

## **COADYUVANCIA EN LOS PROCESOS DE SIMPLE NULIDAD**

Cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso de simple nulidad como coadyuvante de la parte demandante o demandada, siempre y cuando radique la solicitud desde la admisión de la demanda y hasta la celebración de la audiencia inicial. En virtud de la coadyuvancia puede ejercer de forma independiente todos los actos procesales permitidos a la parte que coadyuva y formular nuevos cargos hasta que finalice el término para aclarar, reformar o modificar la demanda.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011- ARTÍCULO 223

### **DESISTIMIENTO- Características**

El desistimiento de las pretensiones tiene las siguientes características: Es unilateral, por regla general. En consecuencia, para su aceptación basta con la manifestación realizada por la parte demandante. Es incondicional, salvo acuerdo entre las partes. El demandante podrá desistir de la demanda mientras no se haya pronunciado la sentencia que ponga fin al proceso, es decir, puede solicitarse inclusive durante la etapa de segunda instancia. Cuando se desiste de la totalidad de las pretensiones, se genera una terminación anticipada del proceso. Si el desistimiento no alude a la totalidad de las pretensiones, o no proviene de todos los demandantes, el proceso debe continuar respecto de las pretensiones y personas no comprendidas en él. La aceptación del desistimiento tiene iguales efectos que una sentencia absolutoria, conlleva la renuncia y extinción del derecho pretendido y hace tránsito a cosa juzgada, es decir, que posteriormente no es posible adelantar un nuevo litigio que verse sobre los mismos hechos y pretensiones

**NOTA DE RELATORÍA :** Sobre las características del desistimiento de pretensiones, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, consejero ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, providencia de 8 de mayo de 2017, radicado: 25000-23-26-000-2007-00724-01(49923)B

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011- ARTÍCULO 306 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 314

### **DESISTIMIENTO DEL MEDIO DE CONTROL DE SIMPLE NULIDAD POR EL COADYUDANTE- Procedencia**

El desistimiento de las pretensiones en las demandas de simple nulidad, en consideración a que se trata de acciones públicas, en las que prevalece el interés general de salvaguardar el ordenamiento jurídico. En el presente asunto se está ante el desistimiento de una intervención como coadyuvante, aspecto que no toca las pretensiones de la demanda de simple nulidad, sino que se trata de una actuación procesal que no modifica las pretensiones, razón por la cual en este aspecto sí se aplicará la mencionada figura procesal, de conformidad con lo expuesto por el artículo 316 del Código General del Proceso.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

## **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil diecinueve (2019).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2016-01071-00(4780-16)**

**Actor: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

**Demandado: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**

**Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**Temas:** Solicitudes de coadyuvancias y fijación fecha audiencia inicial

### **AUTO INTERLOCUTORIO**

---

Procede el Despacho a resolver sobre las solicitudes de coadyuvancia propuestas, desistimiento de coadyuvancia y señalar fecha de audiencia inicial dentro del expediente de la referencia.

#### **1. Antecedentes**

##### **1.2. Pretensiones**

En ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Departamento de Antioquia solicitó que se anulen los Acuerdos CNSC 20161000001356 del 12 de agosto de 2016 y CNSC 20161000001406 del 29 de septiembre de 2016, así como las Resoluciones 20162010034365 de 28 de septiembre de 2016 y 2016010037205 de 18 de octubre de 2016, los cuales fueron suscritos por el presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, dentro de la convocatoria a concurso abierto de méritos para proveer cargos de carrera administrativa pertenecientes a las plantas de personal de algunas entidades públicas del Departamento de Antioquia.

##### **1.3. Solicitudes de coadyuvancia.**

En el presente proceso los ciudadanos Gustavo Adolfo Cano Martínez<sup>1</sup> y Daniel Felipe Escudero Arroyave,<sup>2</sup> solicitaron ser tenidos en el proceso como coadyuvantes de la parte demandada por tener interés directo en las resultas del proceso al ser participantes en el concurso público de méritos que fue convocado mediante los actos administrativos ahora enjuiciados.

