



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D. C., uno (1) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Expediente N°: 11001-03-25000-2013-01491-00

N° Interno: 3790–2013

Actor: Luis Alfonso Buitrago Vásquez y otros

Demandado: Procuraduría General de la Nación

Asunto: Acumulación de demandas – aplicación del artículo 148 del Código General del Proceso.

Régimen: Ley 1437 - Medio de Control de Nulidad y restablecimiento del derecho.

Ha venido el proceso de la referencia con informe de fecha 11 de mayo de 2015, para resolver sobre la solicitud de acumulación de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho y proveer sobre la admisión.



I. ANTECEDENTES

Los señores Luis Alfonso Buitrago Vásquez, Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar, **a través del abogado Roberto Ávila Gafaro**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138¹ de la ley 1437 de 2011², solicitaron la nulidad de los fallos disciplinarios de 19 de junio y 1º de noviembre de 2012 proferidos por el Procurador Provincial de Bucaramanga y la Procuradora Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, por medio de los cuales fueron sancionados con destitución de los cargos de Concejales del Municipio de Florida Blanca e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años³.

¹ Ley 1437 de 2011. Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³ En los actos administrativos disciplinarios acusados se presentó por parte de las autoridades disciplinarias en contra de los ahora demandantes como imputación jurídica la comisión de la falta gravísima consagrada en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y como imputación fáctica haber incurrido en prevaricato por aprobar mediante el Acuerdo Municipal N° 02 de 2008 en favor del Alcalde del Municipio de Florida Blanca el pago de una prima técnica a la cual no tenía derecho.



Este Despacho por auto de 20 de octubre de 2014 (fl. 435 del expediente) inadmitió la demanda y otorgó al apoderado de los demandantes doctor Roberto Ávila Gafaro, un plazo de diez (10) días, para que estableciera con claridad los actos administrativos a demandar, toda vez que la Procuraduría General de la Nación mediante Resolución de 22 julio de 2013 revocó directamente los fallos disciplinarios acusados de **19 de junio y 1º de noviembre de 2012**⁴ y emitió decisión sustitutiva⁵, en la cual disminuyó la sanción impuesta a los demandantes a suspensión de diez (10) meses para el ejercicio del cargo de Concejales del Municipio de Florida Blanca.

El demandante Luis Alfonso Buitrago Vásquez otorgó nuevo poder al **abogado Javier Augusto Buitrago Rey**, quien mediante memorial de fecha 23 de enero de 2015 (fl. 447 del expediente) a efectos de subsanar y modificar la demanda original, y ii) los demandantes Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar a través del **abogado Roberto Ávila Gafaro** presentaron memorial de 26 de enero de 2015 (fl. 468 del expediente), en el cual también manifestaron subsanar y modificar la demanda original.

⁴ Proferidos por el Procurador Provincial de Bucaramanga y la Procuradora Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, por medio de los cuales los señores Luis Alfonso Buitrago Vásquez, Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar, fueron sancionados con destitución de los cargos de Concejales del Municipio de Florida Blanca e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años.

⁵ Ley 1474 de 2011. Artículo 48. *Competencia*. El artículo 123 de la Ley 734 de 2002 quedará así: (...) Parágrafo. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio, en este último evento cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá la decisión correspondiente.



En atención a lo anterior, al Despacho por auto de 6 de abril de 2015 (fl. 541 del expediente) señaló que en el expediente obraban dos (2) demandas diferentes contra la Procuraduría General de la Nación, por lo cual otorgó un plazo de cinco (5) días a los abogados, para que previa consulta con su poderdante manifestaran con cuál de los dos apoderados deseaban continuar la demanda, advirtiendo que *“esta situación podría implicar para la demanda del señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez, presentada por el apoderado Javier Augusto Buitrago Rey, la separación del presente expediente y su posible sometimiento a reparto sin los anexos que ya obran en el trámite, en la medida en que, estos fueron presentados con la demanda original”*⁶.

El **abogado Javier Augusto Buitrago Rey**, apoderado del señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez, en memorial de 5 de mayo de 2015 (fl. 555 del expediente) manifestó: i) que previa consulta⁷ con su poderdante éste le ratificó el poder que le había otorgado para que sea el único abogado que agencie sus derechos en la presente demanda; ii) que no desea separarse del trámite del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho que inició con la demanda presentada por el abogado Roberto Avila Gafaro y iii) que en todo caso el Despacho debe dar curso a una acumulación de pretensiones, de procesos o de demandas pues el Consejo de Estado tiene competencia para conocer las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho formuladas en ambas demandas por ser coincidentes, conexas y tener unidad de materia. El abogado **Roberto Avila Gafaro**, no se pronunció sobre el asunto.

