

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D. C., doce (12) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2022-00288-00 (acumulado¹)
Demandantes: Floralba Alejandrina Padrón Pardo
Wilton Molina Siado
Demandado: José Alfredo Marín Lozano - senador de la República
(período 2022 a 2026).
Temas: Solicitud de coadyuvancia. Recurso de reposición - trámite
de la sentencia anticipada.

AUTO

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el despacho a pronunciarse sobre la solicitud de coadyuvancia que elevó el ciudadano Esteban Bendeck y el recurso de reposición que presentó la demandante Floralba Alejandrina Padrón Pardo contra el auto de 28 de febrero de 2023².

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas

1. El 1 de septiembre de 2022, Floralba Alejandrina Padrón Pardo³ y Wilton Molina Siado⁴ solicitaron la nulidad de la elección de José Alfredo Marín Lozano como senador de la República (período 2022 a 2026) contenida en la Resolución E-3332 del 19 de julio de 2022 del Consejo Nacional Electoral⁵.

2. A juicio de los accionantes, el demandado estaba inhabilitado porque *i)* ejerció autoridad civil y administrativa como delegado del gobernador de Santander ante la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga⁶ -artículo 179.2 de la Constitución Política- *ii)* gestionó y

¹ Con el radicado 11001-03-28-000-2022-00274-00.

² A través del cual se ordenó el trámite de la sentencia anticipada, se pronunció sobre las pruebas, fijó el litigio y ordenó correr traslado para alegar y al Ministerio Público para conceptuar.

³ En nombre propio. Expediente 11001-03-28-000-2022-00288-00 (principal).

⁴ *Idem*. Expediente 11001-03-28-000-2022-00274-00 (acumulado).

⁵ En adelante CNE.

⁶ En adelante CDMB.

celebró contratos -en el período inhabilitante del artículo 179.3 constitucional- e **iii)** incurrió en doble militancia -modalidad de apoyo.

2. Auto que ordenó el trámite de sentencia anticipada

3. El 28 de febrero de 2023⁷, el despacho se pronunció sobre **i)** las pruebas solicitadas y decretó una de oficio; **ii)** fijó el litigio, **iii)** dispuso que se corriera traslado de las pruebas que se alleguen al expediente y a las partes para alegar de conclusión, incluso al Ministerio Público para que rindiera concepto. El 1º de marzo de 2023⁸, la providencia en mención se notificó a las partes por estado.

3. Coadyuvancia

4. El 3 de marzo de 2023⁹, Esteban Bendeck¹⁰ solicitó ser tenido como coadyuvante de la parte actora. Al respecto consideró que se debe declarar la nulidad del acto de elección demandado por cuanto el accionado incurrió en **i)** doble militancia, **ii)** en la inhabilidad del artículo 179.2 por ejercicio autoridad civil y administrativa y **iii)** en la del artículo 179.3 especialmente porque gestionó y celebró de contratos, ambas de la Constitución Política.

5. A su vez, solicitó aplicar el artículo 97 del Código General del Proceso¹¹ con el fin de que se tengan por ciertos los hechos susceptibles de confesión, dado que la demanda no tuvo contestación. Consideró que dicha solicitud no se opone a los actos de la parte actora.

4. Recurso de reposición

6. El 6 de marzo de 2023¹², Floralba Alejandrina Padrón Pardo interpuso recurso de reposición contra el auto que ordenó el trámite de la sentencia anticipada porque, a su juicio, no se reunieron los presupuestos procesales para ordenar dicha actuación, lo que vulneraría el debido proceso por la imposibilidad de controvertir las pruebas que se alleguen. En ese orden, solicitó la práctica de las pruebas documentales pedidas por la parte actora.

5. Traslado del recurso

7. Del 8 al 10 de marzo de 2023¹³, la Secretaría corrió el traslado sin que se

diera alguna intervención, como consta en el informe de ingreso al despacho¹⁴.

⁷ Índice 44 Samai.

⁸ Índice 46 Samai.

⁹ Índice 50 Samai.

¹⁰ En nombre propio. ¹¹ En

adelante CGP. ¹²

Índice 53 Samai.

¹³ Índice 57 Samai.

¹⁴ Índice 61 Samai.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

8. El despacho es competente para pronunciarse sobre la solicitud de coadyuvancia y del recurso de reposición, conforme con los artículos 125.3¹⁵, 228 y 242 del CPACA.

2. Oportunidad del recurso y de la solicitud de coadyuvancia

9. El artículo 242 del CPACA establece que la oportunidad y trámite del recurso de reposición se rige por lo dispuesto en el CGP. A su vez, el inciso tercero del artículo 318 del mismo estatuto procesal, prescribe:

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediately se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

10. Como se indicó en los antecedentes, la providencia cuestionada se notificó por estado electrónico el 1° de marzo de 2023¹⁶, de manera que los 3 días para interponer el recurso de reposición vencieron el día 6 del mismo mes y año. Como el medio de impugnación se presentó el último día de ejecutoria, aquel es oportuno y procede su estudio de fondo.

