



**JUZGADO VEINTITRÉS ADMINISTRATIVO ORAL  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
MEDELLIN - ANTIOQUIA**

Medellín, treinta (30) de enero de dos mil trece (2013)

**MEDIO DE CONTROL: DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ADA YANETH CARDENAS ROMERO Y OTROS  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA  
RADICADO: 2012 - 00487**

**ASUNTO: INADMITE LA DEMANDA**

Los señores **ADA YANETH CARDENAS ROMERO, ADOLFO SEHUANES BECERRA, ALEXANDER OROZCO, AMED GARCÍA MARTÍNEZ, ANA BETTY BOHORQUEZ LONDOÑO, ANA BRUNILDA PONTON MEJIA, ANA VICTORIA NARVAEZ PEREZ, BALEMR JOSE ACOSTO T., BETTY RAQUEL URRUTIA RIVERA, BLANCA MEJIA, BLANCA NIEVES GOMEZ CERVANTES, CATY YESENIA CUESTA PALACIOS, CLAUDIA PATRICIA MARTINEZ GUERRERO, CONCEPCIÓN MARÍA TEJADA MEJIA, DAVID ANTONIO PERCEL RAMOS, DIONIS ALARCON TORREGOSA, EDILBERTO ARIAS CASTILLO, EDISON DAVID RIVERA ORTIZ, EDUARDO MUSFAT JALLER ALVAREZ, EDWUIN ENRIQUE HERNANDEZ PAYARES, ELSY DEL SOCORRO JARAMILLO ROJAS, ESNEDA MUITES PASTRANAS, FABIO GIL BENITEZ, FABIOLA DEL SOCORRO OVIEDO CONTRERAS, FANNY MERCEDES TORRES ROJAS, FARNEY AIDE JULIO MIELES, FELIO BARNEY MOSQUERA MOSQUERA, FRANKLIN ARIAS CASTILLO, FRANKLIN MANUEL YEPEZ, GLORIA MATILDE MARTÍNEZ VERGARA, GUSTAVO ALBERTO TREJO LÓPEZ, HOLMES GALEANO TERAN, HUGO MANUEL RUIZ FRANCO, JAIRO MISAEL PEREZ NARVAEZ, JAMIT DE JESUS GARCÍA MIENTES, JOSÉ ALFONSO SERPA VALENCIA, JOSE DAMIAN SANDOVAL ACOSTA, JOSÉ IVÓN GÓMEZ MOSQUERA, JUAN ROCIA ATENCIO BENITEZ, KATIA DAVILA NIETO, LEOVANY VERGARA CUELLO, LEVIAS DE JESUS BOLAÑOS HERNANDEZ, LILIANA ISABEL HERNANDEZ ROMERO, LINO ANTONIO GAEZ MEJIA, LUIS ALBERTO ORTIZ URREA, LUZ STELLA HERNANDEZ BENITEZ, LUZ MARINA OALVAREZ CALDERON, LUZ MARINA BENAVIDEZ MEDRANO, LUZ MARINA ROVIRA VELEZ, LUZ NELLY CAMARGO SERRANO, LUZ NELSY NORIEGA MELENDEZ, LUZ STELLA LOPEZ MARINO, LYLIAM JULIO MONTIEL, MAGALY DEL CARMEN SAMPOYO VILLAREAL, MARCELINO ANTONIO OYOLA MEVEADO, MARÍA CATALINA TEJADA VIDES, MARÍA DE LOS SANTOS GALAN ESPEJO, MARÍA DOLORES LICONA VILLAREAL, MARICEL CALY CUADRADO, MARLENY DEL SOCORRO FERNANDEZ ARENAS, MERCEDES DEL SOCORRO FONTALVO MEJIA, MIRLA MANDALEINE IRIARTE PAYARES, NANCY ESTER REMAN VELASQUEZ, NEBER JOSE NARANJO ZAMBRANO, NEILA ESTHER MIRANDA PUERTA, NEUR DEL CARMEN HERNANDEZ RICARDO, NICOLAS EDUARDO FABIR ROMERO, NICOLAS VILLEGAS MARTÍNEZ, NORIS NAVARRO ESPEJO, NUBIA ESTHER ARDILA ANGULO, OSMAN EUGENIO YEPEZ CASTRO, OSVAL RAMIRO ARRIETA MICLES, OTLIN PADILLA MIENTES, RICARDO CASTILLO SERRANO, ROCIO ELENA LUNA PICO, ROSEMARY REGINO RUIZ, ROSY MARY FUENTES MORENO, SARA INES MOSQUERA MOSQUERA, SEBASTIÁN FABRA**