⁶ Ver auto de 6 de abril de 2015, folio 543 del expediente –cuaderno principal-.

⁷ Anexa memorial de consulta al señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez, a folio 553 del expediente –cuaderno principal-.



II. CONSIDERACIONES

Atendiendo a lo anterior entiende el Despacho que a fin de resolver la solicitud de acumulación presentada por el **abogado Javier Augusto Buitrago Rey**, apoderado del señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez y proveer sobre la admisión, se debe establecer si: **i)** si se rompió la unidad de la demanda y en consecuencia en el expediente obran dos demandas; **ii)** en el presente caso es procedente la acumulación de pretensiones, de procesos o de demandas de conformidad con la normativa contenciosa administrativa y **iii)** proveer sobre la admisión.

(I) Sobre el rompimiento de la unidad la demanda

Para determinar si en el expediente se rompió la unidad de la demanda debe el despacho realizar el análisis formal y material de los escritos que obran en el expediente.

Análisis formal. Observa el despacho que, en el expediente obran dos grupos de escritos, el primero integrado por los memoriales visibles de folios 1 a 62⁸ y 468 a 474⁹ del expediente, en los cuales actúan como demandantes los

⁸ Memorial de demanda inicial.

⁹ Memorial por medio del cual se señala que se corrige la demanda inicial.



señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar, representados judicialmente por el abogado Roberto Avila Gafaro, y el segundo compuesto por los memoriales visibles a folios 1 a 62¹⁰ y 447 a 466¹¹ del expediente.

De lo anterior se desprende que en un mismo expediente, obran dos grupos de demandantes y en consecuencia dos representantes judiciales principales, situación que formalmente permite concluir que obran dos escritos de demanda distintos contra un mismo demandado, a saber la Procuraduría General de la Nación.

Análisis material. Para efectos de establecer si en el presente caso existen dos demandas materialmente distintas, el Despacho procederá establecer si entre los dos grupos escritos existen divergencias que permitan determinar que no solo formalmente sino también materamente obran demandas distintas.

(i) En el primer grupo de escritos (folios 1 a 62¹² y 468 a 474¹³ del expediente), en los que obran como demandantes los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar a través del abogado Roberto Avila Gafaro, se observa que:

¹⁰ Memorial de demanda inicial.

¹¹ Memorial por medio del cual se señala que se corrige la demanda inicial.

¹² Memorial de demanda inicial.

¹³ Memorial por medio del cual se señala que se corrige la demanda inicial.



a) Las pretensiones: Solicita la nulidad de la Resolución de 22 de julio de 2013 proferida por el Procurador General de la Nación¹⁴.

b) El concepto de violación, menciona los siguientes cargos:

b.1) Falsa motivación del acto administrativo de sanción disciplinaria: 1) No se tuvo en cuenta el artículo 184 de la Ley 136 de 1994¹⁵ que otorga a los Concejos Municipales competencia para establecer una prima técnica en favor de los alcaldes, 2) No es cierto que al haberse anulado el artículo 13 del Decreto 2164 de 1991¹⁶, los Concejos Municipales perdieran competencia para decretar primas técnicas en favor de los alcaldes.

b.2. Indebida valoración probatoria: No se tuvo en cuenta la exposición de motivos ni el acta de la sesión en la cual se aprobó el Acuerdo N° 01 de 2008¹⁷, documentos que demostraban que los disciplinados no tenían la intención de votar favorablemente la iniciativa presentada por el acalde de ese ente municipal.

¹⁴ Por la cual se disminuyó la sanción disciplinaria impuesta a todos los demandantes de destitución y diez (10) años de inhabilidad a diez (10) meses de suspensión del ejercicio del cargo de Concejales del Municipio de Florida Blanca

¹⁵ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹⁶ Proferido por el Presidente de la República, por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-Ley 1661 de 1991.

¹⁷ Acuerdo proferido por el Consejo Municipal de Florida Blanca, por medio del cual se otorgó al acalde de ese municipio una prima técnica.



b.3. Indebida interpretación del Decreto N° 1919 de 2002¹⁸: No se tuvo en cuenta que esta norma otorga competencia a los concejos municipales para aplicar las prestaciones de los servidores públicos del nivel nacional a los servidores públicos del nivel territorial.