11. Respecto de la figura de la coadyuvancia se tiene que «[e]n los procesos electorales cualquier persona puede pedir que se la tenga como [...] coadyuvante» y «su intervención solo se admitirá hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial», según lo prescribe el artículo 228 del CPACA.

12. En este asunto, mediante auto del 28 de febrero de 2023 se ordenó el trámite de la sentencia anticipada de acuerdo con el ordinal 1° del artículo 182A del CPACA. Esto significó que, una vez trabada la *litis*, se prescindiera de la audiencia inicial, pues la norma en mención permite acudir a dicha figura antes

de efectuar tal diligencia.

13. La interpretación de los artículos 182A y 228 del CPACA permite concluir que, cuando se prescinde de la audiencia inicial porque se configuran los supuestos para ordenar el trámite de la sentencia anticipada, la intervención del coadyuvante o impugnador también procede en dicho último escenario.

14. En efecto, a diferencia de la audiencia inicial que es convocada por el magistrado ponente y, por ende, se notifica con antelación a las partes e incluso a terceros con miras a una eventual solicitud de coadyuvancia; la decisión de someter el proceso al trámite de la sentencia anticipada tiene la particularidad

¹⁵ «Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y desustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja». ¹⁶ Índice 46 Samai.

de surgir a la vida jurídica con la configuración de los requisitos del artículo 182A del CPACA, sustentados en la respectiva providencia.

15. De ahí que, una vez proferido el auto que ordena impartir dicho trámite sería el momento procesal en que el interesado en la tercería tendría conocimiento de la oportunidad para solicitar su intervención. Por dichas razones, el límite temporal para tal efecto se extiende hasta el momento en que dicha providencia adquiere fuerza ejecutoria¹⁷.

16. En el presente caso se dio aplicación al trámite de la sentencia anticipada y la solicitud de coadyuvancia fue oportuna porque se presentó el 3 de marzo de 2023¹⁸, es decir, dentro del término de su ejecutoria, la cual corrió del 2 hasta el 6 de ese mes y año¹⁹.

3. Caso concreto

17. El despacho no repondrá el auto de 28 de febrero de 2023, por cuanto están presentes los presupuestos para ordenar el trámite de la sentencia anticipada -artículo 182A del CPACA-. Por otra parte, se reconocerá como coadyuvante a Esteban Bendeck porque se cumplen los requisitos para ello.

3.1. Del recurso de reposición

18. Para la recurrente no se dieron los presupuestos para ordenar el trámite de la sentencia anticipada por cuanto, a su juicio, en dicha decisión se solicitaron pruebas documentales requeridas por la parte actora que debían practicarse, circunstancia que impedía acudir a dicha figura procesal. Así mismo, consideró que el auto cuestionado afectaría el debido proceso pues no podría controvertir ese material probatorio de cara a la sustentación de los alegatos de conclusión.

19. El artículo 182A del CPACA permite el trámite de la sentencia anticipada

en varios eventos, sin que ellos sean concurrentes. En efecto, se podrá acudir a dicha figura cuando se trate de *i)* asuntos de puro derecho, *ii)* no se deban practicar pruebas, *iii)* se pidan como pruebas las documentales allegadas por las partes -siempre que no hayan sido tachadas o desconocidas- y *iv)* las pruebas solicitadas a practicar sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

¹⁷ El mismo criterio se expuso en la providencia del 8 de agosto de 2022, expediente 11001-03-28-000-2022-00068-00, MP Rocío Araújo Oñate: «Con el fin de responder el anterior interrogante, es pertinente recordar como se dijo en el auto del 18 de julio de 2022 que la Ley 1437 de 2011 previó la posibilidad de que los terceros pudieran intervenir en el medio de control de nulidad hasta día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial; no obstante, con la Ley 2080 de 2021, se contempló que se podría prescindir de la mentada actuación oral, cuando fuera procedente dictar sentencia anticipada. En ese orden de ideas, cuando se prescinda de la audiencia inicial con el fin de dictar sentencia anticipada, los terceros tendrán la oportunidad intervenir hasta que se encuentre en firme la decisión que así lo disponga». También se puede consultar el auto del 10 de marzo de 2023, expediente 11001-03-28-000-2022-00151-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

¹⁸ Índice 50 Samai.

¹⁹ Índice 46 Samai.

