

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

| | |
|--------------|--|
| Referencia: | NULIDAD ELECTORAL |
| Radicación: | 11001-03-28-000-2022-00288-00 11001-03-28-000-2022-00274-00 (acumulado) |
| Demandantes: | Floralba Alejandrina Padrón Pardo y Wilton Molina Siado |
| Demandado: | José Alfredo Marín Lozano como senador de la República, periodo 2022 – 2026 |
| Tema: | Nulidad originada en la sentencia |

AUTO

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a pronunciarse sobre la solicitud de nulidad que presentó la demandante contra la sentencia de única instancia del 19 de julio de 2023.

ANTECEDENTES

Los accionantes solicitaron la nulidad de la elección de José Alfredo Marín Lozano como senador de la República, de acuerdo con la causal prevista en el artículo 275.5 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹.

A juicio de los accionantes, el demandado en su calidad de asesor de la Gobernación de Santander ejerció autoridad civil y administrativa en la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, mediante una delegación del gobernador y, además, gestionó negocios y celebró contratos dentro del período inhabilitante. Finalmente, alegaron que incurrió en la prohibición de doble militancia conforme con una investigación disciplinaria que adelantó la Veeduría del partido Conservador.

Por lo expuesto, afirmaron que el senador Marín Lozano incurrió en las inhabilidades para ser congresista previstas en los numerales 2.º y 3.º del artículo 179 de la Constitución Política y en la prohibición de doble militancia, regulada por el artículo 2 de la Ley 1475 de 2011.

El 19 de julio de 2023², la Sección Quinta del Consejo de Estado negó las pretensiones de la demanda, porque el demandado renunció al cargo de asesor y celebró un contrato por fuera del período inhabilitante y la queja no estaba relacionada

¹ En adelante CPACA

² Índice 110 Samai.

con hechos afines a la doble militancia de apoyo. El 21 de julio siguiente³ se notificó dicha

decisión a los sujetos procesales por correo electrónico.

El 28 de julio de 2023⁴, la demandante Floralba Alejandrina Padrón Pardo solicitó la nulidad de la sentencia conforme con el artículo 294 del CPACA⁵, por cuanto se omitió la etapa de alegatos de conclusión. A su juicio, como se ordenó una prueba de oficio, luego de la etapa de alegatos, el despacho ponente debió correr nuevamente los términos de alegaciones.

Mediante auto del 10 de agosto de 2023⁶, el despacho ponente ordenó correr traslado de la solicitud de nulidad, por el término de 3 días, de conformidad con lo señalado en el artículo 294 del CPACA, en concordancia con los artículos 110⁷ y 134⁸ del Código General del Proceso⁹. En dicha oportunidad¹⁰ solo intervino el demandado¹¹, así:

En primer lugar, requirió negar la nulidad pretendida toda vez que la demandante presentó escrito de alegatos de conclusión, tal como consta en el índice 88 del aplicativo Samai.

Puso de presente que, conforme al inciso final del artículo 213 del CPACA, no resultaba necesario correr un nuevo traslado para alegar de conclusión pues en la providencia que decretó la prueba de oficio se indicó la manera como las partes se podían pronunciar sobre esta, esto es, en el término de tres (3) días. No obstante, la demandante no ejerció dicha facultad.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

7. La Sala es competente para resolver la nulidad contra la sentencia de única instancia proferida el 19 de julio de 2023¹², conforme con el artículo 294 del CPACA.

2. Oportunidad

8. La sentencia cuestionada se notificó a los sujetos procesales por correo electrónico el 21 de julio de 2023¹³ y la solicitud de nulidad se presentó el 28 de ese mes

³ Índice 112 Samai.

⁴ Índice 114 Samai.

⁵ «La nulidad procesal originada en la sentencia únicamente procederá por incompetencia funcional, indebida notificación del auto admisorio de la demanda al demandado o a su representante, por omisión de la etapa de alegaciones y cuando la sentencia haya sido adoptada por un número inferior de Magistrados al previsto por la ley». (Énfasis de la Sala).

⁶ Índice 116 Samai.

⁷ Su inciso segundo establece: «Salvo norma en contrario, todo traslado que deba surtirse por fuera de audiencia, se surtirá en secretaría por el término de tres (3) días [...]».

⁸ Cuyo inciso cuarto dispone: «El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueren necesarias».

⁹ Aplicables por la remisión del artículo 306 del CPACA.

¹⁰ Índice 118 Samai. Se corrió traslado entre el 11 al 15 de agosto de 2023.

¹¹ Índice 119 Samai.

¹² Índice 110 Samai.