El señor Rodrigo Antonio Lloreda Antequera no invocó expresamente la aplicación de la figura procesal de coadyuvancia, simplemente pide la salvaguarda de sus derechos frente a los «oscuros intereses clientelistas» (folio 359 del cuaderno principal), por ende no se le reconoce esa condición.

Asimismo, en este auto se pronunciará sobre la intervención del señor Rodrigo Mesa Guzmán (folios 354 y 355), como coadyuvante de la parte demandante (departamento de Antioquia).

1.4. La coadyuvante reconocida Claudia Milena González Ramírez, manifestó que desiste de su intervención (folio 515).

## 2. Consideraciones

### 2.1. Figura procesal de coadyuvancia en los procesos de simple nulidad

La coadyuvancia en los procesos de simple nulidad, se encuentra regulada en el artículo 223 del CPACA de la siguiente manera:

**Artículo 223. Coadyuvancia en los procesos de simple nulidad.** En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, **desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado.**

El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta.

**Antes del vencimiento del término para aclarar, reformar o modificar la demanda, cualquier persona podrá intervenir para formular nuevos cargos o para solicitar que la anulación se extienda a otras disposiciones del mismo acto,** caso en el cual se surtirán los mismos traslados ordenados para la reforma de la demanda principal. (Resaltado fuera del texto).

---

<sup>1</sup> Folios 688 a 693 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Folios 698 a 701 del cuaderno principal

De acuerdo con la normativa en cita, cualquier persona está legitimada para intervenir como coadyuvante en los procesos de simple nulidad, con el fin de apoyar los argumentos de la parte demandante o de la demandada, quedando facultada para adelantar todas las actuaciones procesales permitidas a la parte que coadyuva, siempre que no se oponga a los intereses de esta.

La intervención a la que se alude puede hacerse en el interregno comprendido desde la admisión de la demanda y hasta la celebración de la audiencia inicial, plazo que una vez fenecido impide que el ciudadano concurra al proceso, en razón a que hasta dicho momento procesal se fija el objeto del litigio.

Así las cosas, el fin principal del coadyuvante no es otro que contribuir con argumentos que enriquezcan el litigio, ya sea en favor de quien demanda o de quien se opone. No obstante, el artículo antes citado también permite que quien coadyuve la parte activa formule nuevos cargos en contra de la norma o acto administrativo general demandado o solicite la nulidad de otras disposiciones incluidas en este, siempre que tal actuación se realice antes del vencimiento del término fijado para aclarar, reformar o modificar la demanda, en los términos del artículo 173 del CPACA<sup>3</sup>.

En resumen, cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso de simple nulidad como coadyuvante de la parte demandante o demandada, siempre y cuando radique la solicitud desde la admisión de la demanda y hasta la celebración de la audiencia inicial. En virtud de la coadyuvancia puede ejercer de forma independiente todos los actos procesales permitidos a la parte que coadyuva y formular nuevos cargos hasta que finalice el término para aclarar, reformar o modificar la demanda.

## **2.2. Del desistimiento dentro del medio de control de simple nulidad.**

Por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, para efectos de estudiar la figura del desistimiento, es preciso acudir al artículo 314 del Código General del Proceso, cuyo tenor literal es el siguiente:

---

<sup>3</sup> «**Artículo 173.** Reforma de la demanda. El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:1. La reforma podrá proponerse **hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda.** De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial (...).» (Resalta el Despacho).

ARTÍCULO 314. DESISTIMIENTO DE LAS PRETENSIONES. El demandante podrá desistir de las pretensiones mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso. Cuando el desistimiento se presente ante el superior por haberse interpuesto por el demandante apelación de la sentencia o casación, se entenderá que comprende el del recurso.

El desistimiento implica la renuncia de las pretensiones de la demanda en todos aquellos casos en que la firmeza de la sentencia absolutoria habría producido efectos de cosa juzgada. El auto que acepte el desistimiento producirá los mismos efectos de aquella sentencia.