20. En el presente caso, la decisión recurrida se sustentó, entre otras, en la causal del literal b) del enunciado artículo 182A del CPACA, es decir, cuando «no haya que practicar pruebas». Así las cosas, surge ese elemento procesal particular que se debe interpretar para resolver el recurso.

21. En ese orden, el CGP establece las pruebas que se practican, así: *i)* la declaración de parte (artículo 203²⁰), *ii)* los testimonios (artículo 221²¹), *iii)* el peritaje (artículo 231²²) y *iv)* la inspección judicial (artículo 238²³). Como se observa, se trata de medios probatorios que requieren de práctica para la formación del convencimiento del juez y fundamentar la decisión judicial definitiva²⁴.

22. Por el contrario, a diferencia de los anteriores medios de convicción, la prueba documental, como la que es objeto de reproche en el presente proceso, se aporta, se requiere o se allega al proceso, como lo establece el artículo 245²⁵ del CGP.

23. Por lo anterior, el despacho encuentra que no le asiste razón a la recurrente, pues como se indicó en los antecedentes de la providencia recurrida, la prueba que se decretó a petición de parte y de oficio fue de naturaleza documental, la cual deberá allegarse al expediente en los términos de la norma indicada anteriormente y, por tal razón, es evidente que no se requiere de su práctica.

24. En casos similares, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha ordenado el trámite de la sentencia anticipada cuando no exista pruebas por practicar. También cuando se oficia a entidades, autoridades o particulares para que aporten alguna prueba documental²⁶ solicitada por las partes o que sean

requeridas de oficio por la autoridad judicial²⁷.

²⁰ «Práctica del interrogatorio. Antes de iniciarse el interrogatorio se recibirá al interrogado juramento de no faltar a la verdad».

²¹ «Práctica del interrogatorio. La recepción del testimonio se sujetará a las siguientes reglas».

²² «Práctica y contradicción del dictamen decretado de oficio. Rendido el dictamen permanecerán en secretaría a disposición de las partes hasta la fecha de la audiencia respectiva, la cual solo podrá realizarse cuando hayan pasado por lo menos diez (10) días desde la presentación del dictamen». Por su parte, el artículo 219 del CPACA dispone: «Práctica y contradicción del dictamen pericial solicitado por las partes. Cuando el dictamen pericial sea solicitado por las partes, su práctica y contradicción, en lo no previsto en esta ley, se regulará por las normas del dictamen pericial decretado de oficio del Código General del Proceso».

²³ «Práctica de la inspección. En la práctica de la inspección se observarán las siguientes reglas:».

²⁴ Conforme con los artículos 164 y 165 del CGP.

²⁵ «Los documentos se aportarán al proceso en original o en copia».

²⁶ En las siguientes providencias se explica que pruebas se practican: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 29 de marzo de 2023, expediente 11001-03-24-000-2022-00328-00. Auto del 30 de marzo de 2023, expediente 11001-03-28-000-2022-00316-00, ambos MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

²⁷ Sobre el tema se pueden consultar, entre otros autos de esta Sección, los siguientes, proferidos en el año 2022: 19 de diciembre, expediente 11001-03-28-000-2022-00150-00, MP Luis Alberto Álvarez Parra. 16 de diciembre, expediente 11001-03-28-000-2022-00086-00, MP Rocío Araújo Oñate. 11 de noviembre, expediente 11001-03-28-000-2022-00053-00, MP Carlos Enrique Moreno Rubio. 7 de marzo, expediente 11001-03-28-000-2021-00067-00, MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

25. Además, se tiene que el despacho negó la solicitud probatoria que elevó el demandante Wilton Molina Siado, como fue el interrogatorio de parte del demandado y un testimonio, que eran susceptibles de practicarse, decisión que no fue objeto de recurso.

26. En orden de ideas expuestas, se encuentra que sí procedía ordenar el trámite de la sentencia anticipada con fundamento en las casuales b), c) y d), es decir, *i)* por tratarse de un asunto de puro derecho, *ii)* no haber pruebas por practicar y porque *iii)* las solicitadas eran impertinentes, inconducentes o inútiles, como se explicó en el auto de 28 de febrero de 2023²⁸.

27. Finalmente, se recuerda que la providencia que ordena el trámite de la sentencia anticipada se compone de varias²⁹ decisiones a saber:

- a) Se decretan las pruebas allegadas y solicitadas por las partes o de oficio.
- b) Una vez recibidas todas las pruebas solicitadas, la Secretaría de la Sección **corre traslado de todo el material probatorio** a los sujetos procesales para su conocimiento y contradicción.
- c) Después se corre traslado para alegar de conclusión a las partes y al Ministerio Público para conceptuar.

d) Luego, ingresará el expediente al despacho para proferir sentencia.