**ROMERO, SORETH BENAVIDES MARTINEZ, SURWAY E. MORA G., TERESA DE JESUS FABRA ROMERO, VIRGILIO SAMPOYO ANGULO, WILSON ALCIDES RIVERA ORTIZ, YADID TARRIBA OLIVEROS, YASNADIS LUCIA HERRERA GARCÍA, y ZEILA DEL SOCORRO GONZÁLEZ CAMARGO,** promovieron el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra del **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA,** pretendiendo:

- ✓ La inaplicación de la expresión "del orden nacional", contenida en el artículo 1° del Decreto Ley 1042 de 1978.
- ✓ La inaplicación de la expresión "del orden nacional", contenida en el encabezado de los Decretos 451 de 1984, 035 de 1999, 40 de 1998, 31 de 1997, 10 de 1996, 025 de 1995, 916 de 2005, 372 de 2006, 600 de 2007, 643 de 2008, 708 de 2009, 1374 de 2010, 1031 y 853 de 2012.
- ✓ La inaplicación de la Circular 01 del 28 de agosto de 2002, la Circular 13 del 25 de agosto de 2005, y la Circular externa 014 del 3 de noviembre de 2005, expedidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- ✓ La declaración de nulidad del Oficio No. E201200084680 del 10 de octubre de 2012.
- ✓ La declaración de nulidad de los Oficios No. E201200083759, E201200083757, E201200083751, E201200083730, E201200083739, E201200083753, E201200083746, E201200083749, E201200083742, E201200083733, E201200083741, E201200083761, E201200083767, E201200083764, E201200083755 del 9 de octubre de 2012.
- ✓ La declaración de nulidad de los Oficios No. E20120008466, E201200084685, E201200084684, E201200084682, E201200084690, E201200084687, E201200084688, E201200084861, E201200084686, E201200084690, E201200084682, E201200084687, E201200084688, E201200084685, E201200084683, E201200084684 del 10 de octubre de 2012.
- ✓ La declaración de nulidad de los Oficios No. E201200085307, E201200085300, E201200085296, E201200085292, E201200085289, E201200085284, E201200085276, E201200085344, E201200085347, E201200085335, E201200085330, E201200085323, E201200085314, E201200085320, E201200085310, E201200083768 del 11 de octubre de 2012.
- ✓ La declaración de nulidad del Oficio No. E201200099273 del 16 de octubre de 2012.
- ✓ La declaración de nulidad de los Oficios No. E201200099268, E201200099201, E201200099271, E201200099282, E201200099185, E201200099199, E201200099280, E201200099281, E201200099255, E201200099258, E201200099252, E201200099276, E201200099278, E201200099168, E201200099293, E201200099314, E201200099205, E201200099210, E201200099289, E201200099301, E201200099303, E201200099383, E201200099188, E201200099175, E201200099179, E201200099182 del 18 de octubre de 2012.
- ✓ La declaración de nulidad de los Oficios No. E201200099415, E201200099423, E201200099390, E201200099410, E201200099400, E201200099384, E201200099286, E201200099382, E201200099386 del 19 de octubre de 2012.
- ✓ La declaración de nulidad del Oficio No. E201200100369 del 22 de octubre de 2012.
- ✓ La declaración de nulidad de los Oficios No. E2012000119013, E201200119000, E201200119037, E201200119032, E201200119026 del 29 de octubre de 2012.
- ✓ La declaración de nulidad del Oficio No. E201200457800 del 23 de noviembre de 2012.
- ✓ La condena al reconocimiento y pago de la prima por servicios prestados, equivalente a 15 días de salario.
- ✓ La condena al reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados, equivalente al 50% del salario.
- ✓ La condena al reconocimiento y pago de la bonificación especial de recreación, equivalente a 2 días de salario.
- ✓ La condena a seguir reconociendo y pagando las prestaciones económicas descritas con anterioridad.
- ✓ La condena al reconocimiento y pago del reajuste de las prestaciones económicas que resulten afectadas en su liquidación.
- ✓ La condena al reconocimiento y pago de la indexación de los dineros adeudados.
- ✓ La condena al reconocimiento y pago de los intereses moratorios.
- ✓ La condena a cumplir la sentencia en el término de 30 días.
- ✓ La condena al pago de los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

## CONSIDERACIONES

**I.-** Si bien es cierto que los demandantes invocaron el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de acuerdo a las pretensiones antes enunciadas y a la cantidad de sujetos que componen la parte actora, encuentra esta Agencia Judicial que en principio, pudieron optar por los siguientes medios de control, a saber, **i)** el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, y **ii)** el de Reparación de los Perjuicios causados a un Grupo.