¹³ Índice 112 Samai.

y año¹⁴, de acuerdo con el informe de paso al despacho de la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Por lo tanto, la misma es oportuna conforme con los artículos 203 y 205.2 del CPACA.

3. De las causales de nulidad de sentencias en el medio de control de nulidad electoral

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹⁵ ha señalado que las nulidades procesales no pueden confundirse con las que se originan en la sentencia. En efecto, mientras aquellas se estructuran cuando se dan los motivos consagrados taxativamente en el artículo 133 del Código General del Proceso¹⁶, las de la sentencia en el medio de control de nulidad electoral se configuran conforme con los supuestos fijados en el artículo 294 del CPACA, que establece:

La nulidad procesal originada en la sentencia únicamente procederá por incompetencia funcional, indebida notificación del auto admisorio de la demanda al demandado o a su representante, por omisión de la etapa de alegaciones y cuando la sentencia haya sido adoptada por un número inferior de Magistrados al previsto por la ley.

Mediante auto no susceptible de recurso, el juez o Magistrado Ponente rechazará de plano por improcedente la solicitud de nulidad contra la sentencia que se funde en causal distinta de las mencionadas.

Para el trámite y resolución de esta clase de solicitudes, en el marco del proceso electoral se fijaron los siguientes criterios¹⁷:

La perentoria y limitada relación de las causales de nulidad procesal sobre la sentencia, a saber: i) Incompetencia funcional, ii) falta de quórum decisorio, iii) pretermisión de la etapa de alegaciones y iv) falta de notificación del auto admisorio al demandado o a su representante.

La formulación de supuestos fácticos por fuera de los estrictamente permitidos, o en otras palabras, por evento que se funde en causal distinta a las mencionadas, impone una decisión de rechazo de plano por improcedente.

La competencia para adoptar esa decisión es del ponente¹⁸, bien se trata de juez o de Magistrado.

La decisión no es pasible de recursos.

La Sala Plena de esta Corporación determinó que dicho mecanismo constituye una garantía judicial del debido proceso, cuya finalidad no es reabrir el debate que culminó con la sentencia objeto de reproche, pues «[...] no se trata de controvertir la

¹⁴ Índice 114 Samai.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso, sentencia del 25 de noviembre de 2008, expediente 11001-03- 15-000-2003-00135-01, MP. Bertha Lucía Ramírez Páez.

¹⁶ En adelante CGP.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 14 de

octubre de 2021. Expediente 11001-03-28-000-2020-00076-00. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

¹⁸ La decisión que corresponde al ponente es la de rechazo de plano cuando la solicitud se fundamenta en una causal distintas de las enlistadas en el artículo 294 del CPACA.

corrección o incorrección del juzgamiento, ni de corregir los errores de apreciación de los hechos y de las pruebas [...]»¹⁹.

Por el contrario, dicho mecanismo tiene un sustento importante en la necesidad de proteger la seguridad jurídica que se predica del fallo que resuelve una determinada controversia, así como adicionalmente, a que en forma previa a ello, se debieron agotar todos los medios que impliquen la configuración de una irregularidad procesal.

Así mismo, se precisó que el carácter excepcional de la solicitud de nulidad originada en la sentencia implica que las causales de procedencia sean taxativas y de interpretación restrictiva, lo cual conlleva a que su procedencia esté limitada a las causales previstas en el artículo 294 del CPACA.

Así las cosas, se concluye que no toda irregularidad al momento de dictar sentencia acarrea su nulidad, solo aquellas previstas en la ley y que implican vicios graves e insaneables de las ritualidades sustantivas a las que está sometida²⁰.

4. Caso concreto

1. La Sala anticipa que negará la solicitud de nulidad puesto que, revisado el trámite del proceso, no se omitió la etapa de alegaciones. Por el contrario, se garantizó el debido proceso a las partes para que ejercieran su derecho de defensa, conforme con las ritualidades procesales de ley.
2. Como sustento de lo anterior, en primer lugar, la Sala hará un recuento de las actuaciones relevantes del trámite procesal:
 - a. En la providencia del 28 de febrero de 2023²¹, que ordenó el trámite de sentencia anticipada - numeral sexto de la parte resolutive -, el despacho ponente dispuso correr traslado para alegar a las partes y al Ministerio Público para proferir concepto.
 - b. La anterior decisión fue objeto de recurso de reposición²² por parte de la accionante porque, a su juicio, no se reunieron los presupuestos procesales para ordenar dicho trámite. Por el contrario, adujo que debían practicarse las pruebas documentales requeridas.
 - c. El despacho mediante auto del 12 de abril de 2023²³ negó el recurso, toda vez que el trámite de la sentencia anticipada con fundamento en las casuales b), c) y d) resultaba procedente, por tratarse de un asunto de puro derecho, por no haber pruebas por practicar y porque las probanzas negadas eran impertinentes, inconducentes o inútiles.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso. Sentencia del 11 de octubre de 2005. Expediente 11001-03-15- 000-2003-00794-01. MP. Ligia López Díaz.

