**ACCIÓN DE TUTELA – Providencia judicial – Síntesis – Problema jurídico**

Consiste en analizar si la Procuraduría Cuarta Judicial II Administrativa, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de la Sociedad Bingo San Juan S.A.S, al no dar trámite a una solicitud de conciliación extrajudicial por considerar que esta versaba sobre una petición de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se declaró un incumplimiento contractual, frente al cual no procede la conciliación extrajudicial. (…) El 31 de enero de 2012, se suscribió el Contrato de Concesión No. C0929, "para la operación de juegos de suerte y azar localizados", entre la Empresa Territorial para la Salud ETESA en liquidación y la Sociedad BINGO SAN JUAN S.A.S., en cuya cláusula cuarta se estableció una vigencia de 5 años. (…) El 9 de julio de 2012, se suscribió el Otrosí No. 1 al Contrato de Concesión, entre la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS y BINGO SAN JUAN S.A.S., acordándose modificar, entre otras, la cláusula segunda correspondiente al valor del contrato (reduciéndose de $114.159.189 a $68.684.040) y la cláusula cuarta, correspondiente al plazo del mismo (reduciéndose de 5 años a 3 años). (…) El 27 de enero de 2016, BINGO SAN JUAN S.A.S., presentó solicitud de conciliación extrajudicial convocando a COLJUEGOS, pero a esta no se le dio trámite por parte de la Procuraduría Cuarta Judicial II Administrativa, por considerarla improcedente.

**ACTO DE INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO – Controversias contractuales – Requisito de procedibilidad – Agotamiento**

Haciendo un examen desprevenido de la pretensión presentada en conciliación, se evidencia que lo querido por la [sociedad accionante], es lograr la revocatoria total de la resolución mediante la cual COLJUEGOS declaró el incumplimiento del contrato C-929 del 2012 y le impuso una multa en la suma de $11.415.918, y que como consecuencia de dicha revocatoria, se diera por terminado el proceso de cobro coactivo iniciado en su contra y el consecuente levantamiento de medidas cautelares (…) Mediante Auto de fecha 18 de febrero de 2016, la Procuraduría Cuarta Judicial II Administrativa, resolvió no tramitar por improcedente la solicitud de conciliación extrajudicial (…) La Procuraduría entendió que al ser lo pretendido por el actor la declaratoria de nulidad de la resolución de incumplimiento contractual, para que se termine el proceso de cobro coactivo y se levanten las medidas cautelares impuestas en su contra, la solicitud de conciliación versaba sobre una situación propia del proceso de cobro coactivo, que se encuentra excepcionado del trámite de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción (…) Por auto de 18 de abril de 2016, la Procuraduría 4 Judicial II para Asuntos Administrativos, resolvió confirmar el auto de 18 de febrero de 2016 y negó por improcedente el recurso de apelación (…) Consideró entonces la Procuraduría que lo pretendido por el convocante es adelantar un trámite conciliatorio sobre una petición de revocatoria directa, situación a dirimir por parte de la entidad administrativa que emitió el acto administrativo y no por parte del juez administrativo. Pues bien, se observa por parte de esta Sala de Decisión que aunque la utilización de las palabras presentadas por la [sociedad accionante], para efectuar la solicitud de conciliación, no fueron las más adecuadas, esto es, revocatoria del acto administrativo de incumplimiento; ello no es suficiente para afirmar como lo sostiene la Procuraduría, que lo pretendido por el tutelante es adelantar un trámite de conciliación de una petición de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se declaró un incumplimiento contractual. Si bien es cierto y según se dejó visto en el acápite anterior, con anterioridad a la solicitud de presentación de la solicitud de conciliación, la [sociedad accionante], presentó petición de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se declaró el incumplimiento contractual, lo cierto es que al no ser resuelta tal situación por parte del COLJUEGOS y teniendo en cuenta el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, el tutelante optó por agotar el requisito de procedibilidad exigido legalmente, situación que dejó clara dentro de la misma solicitud, cuando afirmó: manifiesto que en caso de no prosperar la conciliación entre las partes convocante y convocada, se ejercería la acción contencioso administrativa de controversias contractuales, prevista en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Quiere decir lo anterior, que aun cuando las pretensiones formuladas no fueron las más técnicas -según palabras del juez a quo-, sí se pude extraer de la solicitud en su conjunto, que su sentido era sacar del mundo jurídico la existencia de dicho acto administrativo, que en su sentido natural, es un acto meramente contractual, al ser emitido dentro del ámbito propio del contrato y por tanto, demandable a través del medio de control de controversias contractuales

**ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – Acceso a la administración de justicia – Vulneración**

Lo anterior deja ver que en el caso existe vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia de la [sociedad accionante], tal como lo concluyó el juez de instancia. En estas circunstancias, se confirmará lo decidido por el a quo que amparó el derecho de acceso a la administración de justicia, y, en consecuencia, dejó sin efecto los autos de 18 de febrero de 2016 y de 18 de abril del mismo año, dictados por la Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos y, ordenó a dicha entidad, proceder a dar trámite a la solicitud de conciliación extrajudicial solicitada por la [sociedad accionante], contra la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION A**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá, D.C., treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 25000-23-42-000-2016-02116-01(AC)**

**Actor: BINGO SAN JUAN S.A.S.**

**Demandado: PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, PROCURADURIA CUARTA JUDICIAL II ADMINISTRATIVA**

Decide la Sala la impugnación formulada por la parte actora contra la sentencia de 13 de mayo de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección "E".

**1. ANTECEDENTES**

* 1. **Solicitud de tutela**

Bingo San Juan S.A.S., presenta acción de tutela para lograr la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por la Procuraduría Cuarta Judicial II Administrativa.

**1.2. Hechos**

Bingo San Juan S.A.S., presentó el 27 de enero de 2016, solicitud de conciliación extrajudicial convocando a la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar, en adelantes COLJUEGOS, como requisito de procedibilidad para acudir al medio de control de controversias contractuales (artículo 141 del Ley 1437 de 2011).

Los asuntos sometidos a conciliación fueron los siguientes: de manera principal: **La revocatoria** **total de la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014**, mediante la cual COLJUEGOS, declaró el incumplimiento contractual del Operador BINGO SAN JUAN S.A.S., respecto de las obligaciones establecidas en el contrato C-929 del 2012 y se le impuso multa equivalente de $11.415.918 **y en consecuencia, la terminación del proceso de cobro coactivo** COL-0791 y el consiguiente levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el mismo; y de manera subsidiaria, **la revocatoria parcial de la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014,** en lo concerniente al valor total del contrato tenido en cuenta para el cálculo del valor de la multa impuesta por el incumplimiento contractual presentado.

Mediante decisión de 18 de febrero de 2016, la Procuradora Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos, doctora Anny Margarita Jordi de Ostau de Lafont, resolvió no tramitar por improcedente la solicitud de conciliación extrajudicial presentada, al considerar que la solicitud trataba de situaciones propias de un proceso de cobro coactivo adelantado por la administración, especie del género de los procesos ejecutivos, que se encuentra excepcionado del trámite de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción.

Contra dicha decisión se interpuso recurso de reposición, señalándose como razones que al ser el medio de control que se ejercería el de controversias contractuales, se debía cumplir previamente con el trámite de la conciliación extrajudicial, y además, que la solicitud de conciliación presentada no buscaba la nulidad del proceso de jurisdicción coactiva, pues la referencia que se hace frente a tal proceso es a título de reparación de perjuicios o restablecimiento de derechos causados por el acto contractual que se controvierte. De manera que si lo que se reclama a título de indemnización de perjuicios o como condena adicional es improcedente, ello en ningún caso desvirtúa ni desfigura la naturaleza de la acción.