(ii) En el segundo grupo de escritos (Folios 1 a 62¹⁹ y 447 a 466²⁰ del expediente), en el que obra como demandante el señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez a través del abogado Javier Augusto Buitrago Rey, se observa lo siguiente:

a) Fundamentos de hecho: Incluye un hecho que no se encuentra plasmado en los escritos en los cuales obran como demandantes los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar, e indica que el demandante no participó en la iniciativa que presentó el alcalde municipal de Florida Blanca ante el Concejo Municipal de esa entidad territorial, para que se otorgara la prima técnica.

b) Pretensiones: Solicita la nulidad de la Resolución de 22 de julio de 2013 proferida por el Procurador General de la Nación²¹; el pago de una suma equivalente a 2000 SMLMV²² a título de perjuicio material; el pago de intereses; el pago de las costas

¹⁸ Proferido por el Presidente de la República, por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial.

¹⁹ Memorial de demanda inicial.

²⁰ Memorial por medio del cual se señala que se corrige la demanda inicial.

²¹ Por la cual se disminuyó la sanción disciplinaria impuesta a todos los demandantes de destitución y diez (10) años de inhabilidad a diez (10) meses de suspensión del ejercicio del cargo de Concejales del Municipio de Florida Blanca

²² Salarios mínimos legales mensuales vigentes.



del proceso contencioso administrativo; el pago de las agencias en derecho y la actualización e indexación de la condena monetaria que se imponga a la entidad demandada.

c) El concepto de violación, menciona los siguientes cargos:

c.1. Falsa motivación: 1) Se aseguró que participó en la iniciativa presentada ante el consejo municipal de Florida Blanca para el reconocimiento de la prima técnica al Alcalde de ese ente territorial, lo cual no es cierto; 2) Se desconoció que el Decreto N° 1919 de 2002²³ autoriza aplicar las prestaciones económicas de los servidores públicos del orden nacional a los servidores públicos del orden territorial.

c.2. Vulneración del principio de congruencia: No hubo congruencia técnica y fáctica entre el pliego de cargos y el fallo disciplinario que impuso la sanción de suspensión por diez (10) meses para el ejercicio del cargo de concejal del municipio de Florida Blanca.

c.3. Falsa argumentación: Se indicó que la iniciativa de acuerdo aprobada fue la que presentó el alcalde del municipio Florida Blanca, lo cual no es cierto.

²³ Proferido por el Presidente de la República, por el cual se fija el Régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial.

c.4. Irregularidades en la actuación disciplinaria: 1) No había certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad; 2) No se estudiaron los argumentos de defensa; 3) No se desvirtuó la presunción de buena fe; 4) la sanción obedeció a criterios subjetivos; 5) inexistencia de dolo en la conducta.

c.5. Ineficacia del Acuerdo N° 02 de 2008²⁴: Este acto administrativo careció de eficacia dado que no fue publicado en la Gaceta del Consejo Municipal de Florida Blanca y por tanto el hecho investigado disciplinariamente no existió.

Para efectos de dar mayor claridad al asunto, el Despacho se permite resumir lo anterior, en el siguiente cuadro:

CUADRO RESUMEN COMPARATIVO DE DEMANDAS		
	DEMANDA N° 1	DEMANDA N° 2
DEMANDANTES.	- Félix Marino Jaimes Caballero. - Carlos Ciro Ruiz Duarte. - Carlos Roberto Ávila Aguilar.	- Luis Alfonso Buitrago Vásquez
DEMUDADO.	- Procuraduría General de la Nación	Procuraduría General de la Nación
APODERADO DE LA PARTE DEMANDANTE.	- Roberto Avila Gafaro	- Javier Augusto Buitrago Rey

²⁴ Proferido por el Concejo Municipal de Florida Blanca, por medio del cual se estableció para el alcalde del municipio de Floridablanca una prima técnica.