Tratándose del medio de control de Reparación de los Perjuicios causados a un Grupo, podemos indicar que éste procede cuando se ha ocasionado un daño a un número plural de personas, de acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política, y conforme al artículo 46 de la Ley 472 de 1998, éste medio de control debe ser interpuesto por un conjunto de no menos de veinte (20) personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales; precepto que fue superado por el artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, el cual brinda la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al grupo pueda solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, y el reconocimiento y pago de indemnización por los perjuicios causados.

Mientras que el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, permite que toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, pueda pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho – *artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*–.

Toda vez que en el sub judice un grupo de personas pretende la nulidad de un número plural de actos administrativos, resulta evidente una acumulación de pretensiones tanto subjetiva como objetiva, en el entendido que demandan noventa (90) personas, y cada una de ellas pretende que se declare la nulidad del acto administrativo que le negó su petición, es decir, su propio acto administrativo.

La acumulación objetiva de pretensiones, esta íntimamente ligada al factor objetivo, por lo que se le reconoce como la formulación de dos o más pretensiones, que de no ser por la economía procesal, por la economía patrimonial y por la finalidad de evitar fallos contradictorios, deberían ser considerados como objetos susceptibles de demandarse en procesos diferentes.

Por su parte, la acumulación subjetiva de pretensiones, se relaciona con los sujetos de la relación procesal. Doctrinariamente se ha sostenido que la acumulación subjetiva *"se trata de pluralidad de sujetos en una o ambas posiciones procesales. Está ineludiblemente vinculada al fenómeno del litisconsorcio. Significa la sumatoria de sujetos, bien como demandantes, o como demandados en forma separada, simultánea o mutua, esto es por vía de reconvencción, todo ello en medio de la pluralidad de partes [...]"*.<sup>1</sup>

Para el Despacho, la acumulación subjetiva de pretensiones procede cuando los diferentes demandantes conforman -entre otras figuras- la del litisconsorcio, el cual permite la acumulación de los sujetos que hicieron parte de la relación sustancial, para evitar fallos contradictorios, y además porque si las consecuencias jurídicas de una relación sustancial han de debatirse en un proceso, es de esperarse que los sujetos que son parte de ella sean citados.

---

<sup>1</sup> Rico Puerta Luís Alonso. Teoría General del Proceso. Comlibros, primera edición 2006, página 491.

Y si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previó la acumulación objetiva de pretensiones en su artículo 165, guardó silencio frente a la acumulación subjetiva de pretensiones.

El artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, en su parte pertinente prescribe que *"También podrán formularse en una demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados, siempre que aquellas provengan de la misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o deban servirse específicamente de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros. [...]"*.

Y si bien, en principio podría pensarse que el vacío legislativo debe subsanarse acudiendo al Código de Procedimiento Civil en atención a lo dispuesto por el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no obstante, consideramos que tratándose de las acciones donde se pretenda la nulidad de un acto administrativo, no hay tal vacío legislativo, dado que en el artículo 145 *Ibídem* se dispuso:

**"ARTÍCULO 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo.** *Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.*

***Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.*** (subrayado fuera de texto y a intención del Despacho).

Conforme al canon legal antes transcrito, es dable concluir que puede demandarse a través del medio de control de Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo, cuando un mismo acto administrativo afecte como mínimo a veinte (20) personas. Y afirmamos que debe ser el mismo acto administrativo, por cuanto consideramos que tal acumulación de pretensiones subjetivas sólo puede tener cabida si ellas provienen de la misma causa. Posición que nos permitimos sustentar en la Sentencia de Constitucionalidad C-302 de 2012<sup>2</sup>, que reza:

*"La Sala estima que le asiste razón al Consejo de Estado en que los cargos que formula el demandante parten de una interpretación errada del inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437, pues éste no restringe la posibilidad de que en el marco de la acción de grupo se declare la nulidad de actos administrativos de carácter general cuando son el origen del daño causado a un número plural de personas; por este motivo la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo. Las razones que fundamentan esta conclusión se desarrollan a continuación:*

**2.2.1.1.** *El artículo 88 de la Constitución dispone que la ley "(...) regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares". Este precepto no estableció ninguna limitación en cuanto a las medidas de reparación que se pueden adoptar en el marco de las acciones de grupo.*

*En desarrollo de este precepto fue expedida la ley 472 de 1998, la cual se ocupa, entre otras materias, de las acciones de grupo. Según el artículo 3 de este cuerpo legal, las acciones de grupo "[s]on aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, providencia del 25 de abril de 2012, donde se decidió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 145 inciso 2º parcial de la Ley 1437 de 2011.