Mediante decisión de 18 de abril de 2016, la Procuradora Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos, confirmó el auto de 18 de febrero de 2016, al considerar que lo pretendido era adelantar un trámite de conciliación sobre una petición de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se declaró el incumplimiento contractual, actuación que resultaba improcedente de acuerdo con la regulación legal sobre el tema.

**1.3. Argumentos de tutela**

Argumenta que los considerandos de la procuraduría son abiertamente contrarios a lo previsto en la constitución, la jurisprudencia y las leyes que regulan el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo, puesto que las condiciones para la conciliación son: i) que con la expedición del acto se incurra en alguna de las causales de revocación directa establecidas en el artículo 69 del C.C.A., es decir, cuando la administración advierta una ilegalidad o inconstitucionalidad manifiesta, una contravención al orden público o la producción de un perjuicio injustificado y, ii) que la cuestión verse sobre derechos o asuntos susceptibles de disposición.

Considera que siendo el trámite de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 161 del CPACA, la Procuraduría Cuarta Judicial II Administrativa vulneró su derecho fundamental al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

Señala que teniendo en cuenta que el medio de control de controversias contractuales que se ejercería en el caso, caducaba el día 15 de abril de 2016, conforme lo prevé el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, de no ser posible la conciliación con la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS, se encuentra actualmente a un eventual perjuicio irremediable consistente en la imposibilidad de acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para solicitar la nulidad de la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014 de COLJUEGOS y el consecuente restablecimiento del derecho consistente en la terminación del proceso de cobro coactivo COL-0791 y el levantamiento de las medidas cautelares ordenadas en el curso del mismo.

1. **OBJETO DE TUTELA**

Solicita que en protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, se dejen sin efecto las decisiones de 18 de febrero y 18 de abril de 2016, proferidas por la Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos, y en su lugar, se le ordene admitir la solicitud de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo y señalar fecha para realizar dicha audiencia dentro de un término breve.

1. **LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección "E" mediante sentencia de 13 de mayo de 2016, **amparó** el derecho de acceso a la administración de justicia del tutelante Bingo San Juan S.A.S. y en consecuencia, **dejó** sin efecto los autos de 18 de febrero de 2016 y de 18 de abril del mismo año, dictados por la Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos y, **ordenó** a dicha entidad, proceder a dar trámite a la solicitud de conciliación extrajudicial solicitada por Bingo San Juan S.A.S, contra la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS.

Dijo que el acto administrativo que declara el siniestro en un contrato estatal, es un acto contractual propiamente dicho y por tanto, impugnable a través del medio de control de controversias contractuales, habida cuenta que no es un acto separable del contrato por expedirse precisamente en virtud de la existencia y ejecución del mismo. Por tal razón, señaló que la conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad para definir la posible nulidad de un acto surgido durante la ejecución de un contrato estatal, a través del medio de control de controversias contractuales. Trajo a colación las providencias de 22 de abril de 2009, C.P. Myriam Guerrero de Escobar, Actor: Seguros Generales Aurora S.A., y el auto de 24 de octubre de 2013, C.P. Enrique Gil Botero. Actor: Allianz Seguros S.A.

Advirtió que la Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos, en el asunto objeto de estudio, debió analizar las circunstancias fácticas y jurídicas que rodeaban la solicitud de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y por ende, darle el trámite correspondiente.

Puso de presente que el artículo 164 del CPACA, en su numeral segundo literal j) señaló que en las cuestiones relativas a los contratos, el término para demandar es de 2 años, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento, y el acto administrativo que declaró el incumplimiento contractual es de 15 de abril de 2014, por lo que si en este momento el accionante pretendiera acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de controversias contractuales, la misma se encontraría caducada. No obstante, comoquiera que el tutelante presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 27 de enero de 2016, resulta claro que al momento de presentación de dicha solicitud, el término de caducidad con relación a la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014, no se encontraba vencido.