PRETENSIONES.	<ul style="list-style-type: none"> - Nulidad de Resolución de 22 de julio de 2013 proferida por el Procurador General de la Nación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nulidad de Resolución de 22 de julio de 2013 proferida por el Procurador General de la Nación. - Pago de 2000 SMLMV a título de perjuicio material. - Pago de intereses. - Pago de las costas del proceso contencioso administrativo. - Pago de las agencias en derecho. - Actualización e indexación de la condena monetaria que se imponga a la entidad demandada.
CONCEPTO DE VIOLACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falsa motivación. 2. Indebida valoración probatoria. 3. Indebida interpretación del Decreto N° 1919 de 2002. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falsa motivación 2. Falta de congruencia técnica y fáctica entre el pliego de cargos y el fallo disciplinario 3. Falsa argumentación 4. Irregularidades en la apreciación de las normas disciplinarias 5. Ineficacia del Acuerdo N° 02 de 2008 proferido por el Consejo Municipal de Florida Blanca.
ESCRITOS QUE COMPONENTEN LA DEMANDA	<p>Escrito de folio 1 a 62 del expediente. Escrito de folio 468 a 474 del expediente</p>	<p>Escrito de folio 1 a 62 del expediente. Escrito de folio 447 a 466 del expediente.</p>

Ahora bien, de conformidad con el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011²⁵, entre los elementos distintivos una demanda está i) la designación de las **partes** y de sus representantes; ii) **las pretensiones**, iii) los fundamentos de hecho y iv) el **fundamento de derecho o concepto de violación**.

Ley 1437 de 2011.

Artículo 162. *Contenido de la demanda*. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica.

²⁵ Ley 1437 de 2011. Artículo 162. *Contenido de la demanda*. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación. (...).".



Ateniendo al análisis precedente y a la norma antes transcrita, puede afirmar el Despacho que en el presente caso estamos materialmente ante dos demandas diferentes que obran en un mismo expediente, la primera presentada por los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar a través del abogado Roberto Avila Gafaro (Demanda N° 1) y la segunda presentada por el señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez a través del apoderado Javier Augusto Buitrago Rey (Demanda N° 2), las cuales si bien están dirigidas contra la Procuraduría General de la Nación y tienen como pretensión principal la nulidad de la Resolución 22 de julio de 2013 proferida por el Procurador General de la Nación²⁶, difieren en la **parte demandante**, **las pretensiones** de restablecimiento del derecho y en los argumentos del **concepto de violación**.

Establecido lo anterior debe el Despacho proceder a analizar si frente a la existencia de dos (2) demandas formal y materialmente diferentes en un mismo expediente, es procedente en el presente como lo solicita el demandante Luis Alfonso Buitrago Vásquez a través del apoderado Javier Augusto Buitrago Rey, aplicar la figura jurídica de la acumulación de pretensiones, la acumulación de procesos o la acumulación de demandas²⁷.

(ii) Sobre las figuras jurídicas de la acumulación de pretensiones, de procesos y de demandas.

²⁶ Por medio de la cual disminuyó la sanción disciplinaria a todos los demandantes a diez 10 meses de suspensión del ejercicio del cargo como Concejales del Municipio de Florida Blanca

²⁷ O el examen de admisibilidad solo puede recaer sobre la demanda presentada por los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar a través del abogado Roberto Avila Gafaro (Demanda N° 1).



La Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a procesos ordinarios, hace referencia únicamente a la figura de la acumulación **de pretensiones en una misma demanda**. Los artículos 157, 162 (numeral 2°), 165 ídem, expresan lo siguiente:

Ley 1437 de 2011

Título V. Demanda y proceso contencioso administrativo

Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor **en la demanda**, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, **cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones**, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.



Artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, **con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.**

Artículo 165. Acumulación de pretensiones. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

Título VIII Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral.

Artículo 281. Improcedencia de acumulación de causales de nulidad objetivas y subjetivas. En una misma demanda no pueden acumularse causales de nulidad relativas a vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado, con las que se funden en irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio.



La indebida acumulación dará lugar a la inadmisión de la demanda para que se presenten de manera separada, sin que se afecte la caducidad del medio de control.

De las referidas disposiciones se desprende que para la acumulación de pretensiones: 1) deben aplicarse las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, artículo 162, numeral 2º)²⁸, de acuerdo con las cuales es requisito que **2) las pretensiones consten en una misma demanda**, 3) que las pretensiones sean de un mismo medio de control o de medios de control diferentes tales como nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, contractual y reparación directa, 3) que se cumpla con los requisitos de competencia del juez, no operancia de la caducidad e identidad de procedimiento (Ley 1437, artículo 165), y que 4) cuando se trate de pretensiones de nulidad electoral no pueden acumularse pretensiones objetivas con subjetivas.

