



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

AUTO INTERLOCUTORIO N° 2022-07-312- AP

Bogotá D.C., Quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022)

EXP. RADICACIÓN: 25000234100020220073700
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
ACCIONANTE: DALAL KARIME DAGER NIETO
ACCIONADO: CONGRESO DE LA REPÚBLICA
TEMAS: CONCURSO PARA ELECCIÓN DE CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA - LISTA DE ELEGIBLES
ASUNTO: ESTUDIO DE ADMISIÓN DE DEMANDA

MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

I. ANTECEDENTES

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción popular instaurada por Dalal Karime Dager Nieto, en contra del Congreso General de la República, con el objeto de lograr la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa por no respetarse el principio de mérito y la equidad de género en el proceso de elección del contralor general de la República, además de desconocerse los requisitos establecidos para el cargo por parte de algunos de los seleccionados en la lista de elegibles definitiva.

Como pretensiones solicita:

PRIMERA: *Que se DECLARE que EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, SENADO Y LA CAMARA DE REPRESENTANTES DE COLOMBIA, han vulnerado el DERECHO COLECTIVO DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, al definir una lista de diez elegibles a desempeñar el cargo de Contralor General de la República, desconociendo la Constitución y la ley.*

SEGUNDA: *Que como consecuencia de la declaración señalada se ORDENE al CONGRESO DE LA REPÚBLICA, SENADO Y LA CAMARA DE REPRESENTANTES DE COLOMBIA modifique (rehaga) la lista de los diez elegibles de acuerdo con lo señalado en la presente demanda, con el fin de que se ajuste a los requerimientos exigidos en la Constitución y la Ley.”*

II. CONSIDERACIONES

2.1. Jurisdicción y competencia

Esta Corporación es competente para conocer del *sublite* en virtud de la naturaleza del medio de control, la confluencia de los factores territorial y funcional, previstos en los artículos 15 y 16 de la ley 472 de 1998 y concretamente con ocasión de la modificación del numeral 14 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, que establece:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. (Modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021)
Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Por lo que, considerando que en la presente acción popular se tiene como demandado al Congreso de la República, como autoridad el orden nacional, se reúnen los factores para entender que este Tribunal es competente para conocer en primera instancia del asunto de la referencia.

2.2. Legitimación

2.2.1. Por activa

El artículo 12 de la Ley 472 de 1998 establece que *“Podrán ejercitar las acciones populares:*

- 1. Toda persona natural o jurídica.*
- 2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.*
- 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.*
- 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.*
- 5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.”* (Negrilla fuera de texto).

La señora Dalal Karime Dager Nieto cuenta con legitimación por activa para incoar la presente acción constitucional en atención a su naturaleza pública y a lo establecido en el numeral 1 del artículo 12 *ibidem*.

2.2.2. Por pasiva

Al considerarse al Congreso de la República, como autoridad del orden nacional y quien presuntamente realiza las conductas que constituyen vulneración al derecho colectivo invocado, es dable afirmar que se encuentra legitimado por pasiva para comparecer a la presente actuación.

3. Requisito de procedibilidad

De acuerdo con el inciso tercero del artículo 144 de la ley 1437 de 2011, se requiere que el actor antes de presentar la demanda haya solicitado a la autoridad administrativa que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado y que, si transcurridos 15 días sin que la autoridad atienda la reclamación o se niega a ello, pueda acudir ante el juez. No obstante, de forma excepcional, se puede prescindir de dicho requisito si existe un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de esos derechos, lo cual debe sustentarse en la demanda.

En efecto, este requisito fue establecido como una carga razonable del accionante al pretenderse que sea la Administración la que en primer lugar adopte las medidas para proteger el derecho colectivo presuntamente vulnerado, como primer escenario, es decir, para que tenga la oportunidad de hacer cesar la violación de los derechos colectivos, si es que se está presentando y en esa medida, que se acuda ante la administración de justicia sólo cuando no se adopten medidas ante la vulneración puesta de presente o no conteste ante la reclamación de la ciudadanía o, como caso excepcional, que no se acuda a la Administración si existe un peligro latente que puede ocasionar un perjuicio irremediable en contra de los derechos colectivos, lo cual debe estar debidamente sustentado en la demanda.

Descendiendo al caso en concreto, se observa que en el expediente obra una petición elevada el 27 de mayo de 2022 a la autoridad demandada, exponiendo las circunstancias fácticas indicadas en el libelo y elevando las mismas solicitudes, y obra respuesta del 22 de junio de 2022 por parte de la autoridad demandada.

En ese orden de ideas, se entiende acreditado el agotamiento del requisito de procedibilidad.