*una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.” Este texto es luego reiterado por el inciso primero del artículo 46 sobre procedencia de las acciones de grupo.*

*Posteriormente, la ley 1437, en el inciso primero de su artículo 145, reiteró la definición de las acciones de grupo de la ley 472 en los siguientes términos:*

*“Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.”*

*A continuación, el inciso segundo del mismo artículo señaló en materia de acciones de grupo que involucren actos administrativos de carácter particular:*

*“Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.”*

[...]

**2.2.1.2.** Una **interpretación sistemática** de las anteriores disposiciones lleva a la conclusión de que la expresión acusada no limita la posibilidad de los jueces de la acción de grupo de declarar la nulidad de actos administrativo de carácter general como medida de reparación cuando son la causa del daño sufrido por un número plural de personas.

*Ciertamente, ni el artículo 88 de la Carta, ni los artículos 3 y 46 de la ley 472 diferencian o limitan las medidas de reparación que puede ordenar el juez de la acción de grupo, ni excluyen la reparación de daños derivados de alguna causa en particular –como algún tipo de acto administrativo; solamente exigen que la causa del daño sea la misma.*

*En concordancia, el primer inciso del artículo 145 de la ley 1437 no limita el tipo de causa que puede dar origen al daño que el Estado debe reparar en sede de la acción de grupo. En materia de medidas de reparación, si bien se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado y a la obligación de indemnizar, no prohíbe la adopción de otras medidas de reparación.*

[...]

*Finalmente, en este contexto, el inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 lo único que hace –como bien señala el Consejo de Estado- es fijar un requisito de procedencia para los casos en los que la demanda de acción de grupo señala como causa del daño, un acto administrativo de carácter particular y solicita su nulidad; en tal hipótesis, según el precepto demandado, para que se pueda declarar la nulidad del acto, es preciso que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.*

**2.2.1.3.** La anterior exégesis es confirmada por una **interpretación gramatical** del precepto. En efecto, el primer inciso del artículo 145 de la ley 1437 reitera la configuración de la acción de grupo prevista por la ley 472 para el contexto de las demandas contra las entidades estatales. Como ya se indicó, este inciso no diferencia entre las causa posibles del daño cuya reparación se reclama. Luego, el inciso segundo del mismo artículo establece:

*“Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún*

*integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.”*

*Nótese que el segundo inciso no comienza con ningún conector que pretenda introducir una excepción a la regla prevista por el inciso segundo. La expresión “cuando” da cuenta de la introducción de una precisión a la regla. Además, en el texto del inciso no se evidencia la pretensión de introducir una limitación en materia de causas del daño o medidas de reparación que se pueden adoptar en el marco de las acciones de grupo.*

**2.2.1.4. Una interpretación teleológica del precepto lleva a la misma conclusión.** *Ciertamente, el artículo 88 de la Constitución ordenó al legislador regular “(...) las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”. Las acciones de grupo fueron entonces creadas con la finalidad de facilitar la reparación de daños masivos ocasionados por una misma causa, en aras de la realización del derecho a acceder a la administración de justicia.<sup>3</sup> Al respecto, la Corte explicó lo siguiente en la **sentencia C-241 de 2009**<sup>4</sup>:*

*“Dentro de esta perspectiva, la Constitución en su artículo 88 ordenó al legislador regular ‘las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares’. De la lectura de este texto superior se desprende entonces que la existencia y procedibilidad de la acción de grupo supone, para cada una de las personas afectadas por el hecho dañoso, el ofrecimiento de una vía procesal alternativa, especialmente clara y expedita, a través de la cual pueden **buscar el reconocimiento y efectividad de la responsabilidad que la ley establece en cabeza del autor de dicho hecho jurídico generador del daño**, en circunstancias presumiblemente más ventajosas que aquellas que rodearían el ejercicio de la acción individual. Sin embargo es claro, puesto que así lo quiso el mismo Constituyente, que la sola existencia de la acción de grupo y su procedencia frente al caso concreto, están llamadas a facilitar el acceso a la administración de justicia en comparación a las posibilidades existentes en ausencia de esta acción, y en ningún caso a entrabarlo o dificultarlo” (negrilla fuera del texto).*

