinable por el monto de dicha indemnización.*

*Aunado a ello, de la revisión de las pretensiones de la demanda es evidente que la parte demandante además de buscar la nulidad del acto administrativo acusado, pretende el pago de la indemnización por perjuicios decretada por el organismo internacional, como se observa a continuación:*

*“(…) Dé cumplimiento al artículo 1 del decreto 507 de 2016 y **designa a la entidad encargada de adelantar el trámite y pago de la indemnización correspondiente (…)**”*

Más adelante, mediante providencia del 14 de julio de 2022, esa misma Sección Primera del Consejo de Estado, ahora con ponencia del Dr. Oswaldo Giraldo López, en armonía con lo manifestado en el auto del 22 de junio de 2021, indicó:

*Por medio de la comunicación nro. 2134/2012, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expidió el Dictamen aprobado el 9 de julio de 2015, en el que se concluyó respecto del caso de Julio Eduardo Molina Arias, Guillermo Anzola y Karol Juliana Anzola Úsuga, que el Estado colombiano incurrió en una violación de derechos humanos y estableció que debe hacerse una reparación efectiva que “incluya una compensación adecuada”, entre otras órdenes, así:*

*“[...] 10. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una vulneración de los artículos 6, 7, 9, y 16; y del artículo 2, párrafo 3, del Pacto, leído conjuntamente con los artículos 6, 7, 9 y 16 respecto de los Sres. Anzola y Molina. Respecto a los autores, el Comité dictamina la violación del artículo 7 y del artículo 2, párrafo 3, leído conjuntamente con el artículo 7 del Pacto.*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

*11. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores un recurso efectivo que incluya: a) la realización de una investigación independiente, exhaustiva y efectiva sobre la desaparición de los Sres. Anzola y Molina y el enjuiciamiento y castigo de los responsables; b) la liberación de los Sres. Anzola y Molina, en caso de encontrarse con vida; c) en caso de que hayan fallecido, la entrega de sus restos a sus familiares; d) una reparación efectiva, que incluya una compensación adecuada, rehabilitación médica y psicológica, y medidas apropiadas de satisfacción para los autores por las violaciones sufridas. El estado parte también tiene la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, asegurando que todo acto de desaparición forzada sea investigado de forma pronta, imparcial y efectiva [...]*”.

*En el marco del procedimiento previsto por la Ley 288 de 1996, el Comité de Ministros, integrado por los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, mediante el acto acusado, resolvieron abstenerse de emitir concepto en relación con el cumplimiento del dictamen debido a que “(...) no hubo consenso ni decisión materia que recomendara emitir concepto en sentido alguno (...)”.*

*Inconformes con la precitada decisión, las demandantes, en calidad de familiares de los señores Julio Eduardo Molina Arias y Guillermo Anzola Grajales, solicitaron se declare nula, bajo la consideración que contraría los artículos 1 y 2 de la Ley 288 de 1996 y el artículo 1 del Decreto 507 de 2016; y, así mismo, solicitaron que “(...) se designe a la entidad encargada de adelantar el trámite y pago de la indemnización correspondiente”.*

*Así las cosas, como se señaló en líneas precedentes, la Ley 288 de 1996 estableció los instrumentos para reclamar las indemnizaciones de perjuicios por violaciones a derechos humanos declaradas por un órgano internacional, condicionado a la existencia de: (i) una decisión previa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y (ii) de concepto favorable expedido por el Comité de Ministros sobre el cumplimiento de dicha decisión.*

*El primero de tales requisitos se encuentra acreditado en el presente asunto; no obstante, no sucede lo mismo con el segundo y, en ese sentido, el acto administrativo cuya legalidad se controvierte les impide a las demandantes obtener la indemnización correspondiente, bien sea a través del mecanismo de conciliación o por medio del trámite incidental de liquidación de perjuicios.*

*De lo anterior se colige que, contrario a lo afirmado por la parte actora, ante una eventual nulidad del acto administrativo acusado, tendrán derecho a reclamar el pago de la indemnización correspondiente, en calidad de víctimas de violaciones de derechos humanos, en los términos de la Ley 288 de 1996, por lo que es evidente que el presente asunto es de aquellos que tienen contenido económico cuantificable.*

*En tal escenario, no son de recibo los argumentos propuestos por las recurrentes puesto que, aunque el acto acusado no establece expresamente el monto de la indemnización a su favor, lo cierto es que las pretensiones de la demanda están orientadas a obtener el concepto favorable del Comité de Ministros para cumplir con esa exigencia legal y, así, obtener el pago de la indemnización a que haya lugar.*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

*Adicionalmente, según lo previsto por el artículo 4 de la Ley 288 de 1996, la conciliación versará sobre el monto de la indemnización cuya tasación se sujeta a los criterios de la jurisprudencia nacional vigente y, por su parte, en el incidente de regulación de perjuicios se tasa en concreto el valor a reconocer.*

