

BOLETÍN JURÍDICO CCI

12 DE MARZO DE 2025

UNA PUBLICACIÓN DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA



Contenido

(i) Novedades jurisprudenciales	2
1. La conciliación como requisito de procedibilidad en el proceso contencioso administrativo	2
2. La licencia y los permisos ambientales - Diferencia entre las figuras	3

(i) Novedades jurisprudenciales

1. La conciliación como requisito de procedibilidad en el proceso contencioso administrativo

En sentencia del pasado 11 de diciembre de 2024, la subsección C de la sección tercera del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Nicolás Yepes Corrales, analizó la figura de la conciliación extrajudicial en el marco de los procesos contenciosos administrativos. Sobre el particular, expuso cómo debe entenderse la figura y cuál es su naturaleza y alcance de conformidad con el objetivo que con su materialización se quiere lograr.

Así las cosas, manifestó el Consejo de Estado que la conciliación extrajudicial adquirió carácter de requisito de procedibilidad con la expedición de la Ley 1285 de 2009, naturaleza ratificada por la Ley 1474 de 2011, normativa que dispuso en su artículo 161 los requisitos previos para demandar, dentro de los cuales se encuentra el de agotar el trámite de la conciliación extrajudicial, siempre que los asuntos del litigio sean conciliables. El agotamiento de esta condición deviene obligatorio para la presentación de los siguientes medios de control: nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. En ese sentido, se indica en la sentencia que la oportunidad procesal para agotar el requisito, es previo a la presentación de la acción.

Además de lo anterior, puso de presente que, teniendo en cuenta que la finalidad de la conciliación no es otra que la solución amigable de una controversia, en aras de evitar la judicialización de las situaciones, el Consejo de Estado expuso sus diferencias con otras figuras, especialmente para señalar que la conciliación no puede entenderse como una excepción previa, dada la taxatividad de estos últimos:

“Con posterioridad, el Congreso profirió la Ley 1285 de 2009, que en su artículo 13 dictaminó que, a partir de la vigencia de tal norma, cuando los asuntos fueran conciliables, la conciliación constituiría requisito de procedibilidad en los asuntos contractuales, entre otros, momento a partir del cual cobró obligatoriedad su agotamiento para poder ejercer el derecho de acción. A su turno, la normativa anteriormente mencionada fue reglamentada por el Decreto 1716 de 2009.

La Ley 1437 de 2011 -CPACA- ratificó lo anterior, al disponer en el artículo 161 dentro de los requisitos previos para demandar el de agotar el trámite de la conciliación extrajudicial cuando los asuntos sean conciliables en el caso del medio de control de controversias contractuales, además de los casos de reparación directa o nulidad y restablecimiento del derecho, tanto así que, en concordancia con el artículo 180 de la norma en comento, durante la audiencia inicial el juez debía dar por terminado el proceso cuando no se agotaban los requisitos de procedibilidad, lo cual se ratificó en parte por el artículo 175 de la norma en comento, reformado por la Ley 2080 de 2021 , a partir del cual se concluyó que por la misma circunstancia se terminaría del proceso, solo que antes de la audiencia inicial.

(...)

Para la doctrina en materia de derecho procesal administrativo, la conciliación persigue una solución amigable de una controversia y entraña la “desjudicialización” del conflicto social para, entre otros, descongestionar los despachos judiciales que por la alta litigiosidad cuentan con una alta cantidad de asuntos a su cargo y, asimismo, propender por la paz social. En esa línea, también se ha precisado que la figura de estudio se tornó en obligatoria a partir de la vigencia de la Ley 1285 de 2009, sin la cual la acción no puede ser adelantada ante el juez administrativo.

Por otra parte, la jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de delimitar y diferenciar el agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad de otras figuras, para lo cual ha explicado que: i) no es equiparable a una excepción previa, en la medida en que esos medios exceptivos son taxativos y el legislador no le dio tal alcance y ii) no se entiende inmersa dentro de la excepción de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales, ya que aquellos aluden a que la demanda se presente debidamente, pero no se entiende dentro de ellos los presupuestos procesales”.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, consejero ponente Nicolás Yepes Corrales. 11 de diciembre del 2024, radicado 25000-23-36-000-2015-01617-01, expediente 63994.

2. La licencia y los permisos ambientales - Diferencia entre las figuras

En sentencia del pasado 11 de diciembre de 2024, la subsección C de la sección tercera del Consejo de Estado, con ponencia del magistrado William Barrera Muñoz, analizó, en el marco de una reparación directa, el contenido de la licencia y de los permisos ambientales y, además, expuso las diferencias que actualmente se presentan entre estas dos figuras. Así, precisó que la licencia ambiental es un instrumento contentivo de la autorización otorgada por la entidad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad y en la que se establecen obligaciones y requisitos que en materia ambiental debe cumplir el beneficiario del permiso.

La licencia solo toca temas relacionados con el impacto ambiental y ecológico en el área delimitada por el proyecto a ejecutar.

“Conforme al artículo 50 de la Ley 99 de 1993, se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada. Este permiso solo abarca, entonces, las posibilidades de impacto ambiental y ecológico en un área de terminada por la ejecución de la obra o la actividad y su concesión no garantiza el estado del terreno a construir ni los efectos que este genere en la futura construcción”.

En el marco de los permisos, autorizaciones y concesiones para el aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables, no renovables o, actividades que puedan impactar el medio ambiente, el Consejo de Estado resaltó la importancia de conocer la diferencia conceptual entre licencia y permiso. Frente a los permisos, indicó “*enmarcados dentro de los llamados procesos permisivos menores, comprenden la ejecución de una obra de carácter temporal con posible impacto en el ambiente, y se conceden por un tiempo determinado, hasta que finaliza la obra o actividad temporal sin que pueda excederse de 10 años (artículos 54 y 55 del Decreto 2811 de 1974)*”.

Por su parte, las licencias, exigidas para algunas actividades o proyectos definidos en la ley, abarcan un proyecto completo, el tiempo de vigencia es indeterminado y su terminación solo puede darse vía revocatoria. Este instrumento puede modificarse por la autoridad ambiental que la expida, en los siguientes casos:

“(i). Cuando el titular de la Licencia Ambiental pretenda modificar el proyecto, obra o actividad de forma que se generen impactos ambientales adicionales a los ya identificados en la licencia ambiental. (ii). Cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad. (iii). Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, de forma que se genere un mayor impacto sobre los mismos respecto de lo consagrado en la licencia ambiental. (iv). Cuando el titular del proyecto, obra o actividad solicite efectuar la reducción del área licenciada o la ampliación de la misma con áreas lindantes al proyecto. (v). Cuando como resultado de las labores de seguimiento, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera al licenciatario para que ajuste tales estudios. (vi). Cuando las áreas objeto de licenciamiento ambiental no hayan sido intervenidas y estas áreas sean devueltas a la autoridad competente por parte de su titular. (vii) Cuando se pretenda integrar la licencia ambiental con otras licencias ambientales”.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, consejero ponente William Barrera Muñoz. 11 de diciembre del 2024, radicado 15001-23-33-000-2015-00041-01, expediente 69939.