*A juicio de la Sala, nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo, tanto de contenido particular como de carácter general, y que una de las medidas de reparación que pueda llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sea la declaración de nulidad. En este entendido, la interpretación que la Sala viene sosteniendo es acorde con la finalidad de la acción de grupo de permitir la reparación de daños ocasionados a un número plural de personas, sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma.”.*

En atención a la providencia antes relacionada, podemos concluir que, con las acciones de grupo se pretende que una persona en representación del grupo pueda interponer la demanda, sin que necesariamente tengan que concurrir conjuntamente todas las personas que conforman dicho grupo, y esto sólo puede darse en el caso que las pretensiones tengan una causa común, y esa causa común debe ser el mismo acto administrativo, en el entendido que no podría una

<sup>3</sup> La justificación constitucional de las acciones de grupo fue resumida de la siguiente forma en la sentencia C-241 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla: “Dentro de las razones que justifican la existencia de este instrumento, que es entonces adicional a las acciones civiles o administrativas que la ley otorga a cada uno de los así perjudicados, ha resaltado la Corte: i) la expectativa de avanzar en la solución de graves y estructurales problemas de acceso a la justicia; ii) la posibilidad de modificar el comportamiento de ciertos agentes económicos que de no existir un mecanismo de este tipo carecen de incentivos claros para evitar daños individuales pequeños, quizás catalogados como insignificantes, a un número considerable de personas, cuya polémica contrapartida puede ser un beneficio económico apreciable para tales agentes; iii) la importancia de contribuir a la economía procesal en beneficio de todos los involucrados, e incluso de quien aparezca como parte demandada, así como de evitar, en lo posible, la adopción de decisiones contradictorias como las que podrían presentarse al definirse en distintos tiempos y ante diversos jueces, cada uno de los casos individuales.”

<sup>4</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

persona pretender la nulidad de un acto administrativo que no le afecta a ella sino a otra persona, es decir, no tiene ningún sentido sustancial ni procedimental la declaratoria de nulidad de un acto administrativo que no lesiona ningún derecho al demandante, pues, habría que declararse necesariamente la falta de legitimación en la causa por activa.

En este orden de ideas, si varios demandantes pretenden la declaratoria de nulidad de una pluralidad de actos administrativos –*esto es, cada uno pretende la nulidad de su propio acto administrativo*–, no puede acudir al medio de control de Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo, ya que no existe una causa común, pues, habrá tantas causas como actos administrativos se hubieren demandado, donde el acto administrativo del cual ha de predicarse o no la nulidad es diferente con relación a cada uno de los demandantes. Pudiendo predicarse además, que con cada demandante el Departamento de Antioquia constituyó una relación sustancial de carácter laboral diferente, por lo que no procede la acumulación subjetiva de pretensiones.

Y para robustecer nuestra tesis, resulta pertinente indicar que ante la existencia de varios actos administrativos en un mismo sentido, no basta con demandar uno de ellos, toda vez que cada acto administrativo goza de la presunción de legalidad, esto es, que se presume que la Administración Pública para su expedición ha respetado tanto las normas constitucionales como legales. La presunción de legalidad permite que el acto administrativo surta efectos, y además, que se presuma válido, legítimo y legal, de ahí que para desvirtuarse dicha presunción el acto deberá ser revocado directamente por la misma administración, o el acto deberá ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues, la decisión administrativa produce efectos hasta el momento en que el juez declara su nulidad, tratándose de la acción de nulidad, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y acción de lesividad.

Así las cosas, tenemos que el acto administrativo existe y se presume válido hasta tanto no sea revocado por la Administración, o hasta que no se haya declarado su nulidad por un juez de lo contencioso administrativo, razón por la cual la nulidad de un acto en un determinado sentido no afecta a los demás actos que sostengan los mismos argumentos, debe declararse la nulidad de cada uno de ellos, constituyéndose cada uno de ellos en una causa individualmente considerada para demandar, debiendo el lesionado con cada acto administrativo solicitar la nulidad del acto que lesiona su derecho. Distinto es, si un número plural de personas presenta una sola petición ante la Administración, la cual da origen a un solo acto administrativo, el cual sí podría demandarse en acción de grupo, eso si, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.

Dado que en la acción que nos ocupa, cada demandante presentó su petición a la Administración, cada una de éstas ha generado un acto administrativo autónomo, debiendo demandarse su nulidad de manera independiente, en el entendido que no se cumple con el requisito de una causa común que exige la acción de grupo.