*En conclusión, dado que la Resolución nro. 2646 del 2 de abril de 2018 comporta una consecuencia de contenido económico cuantificable y esta Corporación no tiene competencia para conocer en única instancia de los reparos sobre su legalidad, le asiste razón al Consejero Roberto Augusto Serrato Valdés al adoptar la decisión impugnada, con lo cual, además, se garantiza el derecho que tienen las peticionarias a que su asunto sea examinado, si es del caso, en doble instancia.*

(...). - Subraya fuera de texto -

En efecto, la Ley 288 de julio 5 de 1996 establece los instrumentos para acceder a las indemnizaciones de los perjuicios causados por la violación de derechos humanos que hayan sido declarados por órganos Internacionales de Derechos Humanos, siempre que se cumplan los requisitos allí exigidos, y establece en el artículo 1° lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1o. El Gobierno Nacional deberá pagar, previa realización del trámite de que trata la presente Ley, las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado, o llegaren a declararse, en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos que más adelante se señalan.*

*ARTÍCULO 2o. Para los efectos de la presente Ley solamente se podrán celebrar conciliaciones o incidentes de liquidación de perjuicios respecto de aquellos casos de violaciones de derechos humanos en relación con los cuales se cumplan los siguientes requisitos:*

*1. Que exista una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios.*

*2. Que exista concepto previo favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos proferido por un Comité constituido por:*

- a) El Ministro del Interior;*
- b) El Ministro de Relaciones Exteriores;*
- c) El Ministro de Justicia y del Derecho;*
- d) El Ministro de Defensa Nacional.*

*PARÁGRAFO 1o. El Comité proferirá concepto favorable al cumplimiento de la decisión del Órgano Internacional de Derechos Humanos en todos los casos en que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables. Para ello tendrá en cuenta, entre otros elementos, las pruebas recaudadas y las providencias recaídas (sic) en los procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y en la actuación surtida ante el respectivo órgano internacional.*

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

(...). - Subraya fuera de texto -

No existe discusión alguna, en cuanto a que las señoras Rosa María Serna y Luz Helena Úsuga Úsuga no sólo pretenden la declaratoria de nulidad de la Resolución nro. 2646 del 2 de abril de 2018 expedida por los ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, sino también que se les pague la indemnización por los perjuicios causados por la violación de derechos humanos que hayan sido declarados por órganos Internacionales de Derecho Humanos, de ahí que se persigue el **restablecimiento automático** de un derecho correspondiente al **pago de la indemnización**.

Despejada la duda en cuanto a que la declaratoria de nulidad del acto administrativo acusado conlleva un restablecimiento del derecho de carácter económico, sin margen de duda, queda claro que es obligatorio el cumplimiento del requisito previo para demandar previsto en el numeral 1° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, esto es, haber agotado el trámite de la conciliación extrajudicial el cual es un requisito de procedibilidad de incuestionable cumplimiento.

Sin embargo, tal como se advirtió en otro apartado de esta providencia, la parte demandante expresamente aceptó no haber adelantado la conciliación extrajudicial, de ahí que sea necesario dar aplicación al inciso 3° del párrafo 2° del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 que prevé que *“antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.”*

En consecuencia, ante la falta de requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, se ordenará la terminación del presente proceso.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEXTA DE ORALIDAD,**

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Dar aplicación al inciso 3° del párrafo 2° del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, ante la falta de cumplimiento del requisito de procedibilidad por no haberse adelantado la conciliación extrajudicial, con fundamento en los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, se da por **TERMINADO EL PRESENTE PROCESO**, promovido en ejercicio del medio de control de

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Demandante: ROSA MARÍA SERNA Y LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA.  
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
Radicado: 05001 23 33 000 2022 01022 00  
Instancia: PRIMERA  
Asunto: RESUELVE EXCEPCIÓN PREVIA

Nulidad y Restablecimiento del Derecho por las señoras **ROSA MARÍA SERNA** y **LUZ HELENA ÚSUGA ÚSUGA** en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**, de conformidad con los motivos expuestos anteriormente.

**TERCERO:** Se dispone la devolución de anexos sin necesidad de desglose y el archivo de las diligencias, una vez ejecutoriado este proveído.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala, en sesión de la fecha, tal y como consta en el Acta No. 16

### **LOS MAGISTRADOS**

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

**RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO**

**MARTHA NURY VELÁSQUEZ BEDOYA**

Firmado Por:

Gonzalo Javier Zambrano Velandia  
Magistrado  
Mixto 010  
Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia

Rafael Dario Restrepo Quijano

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 004 Contencioso Admsección 1  
Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia**

**Martha Nury Velasquez Bedoya  
Magistrada  
Oral  
Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5a00623c37ea6f7787301e5dff25407727e7f09d6de3f984edb9933cc4739398**

Documento generado en 08/03/2023 12:46:16 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**