1. **LA IMPUGNACIÓN**

La Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos, impugna la decisión de primera instancia. Explica que no obstante que la solicitud de conciliación extrajudicial se formuló mediante apoderado, el Tribunal admitió que al momento de presentar las pretensiones, se hizo en *"una forma no muy técnica",* y que como se puede constatar en el expediente, la forma *"no muy técnica"* a la que alude el Tribunal consiste en que en su petición inicial, el interesado expresó que pretendía conciliar la revocatoria directa del acto administrativo que declaró el incumplimiento del contrato, ante lo cual la posición de la Procuraduría fue la de considerar que ello no era procedente por vía de la acción contenciosa, con pretensión de controversias contractuales.

Comenta que resulta extraño para la procuraduría que el tribunal no haya manifestado pronunciamiento alguno sobre este planteamiento, sino que se ocupara solamente de observar que el acto de incumplimiento es un acto administrativo contractual, aspecto este que la Procuraduría en ningún momento desconoció.

Dice que el tribunal en su decisión se basa en que en el recurso de reposición, el interesado anotó que lo que él pretendía era invocar la nulidad del citado acto administrativo y que así debió entenderse, con lo cual no está de acuerdo, pues parece que se pretende equiparar la institución de la revocatoria directa con la de nulidad, lo cual es jurídicamente improcedente.

Expresa que no comparte la afirmación del tribunal, según la cual, cuando el interesado alude a la revocatoria en su solicitud, ello se entiende como la pretensión de nulidad del acto administrativo de incumplimiento del contrato y como consecuencia de ello ampara sus derechos, porque, a su juicio, el juzgador termina corrigiendo la petición de conciliación por vía de una interpretación extensiva improcedente, situación frente a la cual solicita pronunciamiento para dar claridad al tema planteado.

Para resolver, se

1. **CONSIDERA**

**5.1. Competencia**

De conformidad con los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991,el fallo podrá ser impugnado ante el superior jerárquico de quien lo expidió, razón por la cual, la Sala es competente para conocer del presente asunto.

**5.2. Problema jurídico**

Consiste en analizar si la Procuraduría Cuarta Judicial II Administrativa, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de la Sociedad Bingo San Juan S.A.S, al no dar trámite a una solicitud de conciliación extrajudicial por considerar que esta versaba sobre una petición de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se declaró un incumplimiento contractual, frente al cual no procede la conciliación extrajudicial.

**5.3. Circunstancias de hecho antecedentes al caso en estudio**

El 31 de enero de 2012, se suscribió el Contrato de Concesión No. C0929, *"para la operación de juegos de suerte y azar localizados"*, entre la Empresa Territorial para la Salud ETESA en liquidación y la Sociedad BINGO SAN JUAN S.A.S., en cuya cláusula cuarta se estableció una vigencia de 5 años.

En virtud de lo pactado en la cláusula séptima del contrato, BINGO SAN JUAN S.A.S. debía constituir a favor de ETESA en liquidación, una garantía que amparara los riesgos de incumplimiento y el pago de las sanciones que se llegaren a imponer al concesionario, lo cual realizó con la compañía SEGUROS CONDOR S.A.

El 9 de julio de 2012, se suscribió el Otrosí No. 1 al Contrato de Concesión, entre la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS y BINGO SAN JUAN S.A.S., acordándose modificar, entre otras, la cláusula segunda correspondiente al valor del contrato (reduciéndose de $114.159.189 a $68.684.040) y la cláusula cuarta, correspondiente al plazo del mismo (reduciéndose de 5 años a 3 años).

A BINGO SAN JUAN S.A.S. le fue prorrogada la póliza de seguro, acorde con lo dispuesto en la cláusula cuarta del Otrosí No. 1., ampliándose la vigencia hasta el 30 de abril de 2014 y ajustándose el valor asegurado a la suma de $7.144.740.