Y en lo que respecta al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, debemos precisar que no es posible la acumulación subjetiva de pretensiones de que trata el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, debiendo cada demandante presentar su propio medio de control, por cuanto la acumulación subjetiva de pretensiones no ha sido aceptada en nuestro medio judicial en lo que se refiere a la nulidad de actos administrativos, por dos razones, a saber, **i)** el Legislador al momento de redactar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sólo instituyó la figura de la acumulación objetiva de pretensiones en su artículo 165. Sin establecer nada al respecto en relación a la acumulación subjetiva. En nuestro sentir, dicha posición ha debido obedecer a la existencia de la acción de grupo, que en estricto sentido

obedece es a una acumulación de pretensiones subjetiva, cuando el daño proviene de una misma causa. Fue así, como quedó derogado el anterior canon legal consagrado en el artículo 145 del Código Contencioso Administrativo, que prescribía que *"En todos los procesos Contencioso Administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil"*; y **ii)** Históricamente, la Sección Segunda del Consejo de Estado, no ha permitido la acumulación subjetiva de pretensiones cuando se demandan varios actos administrativos, por cuanto allí no se cumple con el requisito de una causa común. Diferente posición ha asumido cuando varias personas demandan un mismo acto administrativo. Sobre el particular así se ha pronunciado<sup>5</sup>:

*"En primer lugar, advierte la Sala que, la presente acción fue presentada por un número plural de personas que reclaman de la entidad demandada el reconocimiento y pago de la prima de vida cara, correspondiente a los meses de agosto de 2001 y febrero y agosto de 2002, con ocasión al vínculo laboral que ostentan con la Institución.*

*El Código Contencioso Administrativo en su artículo 145, precisa que en todos los procesos contencioso administrativos procede la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil.*

*Por su parte, el Código de Procedimiento Civil, a través del artículo 82, establece la acumulación de pretensiones, con el siguiente tenor literal:*

*"El demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurren los siguientes requisitos:*

*1. Que el juez sea competente para conocer de todas; sin embargo, podrán acumularse pretensiones de menor cuantía a otras de mayor cuantía.*

*2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.*

*3. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.*

*En la demanda sobre prestaciones periódicas, podrá pedirse que se condene al demandado a las que se llegaren a causar entre la presentación de aquélla y la sentencia de cada una de las instancias.*

***También podrán formularse en una demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados, siempre que aquéllas provengan de la misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o deban servirse específicamente de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros.***

*En las demandas ejecutivas podrán acumularse las pretensiones de varias personas que persigan, total o parcialmente, unos mismos bienes del demandado, con la limitación del numeral 1º del artículo 157.*

*Cuando se presente una indebida acumulación que no cumpla con los requisitos previstos en los dos incisos anteriores, pero sí con los tres numerales del inciso primero, se considerará subsanado el defecto cuando no se proponga oportunamente la respectiva excepción previa. (negrilla fuera del texto original)*

*Las pretensiones planteadas en la demanda, en estricto sentido, no constituyen indebida acumulación de pretensiones, pues de acuerdo con la norma anteriormente transcrita, una misma demanda puede ser formulada por varios demandantes (acumulación subjetiva), cuando se presenten cualquiera de los condicionamientos allí señalados, es decir que las pretensiones provengan de una misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o se sirvan de las mismas pruebas.*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejera Ponente: Bertha Lucia Ramírez de Paez, Providencia del 4 de febrero de 2010, Radicación número: 05001-23-31-000-2003-2424-01(2702-08).

*Por tanto no es de recibo el argumento del A quo al respecto, pues la presente acción versa sobre el derecho que tiene cada demandante de percibir la prima de vida cara, con fundamento en normas expedidas por entes territoriales, que hacen que exista identidad de causa y objeto dentro de la controversia y proceda la acumulación subjetiva de pretensiones.”.*

En este orden de ideas, no basta sino indicar que no es procedente la acumulación subjetiva de pretensiones planteada por la parte actora, en el marco del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, dado que en el sub judice cada demandante agotó de forma individual el proceso administrativo, por lo que hay tantos actos administrativos como cuantos demandantes hay, de lo que se desprende que no hay una causa común que permita la acumulación pretendida.