Si el desistimiento no se refiere a la totalidad de las pretensiones, o si sólo proviene de alguno de los demandantes, el proceso continuará respecto de las pretensiones y personas no comprendidas en él.

[...]

El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y sólo perjudica a la persona que lo hace y a sus causahabientes.

[...]

De conformidad con la anterior disposición normativa, en consonancia con los criterios jurisprudenciales trazados por esta Corporación, el desistimiento de las pretensiones tiene las siguientes características<sup>4</sup>:

- i) Es unilateral, por regla general. En consecuencia, para su aceptación basta con la manifestación realizada por la parte demandante.
- ii) Es incondicional, salvo acuerdo entre las partes.
- iii) El demandante podrá desistir de la demanda mientras no se haya pronunciado la sentencia que ponga fin al proceso, es decir, puede solicitarse inclusive durante la etapa de segunda instancia.
- iv) Cuando se desiste de la totalidad de las pretensiones, se genera una terminación anticipada del proceso.
- v) Si el desistimiento no alude a la totalidad de las pretensiones, o no proviene de todos los demandantes, el proceso debe continuar respecto de las pretensiones y personas no comprendidas en él.
- vi) La aceptación del desistimiento tiene iguales efectos que una sentencia

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Rad.05001-23-31-000-2003-02753-01(AP). C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Ver también auto de

absolutoria, conlleva la renuncia y extinción del derecho pretendido y hace tránsito a cosa juzgada, es decir, que posteriormente no es posible adelantar un nuevo litigio que verse sobre los mismos hechos y pretensiones<sup>5</sup>.

Ahora bien, en reiteradas oportunidades el Consejo de Estado ha precisado que no procede el desistimiento de las pretensiones en las demandas de simple nulidad, en consideración a que se trata de acciones públicas, en las que prevalece el interés general de salvaguardar el ordenamiento jurídico.

En el presente asunto se está ante el desistimiento de una intervención como coadyuvante, aspecto que no toca las pretensiones de la demanda de simple nulidad, sino que se trata de una actuación procesal que no modifica las pretensiones, razón por la cual en este aspecto sí se aplicará la mencionada figura procesal, de conformidad con lo expuesto por el artículo 316 del Código General del Proceso<sup>6</sup>.

De otro lado, si bien es cierto la normativa procesal general prevé la imposición de costas en caso de aceptarse el desistimiento, en *sub lite* no se decretarán en la medida en que la petición se elevó dentro del marco de una acción pública, dentro de la cual no procede esta clase de condena, al tenor de lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA<sup>7</sup>.

### **2.3. Citación a audiencia inicial**

La demanda fue admitida el 2 de febrero de 2017. Las partes y sujetos procesales fueron notificados<sup>8</sup>. La entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil contestó la demanda oportunamente (folios 295 a 308) y acreditó la representación para actuar en el presente proceso.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, consejero ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, providencia de 8 de mayo de 2017, radicado: 25000-23-26-000-2007-00724-01(49923)B, actor: Saludcoop - Cafesalud y Cruz Blanca EPS.

<sup>6</sup> ARTÍCULO 316. DESISTIMIENTO DE CIERTOS ACTOS PROCESALES. Las partes podrán desistir de los recursos interpuestos y de los incidentes, las excepciones y los demás actos procesales que hayan promovido. No podrán desistir de las pruebas practicadas. (...).

<sup>7</sup> Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

<sup>8</sup> Folios 54, y 55 a 66.

El artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, dispone que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el juez o magistrado ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

“...5. Saneamiento...