28. En ese orden de ideas, como la Secretaría de la Sección correrá el traslado de todo el material probatorio aportado en las demandas, con las intervenciones³⁰ y las que se alleguen conforme con el requerimiento del auto del 28 de febrero de 2023, las partes tendrán la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a estas, de cara a la sustentación de los alegatos de conclusión. De esa manera se garantizará el debido proceso de los sujetos procesales.

²⁸ Índice 44 Samai.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 22 de febrero de 2023, expediente 11001-03-28-000-2021-00060-00, MP Luis Alberto Álvarez Parra. Donde sobre el tema explicó: «El Despacho considera que en primer término, el recurrente no tiene presente que la mixtura de las decisiones que se adoptan en el auto en el que anuncia sentencia anticipada se profieren, de conformidad con el artículo 182A del CPACA, de manera escalonada y progresiva. // En efecto, la sola estructura y organización de la parte resolutive evidencia que se trata de etapas que se surten una tras otras una vez la anterior finalice y quede en firme. En efecto, primero se decretan como pruebas las documentales que se integran a la comunidad probatoria del proceso; enseguida, se dice que ejecutoriada esta providencia, se corra el traslado de las pruebas allegadas y vencido este plazo, ahí si se disponga a correr traslado para alegaciones finales y finiquitado este término, el expediente vuelva al Despacho para dictar el fallo de mérito. [...] Lo anterior para indicar que no se advierte prosperidad en la revocatoria del anuncio de sentencia anticipada ni del numeral tercero del auto de 19 de diciembre de 2023, toda vez que la etapa de alegaciones finales solo dará inicio cuando quede ejecutoriada la decisión de decreto de pruebas y las pruebas siendo documentales y encontrándose recaudadas, se siguen entendiendo viable la emisión de la sentencia anticipada».

³⁰ En el presente caso la parte accionada no contestó las demandas.

29. En conclusión, en el presente caso se dieron los presupuestos para ordenar el trámite de la sentencia anticipada. Además, se advierte que a los sujetos procesales se les correrá traslado de las pruebas recaudadas para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción. En consecuencia, el auto cuestionado se confirmará en todas sus partes.

3.2. De la figura de la coadyuvancia en el CPACA y sus límites

30. En cuanto al alcance material de la figura y los límites en su ejercicio, el artículo 71³¹ del CGP precisa que los coadyuvantes podrán «efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda[n], en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio».

31. Esto último significa un límite de postulación para los intervinientes, en tanto implica que el ejercicio activo de la *litis* asociado a la parte a la que pretenden apoyar sea coherente y armónico. De tal manera, aquellos no podrán exceder el marco razonable que subyace a la causa y la pretensión del coadyuvado.

32. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado³² ha destacado el

carácter subsidiario de las actuaciones que pueden ser desplegadas por los coadyuvantes e impugnadores en el marco de los procesos de nulidad electoral, pues su intervención siempre dependerá del comportamiento procesal asumido por la parte a la que pretenden apoyar -demandante o demandado-.

33. Ahora, como se explicó al revisar la oportunidad de la solicitud de coadyuvancia de Esteban Bendeck, esta se presentó dentro del término de ejecutoria del auto que ordenó el trámite de la sentencia anticipada, por lo tanto, el despacho reconocerá aquel como coadyuvante de la parte actora, teniendo en cuenta las previsiones del inciso segundo³³ del artículo 71 del CPG, por la remisión que ordena el artículo 227³⁴ del CPACA.

4. Conclusión

34. El despacho no encuentra razones para reponer el auto de 28 de febrero de 2023, motivo por el que se confirmará la decisión en todas sus partes. De igual manera, se admitirá la coadyuvancia solicitada por el ciudadano Esteban Bendeck por reunir los requisitos de ley.

³¹ Por la remisión que ordena el artículo 227 del CPACA, que indica: «En lo no regulado en este Código sobre la intervención de terceros se aplicarán las normas del Código General del Proceso».

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso, Sección Quinta. Auto del 13 de abril de 2021. Expediente 11001-03-28-000-2020-00053-00. MP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

³³ «El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio».

³⁴ «En lo no regulado en este Código sobre la intervención de terceros se aplicarán las normas del Código General del Proceso».

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER la providencia del 28 de febrero de 2023, conforme con lo señalado en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: RECONOCER a Esteban Bendeck como coadyuvante de la parte actora, de acuerdo a lo indicado en las consideraciones de este proveído.

TERCERO: Contra esta decisión no procede recurso alguno, de conformidad con el numeral 3 del artículo 243A del CPACA.

CUARTO: Una vez recaudado todo el material probatorio del proceso, por Secretaría de la Sección córrase traslado de este a los sujetos procesales, como se ordenó en el auto del 28 de febrero de 2023.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>