En lo que respecta a la petición del 13 de septiembre de 2012 –folios 726 a 728-, tenemos que ella sí fue presentada por todos los demandantes, y si bien se presentó como petición de información, por lo que podría pensarse en principio, que tanto la petición como su respuesta no están encaminadas a que se profiera un acto administrativo en sentido estricto, esto es, una declaración de voluntad destinada a producir efectos jurídicos, que determine el nacimiento, la modificación o la extinción de derechos y obligaciones; es claro que la intención de los petentes no era simplemente la de solicitar una información, pues, en el derecho de petición se lee *“La persona natural suscrita, [...], en ejercicio del derecho de petición, con todo respeto a usted solicita lo enunciado en la referencia, con el objeto de obtener el derecho reclamado, efecto para el cual respetuosamente solicita la expedición de un acto administrativo con todas las formalidades legales que el caso amerita, de tal manera que se pueda acceder a la justicia contenciosa administrativa en caso de no estar conforme total o parcialmente con la decisión que se tome por parte de esa entidad territorial, lo que implica que esa entidad exprese la voluntad de RECONOCER O NEGAR LOS DERECHOS SOLICITADOS, de manera clara y libre, a través de un servidor público competente”.*

Dado que esta petición fue resuelta en los mismos términos que las que se presentaron individualmente por cada uno de los demandantes, se evidencia que de tomar este acto administrativo como el que pudiera demandarse a través del medio de control de Reparación de los Perjuicios causados a un Grupo, dicho proceso terminaría en una sentencia inhibitoria, toda vez que los actos administrativos individuales continuarían gozando de la presunción de legalidad y por ende produciendo sus efectos jurídicos. Sin que fuera posible acumular la pretensión de nulidad de cada uno de esos actos, por las razones anteriormente expuestas. De ahí que este Despacho sólo avocará conocimiento del medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en lo que respecta al primero de los demandantes enunciados, esto es, el señor **RICARDO MANUEL CASTILLO SERRANO**.

En este orden de ideas, los demás accionantes deberán presentar de manera separada los diferentes medios de control, en la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos de Medellín, a fin de que cada uno de ellos sea repartido dentro de los Despachos Judiciales.

**II.-** La Ley 1285 del 22 de enero 2009, *“Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”*, en su artículo 13 prescribe:

*“ARTICULO 13°. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:  
“Artículo 42 A. 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.”.*

Ahora bien, es importante resaltar que frente a los beneficios mínimos laborales, como la pensión, los cuales poseen la característica de ser ciertos e indiscutibles, el Honorable Consejo de Estado, en su jurisprudencia ha establecido la no obligación de someter estos derechos a la conciliación extrajudicial, toda vez, que por su carácter de irrenunciables nada tiene que discutirse en dicha instancia, no obstante lo anterior, la Corporación, bajo su línea jurisprudencial también ha sostenido con fundamento en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, que se tiene la facultad para conciliar y transigir derechos inciertos y discutibles en el campo laboral, razón por la cual cuando cabe la duda de tener o no un derecho laboral el cuál no está consagrado legalmente como mínimo, se tiene la obligación de buscar un acercamiento entre las partes, para que estas debatan el punto en cuestión y puedan sublimar sus diferencias evitando trascender a instancias judiciales.

Así lo indicó, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en Providencia del 11 de marzo de 2010, dentro del Expediente No. 1563-09:

*“...En efecto, con la expedición de la Ley 1285 de 22 de enero de 2009 el legislador introdujo varias modificaciones a la Ley 270 de 1996, entre ellas, la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Sobre el particular, el artículo 13 de la citada norma señaló como requisito de procedibilidad, para el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y controversias contractuales, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.*

*(...)*

*De la norma transcrita, se advierte que la conciliación extrajudicial únicamente se exige como requisito de procedibilidad cuando el asunto que se pretende controvertir en sede jurisdiccional, tenga el carácter de conciliable. No obstante ello, la norma no señaló las pautas o criterios que le permitieran al juez identificar la naturaleza de los asuntos que eventualmente pueden someterse al trámite de la conciliación extrajudicial.*

*Sin embargo, debe decirse que el artículo 53 de la Constitución Política es la preceptiva que autoriza la conciliación o transacción sobre los derechos de carácter laboral. En efecto, por intermedio de la citada cláusula constitucional, el constituyente de 1991 le atribuyó al Congreso de la República el deber de expedir el estatuto del trabajo teniendo en cuenta, entre otros aspectos, unos principios mínimos fundamentales de carácter laboral, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos contenidos en las normas laborales y las facultades para conciliar y transigir sobre derechos inciertos y discutibles.*

*(...)*

*Sobre este particular, debe decirse que el derecho a la seguridad social, en punto de la prestación pensional, constituye un patrimonio inalienable e irrenunciable, del trabajador, el cual hace parte de las condiciones de dignidad y justicia que deben orientar toda relación laboral.*