En ese orden de ideas y atendiendo a las normas antes mencionadas se observa que en materia contenciosa administrativa la figura jurídica de la acumulación de pretensiones de un mismo medio de control o de diferentes tiene como presupuesto la existencia de una sola demanda, lo cual no se compadece con la situación jurídico procesal que se presenta en este momento, en la medida en que en el

²⁸ Esto es un cambio sustancial del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo puesto que en el artículo 145 del Código Contencioso Administrativo se establecía que la acumulación de pretensiones procedería en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil.



presente expediente como se dejó claro en acápite previo obran dos (2) demandas formal y materialmente distintas²⁹.

La Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no consagra expresamente para los procesos ordinarios las figuras jurídicas de la acumulación de procesos y de demandas, sin embargo el artículo 306 ídem consagró una cláusula de remisión al Código de Procedimiento civil –*hoy Código General del Proceso*– en los siguientes términos:

Ley 1437 de 2011.

Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El Código General del Proceso, en el artículo 148 numeral 1° señala lo siguiente:

Código General del Proceso

Artículo 148. Procedencia de la acumulación en los procesos declarativos. Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

²⁹ Que si bien están encaminadas por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tienen distintos demandantes, representantes judiciales así como diferencias en sus pretensiones y concepto de violación



1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.

b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.

c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.

2. Acumulación de demandas. Aun antes de haber sido notificado el auto admisorio de la demanda, podrán formularse nuevas demandas declarativas en los mismos eventos en que hubiese sido procedente la acumulación de pretensiones.

3. Disposiciones comunes. Las acumulaciones en los procesos declarativos procederán hasta antes de señalarse fecha y hora para la audiencia inicial.

Si en alguno de los procesos ya se hubiere notificado al demandado el auto admisorio de la demanda, al decretarse la acumulación de procesos se dispondrá la notificación por estado del auto admisorio que estuviere pendiente de notificación.

De la misma manera se notificará el auto admisorio de la nueva demanda acumulada, cuando el demandado ya esté notificado en el proceso donde se presenta la acumulación.

En estos casos el demandado podrá solicitar en la secretaría que se le suministre la reproducción de la demanda y de sus anexos dentro de los tres (3) días siguientes, vencidos los cuales comenzará a correr el término de ejecutoria y el de traslado de la demanda que estaba pendiente de notificación al momento de la acumulación.

Cuando un demandado no se hubiere notificado personalmente en ninguno de los procesos, se aplicarán las reglas generales.

La acumulación de demandas y de procesos ejecutivos se regirá por lo dispuesto en los artículos 463 y 464 de este código.

La norma anterior hace referencia a la figura de la acumulación en cuanto a procesos y en cuanto a demandas, ambos de naturaleza declarativa.



a) En cuanto a la acumulación de procesos, señala la codificación procesal civil que ésta procede: i) de oficio o a petición de parte, ii) **para procesos** que se encuentren en la misma instancia, iii) **para procesos** que se tramiten por el mismo procedimiento, iv) **cuando se allá proferido auto admisorio de la demanda** aunque no es necesario que este se haya notificado y siempre que v) las pretensiones pudieran acumularse en una misma demanda o sean conexas o el demandado sea el mismo y las expresiones de mérito se fundamenten en los mismos hechos.

De acuerdo con los numerales 1° y 3° del artículo 148 del Código General del Proceso, antes transcritos, la acumulación de procesos exige como presupuesto la existencia de varios procesos y en consecuencia que en estos ya se haya trabado al litis mediante la expedición del auto admisorio de la demanda.

Lo anterior permite al Despacho concluir que no es procedente en el presente caso aplicar la figura jurídica de la acumulación de procesos, dado que las circunstancias jurídico procesales del presente caso no lo permiten, en la medida en que no se cumple la condición de que existan procesos para acumular, ya que en este eventos lo que ocurre es que existen son dos (2) demandas que obran en un mismo expediente, en el cual además aún no se ha trabado al litis.

En atención a los numerales 2° y 3° del Código General del Proceso, que consagra la figura jurídica de la acumulación de demandas, que:



- i) Consiste en la posibilidad de que se puedan presentar nuevas demandas en un proceso o expediente donde ya obra una demanda inicial.

- ii) La oportunidad para presentar la nueva demanda corre desde antes de que se notifique el auto admisorio y hasta antes de la fecha y hora de la audiencia inicial.

- iii) El único requisito para que proceda la acumulación es que las demandas se hubiesen podido presentar como pretensiones acumuladas dentro de un mismo libelo, es decir, que respecto de ellas hubiese sido procedente la acumulación de pretensiones³⁰ en los términos del artículo 165 de la Ley

³⁰ Código General del Proceso

Artículo 88. Acumulación de pretensiones.