Durante la ejecución del contrato se presentó un hecho imprevisto, consistente en que la Superintendencia Financiera de Colombia ordenó la liquidación forzosa administrativa de la aseguradora CONDOR S.A., por lo que los contratos de seguro de cumplimiento celebrados por la compañía y no sujetos de cesión, terminarían en un plazo de 6 meses.

Consecuencia de lo anterior, BINGO SAN JUAN S.A.S., debió suscribir una nueva póliza, ahora con la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, pero esta solo fue expedida hasta el 30 de abril de 2014, con amparo de cumplimiento desde el 21 de abril de 2014 hasta el 25 de noviembre de 2015.

Mediante Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014, COLJUEGOS resolvió declarar el incumplimiento contractual del operador BINGO SAN JUAN S.A.S., por cuanto **la póliza constituida tenía vigencia hasta el 6 de junio de 2014,** y de conformidad con la obligación prevista en el contrato, era deber renovar las pólizas tres (3) meses antes de su vencimiento, por lo que **el operador debió renovar la póliza antes del 5 de marzo de 2014**. De igual forma, le impuso una multa en el equivalente de $11.415.918.

El 21 de julio de 2015, COLJUEGOS notificó por correo el contenido del Auto 1323 de 24 de junio de 2015 *"mediante el cual se libra mandamiento de pago dentro del proceso de cobro coactivo No. COL-0791"*. Momento en el que BINGO SAN JUAN S.A.S., manifiesta, tuvo conocimiento de la existencia de la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014.

El 21 de septiembre de 2015, BINGO SAN JUAN S.A.S., solicitó la revocatoria directa total o parcial de la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 del CPACA., que hasta antes de la presentación de la solicitud de conciliación no fue resuelta por COLJUEGOS.

El 27 de enero de 2016, BINGO SAN JUAN S.A.S., presentó solicitud de conciliación extrajudicial convocando a COLJUEGOS, pero a esta no se le dio trámite por parte de la Procuraduría Cuarta Judicial II Administrativa, por considerarla improcedente.

**5.4. Caso concreto**

La Sociedad BINGO SAN JUAN S.A.S., solicita a través de este medio constitucional la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia que estima vulnerados por la actuación de la Procuraduría No.4 Judicial II para Asuntos Administrativos, al no dar trámite a la solicitud de conciliación extrajudicial presentada el 27 de enero de 2016, a fin de agotar el requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de controversias contractuales.

La Procuraduría sustenta su decisión, en el hecho de que lo pretendido por el actor es adelantar un trámite de conciliación de una petición de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se declaró un incumplimiento contractual, asunto no obligatorio de conciliación extrajudicial, según lo dispone el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009.

A su turno, la parte actora señala que lo sometido a conciliación es lo relacionado con la nulidad de la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014, por medio de la cual se declaró el incumplimiento contractual respecto de las obligaciones contraídas en el contrato C-929 de 2012 y se impuso una multa de $11.415.918, acto que al ser meramente contractual es susceptible de estudio por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de controversias contractuales, y por ende, es dable la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

Pues bien, la solicitud de conciliación extrajudicial tuvo como objeto convocar a COLJUEGOS, para que fueran conciliados algunos aspectos respecto de la decisión de incumplimiento del contrato de concesión, así:

"**DIFERENCIAS QUE SE QUIEREN CONCILIAR**

PRINCIPALES

PRIMERO: Solicito la **revocatoria total de la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014** de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS, **mediante la cual se declaró incumplimiento contractual del Operador BINGO SAN JUAN S.A.S.,** respecto de las obligaciones establecidas en el contrato C-929 del 2012 y se le impuso multa equivalente de $11.415.918.

SEGUNDO: En consecuencia de lo anterior, y en consideración a que la multa impuesta en la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014 sirve de soporte al proceso de cobro coactivo COL-0791 que adelanta la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS contra BINGO SAN JUAN S.A.S., **solicito la terminación del proceso de cobro coactivo COL-0791 y el consiguiente levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el mismo**.