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 3 de febrero de 2015, Exp. 11001-03-15-000-1999-00200-00, MP. María Claudia Rojas Lasso.

²¹ Índice 44 Samai.

²² Índice 53 Samai.

²³ Índice 75 Samai.

- d. Luego de recaudadas las pruebas ordenadas en la providencia que ordenó el trámite de sentencia anticipada²⁴, la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado corrió traslado para alegar de conclusión y a la procuradora delegada para allegar concepto entre el 24 de abril al 8 de mayo de 2023²⁵, término en el cual se manifestaron los siguientes sujetos:
 - i. Wilton Molina Siado²⁶.
 - ii. Floralba Alejandrina Padrón Pardo²⁷.
 - iii. Ministerio Público²⁸.
 - e. Mediante auto del 15 de mayo de 2023²⁹, el despacho conductor decretó como prueba de oficio³⁰ requerir a la Veeduría Nacional del partido Conservador Colombiano para que informara acerca de la investigación disciplinaria con radicado 0014-2022 (auto de apertura del 13 de mayo de 2022). A su vez, le solicitó que allegara copia de la queja y demás piezas que integraran el expediente, así como de las diferentes decisiones que se hubieren adoptado. Finalmente, se dispuso que una vez recibidos los documentos descritos se corriera traslado de estas a las partes, de conformidad con el artículo 213 del CPACA.
 - f. Tal como se dispuso, la Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado corrió traslado de las pruebas mencionadas a los sujetos procesales entre el 23 al 25 de mayo de 2023³¹. En esta última fecha³², la demandante allegó memorial en el que manifestó: «[...] me dirijo a su despacho, en la oportunidad legal para descorrer el traslado de la prueba decretada mediante Auto de 15 de mayo de 2023. Adicional a lo anterior manifiesto (sic) que la valoración del material probatorio se realizará en los alegatos de conclusión».
 - g. Finalmente, en sentencia del 19 de julio de 2023³³ se negaron las pretensiones de las demandas promovidas contra el acto de elección de José Alfredo Marín Lozano como senador de la República.
3. En segundo lugar, los antecedentes procesales expuestos evidencian que, a la demandante Padrón Pardo, se le garantizó la prerrogativa de presentar alegatos de conclusión, en efecto, una vez verificadas las actuaciones en SAMAI³⁴, entre otras, en el auto de sentencia anticipada el despacho ponente concedió el término de 10 días del

²⁴ Índice 80 Samai. La Secretaría de la Sección Quinta del Consejo de Estado corrió traslado de las pruebas entre el 19 al 21 de abril de 2023.

²⁵ Índice 84 Samai.

²⁶ Índice 81 Samai.

²⁷ Índice 88 Samai.

²⁸ Índice 87 Samai.

²⁹ Índice 91 Samai.

³⁰ La prueba de oficio se decretó dado a la necesidad de contar con las pruebas que permitieran analizar el cargo de la doble militancia, como se explicó en dicha providencia.

³¹ Índice 98 Samai.

³² Índice 100 Samai.

³³ Índice 110 Samai.

³⁴ Sede Electrónica para la Gestión Judicial del Consejo de Estado.

artículo 181 del CPACA en concordancia con el 182A³⁵, el cual corrió por Secretaría entre el 24 de abril y el 8 de mayo de 2023³⁶, interregno dentro del cual aquella presentó sus alegaciones finales (índice 88).

4. Por la razón anterior, la solicitud de nulidad no está llamada a prosperar dado que, de la interpretación literal de la causal taxativa³⁷ prevista en el artículo 294 del CPACA: la nulidad originada en la sentencia procederá por «[...] omisión de la etapa de alegatos [...]», y de la confrontación de las etapas que se surtieron en el proceso, se evidenció que el momento procesal cuestionado por la solicitante si se cumplió y, por ende, la etapa que continuaba era la de dictar la sentencia.
5. En tercer lugar, el proceso electoral se desarrolla según las etapas previstas en el artículo 179 del CPACA, aplicable por remisión del artículo 296 del mismo código. Así las cosas, se tiene que existen tres fases diferenciadas de acuerdo con el momento procesal pertinente, así:

La primera, desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial.