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 tener en cuenta la 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 aquella y el cumplimiento de la sentencia definitiva.

También podrán formularse en una demanda pretensiones de uno o varios demandantes o contra uno o varios demandados, aunque sea diferente el interés de unos y otros, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando provengan de la misma causa.
- b) Cuando versen sobre el mismo objeto.
- c) Cuando se hallen entre sí en relación de dependencia.
- d) Cuando deban servirse de unas mismas pruebas.

En las demandas ejecutivas podrán acumularse las pretensiones de varias personas que persigan, total o parcialmente, los mismos bienes del demandado.

Ley 1437 de 2002.

Artículo 165. *Acumulación de pretensiones.* En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

1437 de 2011³¹, a saber, que se trate de pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas; que el juez sea competente para conocer de todas, que no se excluyan entre sí *-salvo que se propongan como principales y subsidiarias-*, no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas y que deban tramitarse por el mismo procedimiento.

iv) En cuanto a las notificaciones se tiene que, si ya se ha notificado la admisión de una primera demanda, el auto admisorio de la demanda que se acumula se debe notificar por estado y el demandado tendrá derecho a solicitar copia de la misma.

En el presente caso se cumplen todos los requisitos consagrados en los numerales 2° y 3° del artículo 148 del Código General del Proceso, en la medida en que³²:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.

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

3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.

4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

³¹ Se hace referencia al artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, en la medida en que

³² De acuerdo con lo señalado en líneas previas la figura jurídica de la acumulación de demandas, señalada en el numeral 2° del artículo 148 del C.G.P., concuerda con la situación de hecho del presente asunto y tiene relación con la solicitud presentada por el demandante Luis Alfonso Buitrago Vásquez a través de su apoderado Javier Augusto Buitrago Rey.



i) Ya se abrió un expediente con un número de radicado³³ con motivo de una de una primera demanda presentada por los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar a través de su abogado el señor Roberto Avila Gafaro, y se pretende la acumulación una nueva demanda esto es la presentada por el señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez a través de su apoderado Javier Augusto Buitrago Rey;

ii) La configuración de la nueva demanda, tuvo lugar antes de que se expida auto admisorio y antes de que se señale fecha y hora de la audiencia inicial;

iii) Las dos demandas³⁴ se habrían podido presentar en una sola acumulando sus pretensiones, es decir que respecto de ellas hubiese sido procedente la acumulación de pretensiones, dado que:

1) Se trata de pretensiones de un mismo medio de control esto es de nulidad y de restablecimiento del derecho;

2) Las pretensiones que contienen son conexas en la medida en que comparten una misma causa;

³³ Número de radicado 11001-03-25000-2013-01491-00 (3790–2013).

³⁴ Demanda N° 1 presentada por los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar a través de su abogado el señor Roberto Avila Gafaro, y la demanda N° 2 presentada por el señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez a través de su apoderado Javier Augusto Buitrago Rey.



3) el Juez competente para conocer de ellas es el Consejo de Estado, en la medida en que ambas están dirigidas contra un acto administrativo de carácter disciplinario proferida por el Procurador General de la Nación;

4) Las pretensiones de ambas demandas no se excluyen entre sí en la medida en que están encaminadas hacia un mismo objetivo, esto es la nulidad del mencionado acto administrativo, no ha operado la caducidad de ninguna de las pretensiones en la medida en que la demanda original fue presentada dentro del término de cuatro meses (4) siguientes a la notificación del acto administrativo que los sancionó disciplinariamente,

5) Todas se tramitan por el procedimiento ordinario en la medida en que pertenecen al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así las cosas, dado que se dan los presupuestos para la acumulación de las demandas antes mencionadas en un solo expediente, el Despacho así lo decretará en la parte resolutive de la presente providencia, por lo cual a continuación procederá a proveer sobre la admisión de las demandas acumuladas.

(iii) Sobre la admisión.

Este Despacho por auto de 20 de octubre de 2014, inadmitió el escrito de demanda inicial presentado por los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte, Carlos Roberto Ávila Aguilar y Luis Alfonso Buitrago Vásquez (folios 1 a 62 del expediente) y otorgó a los demandantes un término de diez (10) días para que lo



corrigieran y determinaran con claridad los actos administrativos demandados, toda vez que, entre éstos no estaba la

Resolución de 22 julio de 2013 proferida por el Procurador General de la Nación mediante la cual se revocó directamente los fallos disciplinarios acusados de **19 de junio y 1º de noviembre de 2012**³⁵ y emitió decisión sustitutiva³⁶.