6. *decisión de excepciones*

7. **Fijación del litigio.** *Una vez resueltos todos los puntos relativos a las excepciones, el juez indagará a las partes sobre los hechos en los que están de acuerdo, y los demás extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la de reconvencción, si a ello hubiere lugar, y con fundamento en la respuesta procederá a la fijación de litigio.*

8. **Posibilidad de conciliación.** *En cualquier fase de la audiencia el juez podrá invitar a las partes a conciliar sus diferencias, caso en el cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.*

9. **Medidas cautelares.** *En esta audiencia el Juez o Magistrado se pronunciará sobre la petición de medidas cautelares en el caso de que esta no hubiere sido decidida.*

10. **Decreto de pruebas.** *Solo se decretarán las pruebas pedidas por las partes y los terceros, siempre y cuando sean necesarias para demostrar los hechos sobre los cuales exista disconformidad, en tanto no esté prohibida su demostración por confesión o las de oficio que el Juez o Magistrado Ponente considere indispensables para el esclarecimiento de la verdad..*

Teniendo en cuenta que se encuentra vencido el término de traslado de la demanda, se debe convocar a las partes y sujetos procesales a la audiencia inicial y señalarse fecha para su celebración.

## 2.4. Solución al caso concreto

2.4.1. En el presente proceso de nulidad simple los ciudadanos Gustavo Adolfo Cano Martínez<sup>9</sup> y Daniel Felipe Escudero Arroyave,<sup>10</sup> solicitaron ser tenidos en el proceso como coadyuvantes de la parte demandada por tener interés directo en las resultas del proceso, cuyas intervenciones se aceptan.

El señor Rodrigo Antonio Lloreda Antequera no invocó expresamente la aplicación de la figura procesal de coadyuvancia, simplemente pide la salvaguarda de sus derechos frente a los «oscuros intereses clientelistas» (folio 359 del cuaderno principal), por ende no se le reconoce esa condición.

Asimismo se acepta la intervención del señor Rodrigo Mesa Guzmán,<sup>11</sup> como coadyuvante de la parte demandante (departamento de Antioquia).

<sup>9</sup> Folios 688 a 693 del cuaderno principal.

<sup>10</sup> Folios 698 a 701 del cuaderno principal

<sup>11</sup> Folios 354 y 355 del cuaderno principal

Pues bien, para el Despacho resulta procedente las vinculaciones solicitadas bajo la figura de la coadyuvancia en tanto que: i) se trata del medio de control de simple nulidad, por lo que cualquier persona está legitimada para intervenir en él con el propósito de apoyar los argumentos de las partes; y ii) la solicitud se radicó antes de la celebración de la audiencia inicial tal como lo dispuso el artículo 223 del CPACA.

Así las cosas, se admitirán como coadyuvantes dentro del presente proceso de simple nulidad a los ciudadanos mencionados anteriormente.

2.4.2. Se aceptará el desistimiento de la coadyuvante Claudia Milena González Ramírez (folio 515).

2.4.3. Se señalará en la respectiva parte resolutive la fecha de la audiencia inicial, conforme a las normas y fundamentos del considerado 2.3.

3 Listado de intervinientes reconocidos que pueden concurrir a la audiencia inicial, son:

<b>Intervinientes y coadyuvantes en la audiencia inicial</b>	
<b>Nombre</b>	<b>Apoderado y/o condición en la que interviene</b>
Departamento de Antioquia	Luisa Catalina Rivera Varela (folios 1 y 499)
Comisión Nacional del Servicio Civil	Mónica Amparo Mantilla Navarrete (folio68 y 308 vuelto)
Ministerio Público	Procuradora Segunda Delegada, Diana Marina Vélez Vásquez
Juliana Jiménez Pérez	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 343
Armando Baena Cifuentes	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 344 a 349
Leonardo Lugo Londoño Beatriz Elena Palacio de Jiménez Diana Marcela Raigazo Duque Liliana Margarita García Calle Mauricio Rojas Solarte	Coadyuvantes de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 361 a 386.