La segunda, desde la finalización de la anterior hasta la culminación de la audiencia de pruebas, y

La tercera, desde la terminación de la anterior, hasta la notificación de la sentencia. Esta etapa comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

6. Dichas etapas son preclusivas, lo cual quiere significar que, en principio³⁸, una vez se agoten o queden en firme en los términos previstos por el legislador, no es procedente reabrir las con el fin de adelantar instancias o debates surtidos, sino que lo procedente es que se agote la etapa procesal siguiente. Así se desprende del criterio jurisprudencial de esta Sección³⁹:

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.

De tal suerte que las etapas, en sus extremos de inicio y terminación son expresamente diferenciadas y escindidas, lo cual implica que así mismo los términos procesales corren divididos y de manera progresiva y paulatina.

Así las cosas, se trata de las mismas etapas que cursarían en un proceso que se surta dentro del desenvolvimiento tradicional, solo que por celeridad y economía procesal el legislador de la Ley 2080 de 2020 consideró que cuando se cumplieran unos

³⁵ Conforme con el numeral 1, letra d), inciso 3, que establece: «Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito».

³⁶ Índice 84 Samai.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 23 de marzo de 2023, expediente 11001-03-28-000-2021-00032-00. MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

³⁸ Salvo cuando la actuación deba renovarse. Al respecto, confrontar aquellas nulidades distintas a las que afectan la sentencia dictada dentro del proceso electoral (arts. 132 y 138 CGP).

³⁹ 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.

determinados presupuestos, como se explicó en el auto objeto del presente recurso, se debía dar viabilidad a dicha figura.

7. Finalmente, según el artículo 213 del CPACA, las pruebas de oficio se pueden decretar en cualquier instancia procesal con el fin de contribuir al esclarecimiento de la verdad y dilucidar puntos oscuros y difusos del debate, lo cual puede ocurrir luego de la etapa de alegatos y, en todo caso, antes de dictar sentencia. Así señala la norma:

En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes.

Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días.

En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decrete pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decrete. (Énfasis de la Sala).

8. En el presente caso, el despacho conductor del proceso, luego de la etapa de alegación, con fundamento en la norma transcrita, decretó una prueba de oficio mediante auto del 15 de mayo de 2023⁴⁰, con el fin de esclarecer aspectos relacionados con el cargo de doble militancia planteado en la demanda del expediente 2022-00274-

00. Adicionalmente, en dicha providencia, con el fin de garantizar el derecho de defensa de las partes, se ordenó que se corriera traslado de esta a los sujetos procesales, por el término de 3 días, el cual se surtió por secretaría entre 23 al 25 de mayo de 2023⁴¹.

9. En ese orden, si bien se decretó una prueba de oficio luego de la etapa de alegatos y esta se allegó, lo cierto es que el artículo 213 del CPACA no dispone que el juez deba revivir dicho momento procesal que, en este caso particular, feneció desde el 8 de mayo de 2023 pues, el carácter preclusivo de aquella, impedía que se reabriera a efectos de que las partes se pronunciaran sobre la probanza aportada al expediente, cuando lo evidente es que tal norma contempla otro tipo de prerrogativas para hacer efectivo el derecho de defensa de las partes.
10. En efecto, el artículo 213 del CPACA prevé que las partes puedan ejercer su derecho de contradicción a través de otras facultades procesales ahí previstas, como lo es, aportar o solicitar pruebas que consideren indispensables para contraprobar las decretadas de oficio. Dicho aspecto se garantizó en este proceso a la parte solicitante de la nulidad, lo cual es verificable con el traslado que ordenó el despacho ponente de la probanza allegada, el cual no fue objeto de pronunciamiento por parte de la interesada.
11. En conclusión, la Sala encuentra que en el presente caso no se omitió la etapa de alegatos; por el contrario, la misma se ordenó en el auto de sentencia anticipada y

⁴⁰ Índice 91 Samai.

⁴¹ Índice 98 Samai.

su término legal corrió para las partes por la secretaría de la Sección, incluso para el Ministerio Público, razón por la cual no se configuró la causal prevista en el artículo 294 del CPACA.

12. A su vez, se colige que el artículo 213 del CPACA, en los eventos en que se decreta una prueba de oficio luego de la etapa de alegatos, no autoriza al juez a reabrir dicha instancia procesal, sino que se prevén otro tipo de facultades procesales para que las partes ejerzan su derecho de defensa, de manera que el único deber del juez para hacer efectivo dicho derecho es ordenar el traslado a las partes de las probanzas allegadas al expediente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

RESUELVE:

NEGAR la solicitud de nulidad originada en la sentencia elevada por la accionante Floralba Alejandrina Padrón Pardo, de acuerdo con lo indicado en las consideraciones de este auto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