SUBSIDIARIAS

PRIMERO: Subsidiariamente solicito la **revocatoria parcial de la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014** de la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS, **en lo concerniente al valor total del contrato tenido en cuenta para el cálculo del valor de la multa impuesta** por el incumplimiento contractual presentado".

Haciendo un examen desprevenido de la pretensión presentada en conciliación, se evidencia que lo querido por la Sociedad BINGO SAN JUAN S.A.S., es lograr la **revocatoria total de la resolución** mediante la cual COLJUEGOS declaró el incumplimiento del contrato C-929 del 2012 y le impuso una multa en la suma de $11.415.918, **y que como consecuencia de dicha revocatoria, se diera por terminado el proceso de cobro coactivo** iniciado en su contra y el consecuente levantamiento de medidas cautelares. En el mismo sentido, presentó como pretensión subsidiaria, en caso de no accederse a la principal, la revocatoria parcial de la mentada resolución, en lo concerniente al valor total del contrato tenido en cuenta para el cálculo de la multa impuesta.

Mediante Auto de fecha 18 de febrero de 2016, la Procuraduría Cuarta Judicial II Administrativa, resolvió no tramitar por improcedente la solicitud de conciliación extrajudicial, bajo el siguiente considerando:

"… correspondiendo el asunto, a la nulidad de la resolución que dictó el incumplimiento contractual por la parte convocante y en consecuencia, impuso la multa respectiva, tiene igualmente el convocante, que aquella, como soporte al proceso de cobro coactivo, al ser revocada, se termine el proceso de cobro coactivo COL-0791 y el consecuente levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el mismo, se trata entonces de situaciones respectivas de un proceso de cobro coactivo adelantado por la administración, especie del género de los procesos ejecutivos, que se encuentra excepcionado del trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción".

La Procuraduría **entendió que** al ser lo pretendido por el actor la declaratoria de nulidad de la resolución de incumplimiento contractual, para que se termine el proceso de cobro coactivo y se levanten las medidas cautelares impuestas en su contra, **la solicitud de conciliación versaba sobre una situación propia del proceso de cobro coactivo,** que se encuentra excepcionado del trámite de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción.

El apoderado de BINGO SAN JUAN S.A.S. presentó recurso de reposición contra la anterior decisión, señalando:

"La diferencia que sometí a consideración de su Despacho es inequívocamente de carácter contractual en cuanto busca de manera principal, la nulidad de la Resolución No. 682 de 15 de abril de 2014… mediante la cual la entidad convocada declaró un incumplimiento contractual e impuso una multa a mi representada.

… de manera alguna busco con la conciliación que presenté, que se declare la nulidad del proceso de jurisdicción coactiva, que ciertamente emprendió la entidad convocada, ni su terminación, pues la referencia que hago a tal proceso es a título de reparación de perjuicios o restablecimiento de derechos causados por el acto contractual que controvierto.

…. el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla que dentro del medio de control de controversias contractuales las partes de un contrato del Estado podrán pedir "(…) *que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas.*

Dentro de tales perjuicios consideró que está la iniciación de un proceso de jurisdicción coactiva, cuya terminación estimo que puede solicitarse en un proceso contractual puesto que la norma considera en general que se puede pedir que se hagan otras declaraciones y condenas… la petición de que se declare la terminación del proceso de jurisdicción coactiva no es autónoma ni independiente, ni mucho menos principal, es simplemente la forma en que considero que se deben indemnizar los perjuicios causados por el acto contractual que impuso la multa, por cuanto a la fecha esta no se ha hecho efectiva…".

Aclaró el accionante, que lo pretendido en lo correspondiente con el proceso de cobro coactivo, no era bajo ningún contexto una pretensión de contenido principal, sino por el contrario, una consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto de incumplimiento sometido a conciliación.