Hugo Fernando Sierra Tamayo Cesar Carlos Casarrubia Conde Carlos Alberto Araque Rendón Alexander Valencia García Geraldine Vélez Molina Adriana María Betancur López Juana María Osa Isaza Nora María Castañeda Oquendo Alexander Ortega Pimienta Oscar Julián Builes Moreno María Victoria Londoño Tobar Andrés Felipe Moná Palacio Sandra María Valencia Upegui Julián Sierra Ocampo Katherine Londoño Orozco Freddy Alonso Ramírez Ramírez Nelly Beatriz Vargas Sanclemente Gustavo Adolfo Posada Jaramillo María Celmira Duque Cardona Martha Cecilia Arango Gómez Gloria María Carmona Hernández Erika Hernández Bolívar	
Valentina Tamayo Gómez	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 387 a 407 y 427 a 437
María Camila Arroyave Arias	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 409 a 426 y 439 a 456
Pedro Guillermo Roa Pinzón	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 371, cuaderno principal y 458 a 463 y 495 a 501
Eliza María Valencia Ocampo	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 472 a 474 y 490 a 494
Cristian Esteban Toro López	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del

	Servicio Civil. Cuaderno nulidad.
Robeiro Antonio Sánchez Nanclares	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 480 a 489 y 519 a 528
Iván Mauricio Rojas Quintero	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 530 a 535 y 543 a 545
Maribel Dávila Ríos	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 548 a 553
Edwin David Orozco Rojas	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 555 a 559.
Ana María Palacio Patiño, Nidia Girley Arango Rangel Elizabeth Méndez Martínez Aldemar Martínez Hernández Elkin Darío Acevedo Hoyos	Coadyuvantes de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 569 a 572
Juliana Jiménez Pérez	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folio 343
Robinson Jairo Domínguez Gutiérrez	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 435 a 437 del cuaderno principal.
Gloria Luz Castro Llano	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 472 a 474 del cuaderno principal. El abogado es el dr. Raúl Fernando Guevara Arboleda.
Mabel Arregocés Solano	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 475 a 485 ibidem.
Ana María Correa Gonzalez	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 496 a 501 ibidem
Alicia Cañas Camargo	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 534 a 540 ibidem.
Guillermo Arellano Castillo	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 561 a 564 ibidem.

Comentado [GRAR1]:

Gustavo Adolfo Cano Martínez	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 688 a 693 del cuaderno principal.
Daniel Felipe Escudero Arroyave	Coadyuvante de la entidad demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil. Folios 698 a 701 del cuaderno principal
Allan Hubeiro Ramírez Guerrero Rodrigo Mesa Guzmán	Coadyuvantes de la parte demandante, Departamento de Antioquia, folios 354 y 355 del cuaderno principal y 562 a 567.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

### **Resuelve**

3.1. Reconocer como coadyuvantes de la Comisión Nacional del Servicio Civil a los ciudadanos Gustavo Adolfo Cano Martínez<sup>12</sup> y Daniel Felipe Escudero Arroyave,<sup>13</sup> quienes solicitaron ser tenidos en el proceso como coadyuvantes de la parte demandada, Comisión Nacional del Servicio Civil.

3.2. No se acepta como coadyuvante al señor Rodrigo Antonio Lloreda Antequera, conforme a lo arriba expuesto.

3.3. Se acepta la intervención del señor Rodrigo Mesa Guzmán,<sup>14</sup> como coadyuvante de la parte demandante (departamento de Antioquia).

3.4. Se acepta el desistimiento de su intervención como coadyuvante a la señora Claudia Milena González Ramírez (folio 515).

3.5. Se convoca a la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el 29 de abril de 2019, a las dos y treinta de la tarde (2:30 p.m.), en la Sala de Audiencias N.º 1, cuyo ingreso es por el primer piso del Consejo de Estado.

3.6. Se citará, por la Secretaría de la Sección, a la partes, sus apoderados y a los sujetos procesales. Infórmese a los apoderados que su asistencia es obligatoria<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Folios 688 a 693 del cuaderno principal.

<sup>13</sup> Folios 698 a 701 del cuaderno principal

<sup>14</sup> Folios 354 y 355 del cuaderno principal

<sup>15</sup> Numeral 2º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

**Notifíquese y cúmplase**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
**Consejero de Estado**