*Así lo ha sostenido esta sección:*

*“(...) Es indispensable no perder de vista que son materia de conciliación, derechos que tengan el carácter de “inciertos y discutibles” estos son los autorizados por el artículo 53 de la Carta Política, y a los que hace referencia la ley estatutaria al establecer dicho requisito “... cuando los asuntos sean conciliables...”.*

*Cuando una persona considera que ha causado el derecho a la pensión, por cumplir los requisitos señalados en la ley, las partes involucradas en la eventual controversia judicial, no están en posibilidad jurídica de conciliar tal derecho. Él, como se sabe, es de carácter imprescriptible e irrenunciable, las condiciones para su reconocimiento están señaladas en la ley y ella no puede ser objeto de negociación por ninguno de los extremos, por ser de orden público.*

*La anterior, es la razón de ser del condicionamiento señalado en la ley, para exigir la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad del contencioso*

*administrativo laboral "...cuando los asuntos sean conciliables..." de lo contrario el legislador no hubiera consignado dicha frase.*

*(...).*

*Insiste la Sala en que para la exigencia del requisito de procedibilidad en examen, el juez en materia contencioso administrativa debe observar extremo cuidado con "los derechos ciertos y discutibles" susceptibles de conciliación en materia laboral, puesto que la mayoría de ellos son irrenunciables e imprescriptibles y para sus destinatarios son fundamentales, como sucede con el derecho a la pensión.(...)"...".*

Así las cosas, a partir de la vigencia de la Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, cuando los asuntos sean conciliables, la conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa, constituye requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código de Contencioso Administrativo –entiéndase los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, vale decir, para promover las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. Y este requisito se debe exigir a partir del 22 de enero de 2009, fecha en la cual fue promulgada la Ley en el Diario Oficial 47240.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 161 prescribe:

**"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. [...]"*

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que no obra en el expediente la conciliación extrajudicial en derecho, que se exige como requisito de procedibilidad para el ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se impone la inadmisión de la demanda, toda vez que en el sub iudice lo pretendido resulta conciliable, por tratarse de derechos inciertos y discutibles.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTITRÉS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

**RESUELVE**

**1.-** Avocar el conocimiento del medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en lo que respecta al primero de los demandantes enunciados, esto es, el señor **RICARDO MANUEL CASTILLO SERRANO.**

**2.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **SE INADMITE** la demanda de la referencia, para que la parte demandante, dentro del término de **diez (10) días**, contados a partir de siguiente al de la notificación por estados del

presente auto, corrija los defectos simplemente formales que a continuación se relacionan. Si así no lo hiciera, se rechazará:

**2.1.-** Se deberá aportar el acta de la conciliación efectuada entre el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, y el señor RICARDO MANUEL CASTILLO SERRANO, en relación a las pretensiones invocadas en la presente demanda, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**2.2.-** Prescribe el artículo 65 del Código de Procedimiento Civil: "*Los poderes generales para toda clase de procesos y los especiales para varios procesos separados, sólo podrán conferirse por escritura pública. En los poderes especiales, los asuntos se determinarán claramente, de modo que no puedan confundirse con otros. [...]*".

Dado que no es claro el poderdante, al conferir poder al Doctor LUIS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO, por cuanto no establece cuál es el acto administrativo a demandar a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho; deberá conferirse nuevo poder donde se determine claramente los actos administrativos emanados del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, que serán objeto de la presente acción.

**2.3.-** Del memorial y de los anexos que se presenten en cumplimiento de los requisitos exigidos se allegará copia para cada uno de los traslados.

**2.4.-** Se ordena a los accionantes que presenten de manera separada los diferentes medios de control, en la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos de Medellín, a fin de que cada uno de ellos sea repartido dentro de los Despachos Judiciales, dentro del término de **diez (10) días**, contados a partir de la notificación por estados del presente auto.

**2.5.-** Se faculta al señor apoderado judicial de los demandantes para que retire todos los documentos que deben configurar las demás demandas.

**2.6.-** De considerarlo pertinente, podrá el apoderado judicial de la parte actora, tomarle copia al presente auto para allegar a las demás demandas, a efectos de que la fecha de presentación de esta demanda, se tome como fecha de interrupción en relación a las demás demandas. Lo anterior, siempre que ello se realice dentro del término de **diez (10) días**, contados a partir de la notificación por estados del presente auto.

**NOTIFIQUESE**

**PILAR ESTRADA GONZÁLEZ**

**Juez.**