La anterior decisión quedó notificada por Estado el 19 de diciembre de 2014 y el término de diez (10) días para corregir la demanda corrió a partir del 13 de enero de 2015 hasta el 26 de enero de 2015 inclusive.

Mediante memorial de 23 de enero de 2015 (fl. 442 a 467 del expediente), es decir antes de vencerse el plazo legal otorgado por el despacho, el señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez a través de su apoderado Javier Augusto Buitrago Rey, manifestó corregir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

**“PRETENSIONES, HECHOS Y OMISIONES QUE FUNDAN LAS
PRETENSIONES, Y FUNDAMENTOS DE DERECHO EN QUE SE APOYAN
LAS PRETENSIONES.**

A. PRETENSIONES, DECLARACIONES Y CONDENAS:

³⁵ Proferidos por el Procurador Provincial de Bucaramanga y la Procuradora Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, por medio de los cuales los señores Luis Alfonso Buitrago Vásquez, Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar, fueron sancionados con destitución de los cargos de Concejales del Municipio de Florida Blanca e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años.

³⁶ En la cual disminuyó la sanción impuesta a los demandantes a suspensión de diez (10) meses para el ejercicio del cargo de Concejales del Municipio de Florida Blanca.



1. **PRETENSIÓN PRINCIPAL:** Que se declare nulo el resuelve segundo de la decisión de revocatoria directa contenida en la resolución expedida por el señor Procurador General de la Nación, Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado, de fecha 22 de julio de 2013, y que señala:

“SEGUNDO: DICTAR DECISIÓN SUSTITUTIVA DE LOS FALLOS DE INSTANCIA y en consecuencia fijas como sanción [...] SUSPENSIÓN DE DIEZ (10) MESES.”.

Mediante memorial de 26 de enero de 2015 (fl. 468 del expediente), es decir antes de vencerse el plazo legal otorgado por el despacho, los demandantes Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar mediante Roberto Ávila Gafaro manifestaron corregir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

“(...) procedo a SUBSANAR la demanda en el sentido de precisar cuáles son los actos administrativos demandados, así:

PRETENSIONES

Las Pretensiones en el presente medio de control quedarán así:

(...).

TERCERA: Declarar la Nulidad del Acto Administrativo – Resolución - sin número, expedido el 22 de julio de 2013 por el Procurador General de la Nación, radicación Siaf 2012-468233 implicado CARLOS ROBERTO AVILA AGUILAR y otros, mediante el cual decide la solicitud de REVOCATORIA DIRECTA de las decisiones de primera y segunda instancia proferidas por la Procuradurías Provincial de Bucaramanga el 19 de junio de 2012 y la Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa del 1 de noviembre de 2012, DECLARA LA REVOCATORIA DIRECTA de los fallos de instancia en lo que respecta al análisis de culpabilidad, manteniendo los demás aspectos argumentativos de la providencia y DICTA DECISION SUSTITUTIVA DE LOS FALLOS DE INSTANCIA y en consecuencia fija



como sanción la SUSPENSIÓN EN DIEZ (10) MESES en para los señores CARLOS ROBERTO ALEXANDER AVILA AGUILAR, LUIS ALFONSO BUITRAGO VASQUEZ , CARLOS CIRO RUIZ DUARTE, y a FELIX MARINO JAIMES CABALLERO, por ser este Acto Administrativo contrario a Derecho, a la realidad probatoria, sustancial y procesal y a los Principios y Derechos Fundamentales Constitucionales, conforme se demostrará en el capítulo respectivo de este medio de control. (...)”.

En atención a lo anterior se observa que i) las correcciones antes transcritas fueron presentadas dentro del término otorgado por el despacho y ii) en ellas se señaló que el acto administrativo demandado es la **Resolución de 22 julio de 2013** proferida por el Procurador General de la Nación mediante la cual se revocó directamente los fallos disciplinarios acusados de **19 de junio y 1º de noviembre de 2012**³⁷ y emitió decisión sustitutiva³⁸ en el sentido disminuir la sanción de destitución e inhabilidad por el término de diez (10) años a suspensión del ejercicio del cargo por el término de diez (10) meses, con lo cual es claro que los actores corrigieron las demandas en los términos establecidos por el despacho y sería procedente en principio decretar la admisión, sin embargo dado que con la corrección se cambió el acto administrativo demandado se hace necesario realizar nuevamente el estudio de admisión frente a este acto administrativo.