Por auto de 18 de abril de 2016, la Procuraduría 4 Judicial II para Asuntos Administrativos, resolvió confirmar el auto de 18 de febrero de 2016 y negó por improcedente el recurso de apelación, bajo los siguientes argumentos:

"… revisado el texto de la solicitud que en tal sentido presentó el convocante, se observa que en lo que en él se pretende es adelantar un trámite conciliatorio sobre una petición de revocatoria directa de un acto administrativo, actuación que no es susceptible de ser formulada ante el Juez Contencioso por cuanto corresponde a una actividad netamente administrativa que únicamente puede dirimirse por parte de la entidad que ha emitido el acto objeto de controversia, según lo dispuesto por los artículos 93 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por lo tanto, la conciliación propuesta sobre la revocatoria directa de un acto administrativo no es de aquellos asuntos legalmente obligatorios en el trámite de aquella, según el citado artículo 13 de la Ley 1285/09, como tampoco le es aplicable lo dispuesto por el inciso segundo del numeral 1 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como equivocadamente lo pretende el solicitante…".

Consideró entonces la Procuraduría que lo pretendido por el convocante es **adelantar un trámite conciliatorio sobre una petición de revocatoria directa,** situación a dirimir por parte de la entidad administrativa que emitió el acto administrativo y no por parte del juez administrativo.

Pues bien, se observa por parte de esta Sala de Decisión que aunque la utilización de las palabras presentadas por la Sociedad BINGO SAN JUAN S.A.S., para efectuar la solicitud de conciliación, no fueron las más adecuadas, esto es, *"revocatoria del acto administrativo de incumplimiento"*; ello no es suficiente para afirmar como lo sostiene la Procuraduría, que lo pretendido por el tutelante es *"adelantar un trámite de conciliación de una petición de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se declaró un incumplimiento contractual".*

Si bien es cierto y según se dejó visto en el acápite anterior, con anterioridad a la solicitud de presentación de la solicitud de conciliación, la Sociedad BINGO SAN JUAN S.A.S., presentó petición de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se declaró el incumplimiento contractual, lo cierto es que al no ser resuelta tal situación por parte del COLJUEGOS y teniendo en cuenta el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, el tutelante optó por agotar el requisito de procedibilidad exigido legalmente, situación que dejó clara dentro de la misma solicitud, cuando afirmó: *"manifiesto que en caso de no prosperar la conciliación entre las partes convocante y convocada, se ejercería la acción contencioso administrativa de controversias contractuales, prevista en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" (Fl.11)*.

Quiere decir lo anterior, que aun cuando las pretensiones formuladas no fueron las más técnicas -según palabras del juez *a quo-*, sí se pude extraer de la solicitud en su conjunto, que su sentido era sacar del mundo jurídico la existencia de dicho acto administrativo, que en su sentido natural, es un acto meramente contractual, al ser emitido dentro del ámbito propio del contrato y por tanto, demandable a través del medio de control de controversias contractuales, según lo señala el artículo 141 del CPACA:

**"Artículo 141. *Controversias contractuales.***Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. (…)"

Lo anterior deja ver que en el caso existe vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia de la sociedad BINGO SAN JUAN S.A., tal como lo concluyó el juez de instancia.

En estas circunstancias, se **confirmará** lo decidido por el *a quo* que **amparó** el derecho de acceso a la administración de justicia de Bingo San Juan S.A.S. y en consecuencia, **dejó** sin efecto los autos de 18 de febrero de 2016 y de 18 de abril del mismo año, dictados por la Procuraduría Cuarta Judicial II para Asuntos Administrativos y, **ordenó** a dicha entidad, proceder a dar trámite a la solicitud de conciliación extrajudicial solicitada por Bingo San Juan S.A.S, contra la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar COLJUEGOS.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**6. FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia impugnada, proferida el 13 de mayo de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección "E".

Dentro de los 10 días siguientes a su ejecutoria, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**