Ahora bien, la **Resolución de 22 julio de 2013** fue proferida por el señor Procurador General de la Nación en el marco de las competencias de revocatoria

³⁷ Proferidos por el Procurador Provincial de Bucaramanga y la Procuradora Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, por medio de los cuales los señores Luis Alfonso Buitrago Vásquez, Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar, fueron sancionados con destitución de los cargos de Concejales del Municipio de Florida Blanca e inhabilidad para el ejercicio de funciones públicas por diez (10) años.

³⁸ En la cual disminuyó la sanción impuesta a los demandantes a suspensión de diez (10) meses para el ejercicio del cargo de Concejales del Municipio de Florida Blanca.



directa de los fallos de sus inferiores jerárquicos, establecidas en el artículo 122³⁹ de la Ley 734 de 2002 y dentro de la investigación disciplinaria N° IUS-2011-366786 adelantada en contra de todos los demandantes.

La Ley 1437 de 2011, estableció las distintas competencias en única y primera instancia de los órganos judiciales que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo, consagrando el conocimiento de la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de naturaleza disciplinaria de manera puntual en las disposiciones que se analizan a continuación.

En el numeral 2° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, se otorgó al Consejo de Estado, en única instancia, la competencia para conocer de la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de naturaleza disciplinaria, bajo el siguiente tenor:

“Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...)

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.

³⁹ Ley 734 de 2002, artículo 122. Procedencia. Los fallos sancionatorios podrán ser revocados de oficio o a petición del sancionado, por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió.



También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público. (...).”

Atendiendo a la norma transcrita, esta Corporación es competente para conocer en única instancia de las demandas de nulidad acumuladas presentadas por i) los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar, y ii) el señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Procuraduría General de la Nación, pues el acto administrativo acusado fue proferido por el Procurador General de la Nación en ejercicio de su poder disciplinario al punto que revocó la decisiones disciplinarias de primera y segunda instancia y dictó fallo sustitutivo.

Ese orden como quiera que de la revisión de la demanda y sus anexos el Despacho advierte que la misma cumple con los requisitos del artículo 162⁴⁰ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se

⁴⁰ Ley 1437 de 2011, artículo 162. Contenido de la demanda. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.
2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.
3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.



RESUELVE

PRIMERO: Acumular las demandas que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 presentadas por i) los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar, a través del abogado Roberto Ávila Gafaro, y ii) el señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez, contra la Procuraduría General de la Nación.

SEGUNDO: ADMITIR, en Única Instancia, las demandas que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 presentadas por i) los señores Félix Marino Jaimes Caballero, Carlos Ciro Ruiz Duarte y Carlos Roberto Ávila Aguilar, a través del abogado Roberto Ávila Gafaro, y ii) el señor Luis Alfonso Buitrago Vásquez, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Procuraduría General de la Nación, y para su trámite se DISPONE:

-
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
 5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
 6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
 7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica.



1. Notifíquesele personalmente este auto al señor Procurador General de la Nación, haciéndole entrega de copia de la demanda y de sus anexos de conformidad con el artículo 171, numeral 1º de la Ley 1437 de 2011.

2. Notifíquesele personalmente este auto al señor Representante Legal de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, haciéndosele entrega de copia de la demanda y de sus anexos de conformidad con los artículos 171 y 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

3. Notifíquesele por Estado a la parte demandante de conformidad con los artículos 171, numeral 1º, y 201 Ley 1437 de 2011.

4. Notifíquesele personalmente este auto al señor Agente del Ministerio Público haciéndosele entrega de copia de la demanda y de sus anexos de conformidad con el artículo 171, numeral 2º de la Ley 1437 de 2011.

5. A la parte demandada se le correrá traslado de la demanda en los términos del artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniéndose en cuenta la modificación introducida por el artículo 612 del Código General del Proceso.



6. Se advierte a la demandada que de conformidad con el artículo 175, numeral 4º, de la Ley 1437 de 2011, con la contestación de la demanda debe aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso, lo mismo que los dictámenes periciales que considere necesarios para oponerse a las pretensiones de la demanda, de acuerdo con lo previsto por el numeral 5º de la misma disposición.

7. Se recuerda, además, que conforme al artículo 179, último inciso, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se prescindirá de la segunda etapa y se procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Consejera Ponente