4. Aptitud formal de la demanda

El Despacho encuentra que la demanda reúne los requisitos y formalidades contenidos el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, toda vez que se indica el derecho vulnerado (Fl. 4 Demanda), se enuncian las pretensiones (Fl. 24 Demanda); las pruebas que se pretenden hacer valer y los hechos y omisiones en que sustenta el *sub lite* (Fls. 25 y 26); informa la dirección de notificaciones del demandado (Fl. 27 Demanda)

Ahora bien, es necesario precisar que la acción popular impetrada se circunscribirá

al análisis de derechos colectivo, invocados, esto es, la moralidad administrativa, como quiera que los reparos presentados por la demandante pretenden cuestionar el proceso de elección del Contralor General de la República, la conformación de una lista de candidatos pero no del acto de contenido electoral¹, el cual aún no se ha producido. De ahí que habría que distinguir lo concerniente a la afectación de la moralidad administrativa que se predica de esta fase con el propósito de prevenir o consumir un daño a este derecho colectivo, de la discusión que pueda hacerse sobre el acto administrativo que realizó la convocatoria² a través por ejemplo de la nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA, del acto de contenido electoral por antonomasia: los actos de elección por voto popular, elección por cuerpos electorales, actos de nombramiento y los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas, actos definitivos de contenido electoral, que son controlables por vía del medio de control de nulidad electoral, esto es, una vez se produzcan.

En ese orden de ideas, si bien el trámite no ha culminado por cuanto no se ha expedido el acto administrativo que contiene la elección, es importante aclarar que dicha determinación una vez se produzca, puede ser discutida a través del medio de control de nulidad electoral.

Lo anterior, como quiera que el legislador explícitamente señaló que las determinaciones de naturaleza electoral no pueden ser atacadas a través de la acción popular, sin embargo, pueden ser adelantadas, a pesar de que se originen en una elección, cuando el fallador evidencie que existen pruebas concretas y reales que permitan aseverar que se presentan actos que atentan contra la moralidad administrativa, los recursos o bienes públicos, es decir, patrimonio público o incluso derechos humanos en conexidad con colectivos, como por ejemplo, actos de corrupción evidentes o incluso en concursos de carrera administrativa con altas erogaciones o peligro de recursos públicos en los que se vislumbren irregularidades que amenacen con la consolidación de un daño al derecho o interés colectivo, y que vaya más allá de la mera trasgresión del ordenamiento jurídico o el desconocimiento de las normas legales³, dado que la acción popular es igualmente preventiva⁴ frente a la amenaza o vulneración de

¹ Rrazón por la cual, no se aplica lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 que prevé, que “... En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998.”, dado que para el acto que concluya con la elección del Contralor, la discusión de su legalidad se efectúa a través del medio de control de nulidad electoral.

² Por ejemplo, las nulidades de los actos que efectúan las convocatorias públicas para proveer cargos mediante concurso o conformar listas de elegibles, incluso suspensión provisional del Decreto Reglamentario 1754 de 2022 que había reactivado los concursos sin el levantamiento de la emergencia sanitaria por el Covid 19. (Vid: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. MP. William Hernández, Auto de 06 de junio de 2022, expediente 11001032500020210022200.)

³ Al respecto, este Tribunal ha adelantado acciones populares en el marco de concursos de carrera administrativa, ver expedientes de acción popular 2018-666 y 2019 - 203 relacionados con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

⁴ Corte Constitucional, sentencias C-215 de 1999 y C-622 de 2007, en esta última reiteró tal característica en los siguientes términos: “... **d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva.** Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. **Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse**”

derechos difusos y de carácter principal y autónomo⁵ frente a otros medios de control.

Conforme lo expuesto, el proceso se circunscribe a los argumentos de la demandante en la marco del derecho colectivo a la moralidad administrativa y considerando la conexidad con los derechos humanos que se invocan, esto es la equidad de género, mérito y la buena administración pública.

Finalmente, se hace necesario vincular a la Universidad Industrial de Santander-UIS, como quiera que adelantó el proceso de selección inicial, y también a las 20 personas que superaron las pruebas eliminatorias, ya que el presente proceso es de su interés por las decisiones adoptadas y la que se llegare a adoptar de fondo, para lo cual la UIS deberá remitir toda la actuación surtida para adelantar la convocatoria pública para elegir al Contralor de la República 2022-2025 y deberá informar los correos de notificación que informaron cada uno de ellos al inscribirse (20 elegibles).

Lo anterior deberá allegarse en el término de dos (2) días a partir del recibo de la comunicación respectiva.

5. Medidas Cautelares

El accionante dentro de su escrito de demanda solicitó que se decretará una medida cautelar de urgencia, la cual fue resuelta mediante Auto No.2022-07-306 del 14 de julio de 2022.

Así las cosas, el Despacho encuentra que la demanda satisface los requisitos y formalidades legales exigidos el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y en el Código

el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público”.

⁵Corte Constitucional, sentencias C-215 de 1999 y C-622 de 2007: “ **g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos.** Finalmente, hay que observar que las acciones populares no plantean en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que son un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial. En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, pues no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior.”

Y particularmente la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de 13 de febrero de 2018, MP. William Hernández Gómez, expediente 25000231500020020270401(SU) dispuso que se unifica la jurisprudencia respecto de la competencia del juez de la acción popular en materia de actos administrativos, en los siguientes términos: “ I. En las acciones populares el juez no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí podrá adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto administrativo que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos; para el efecto, tendrá múltiples alternativas al momento de proferir órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes, de conformidad con el caso concreto.” Y recalcó el carácter principal y autónomo: “**...b) Es principal:** La acción popular es de carácter principal y en consecuencia **autónoma**, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual.”

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO.- ADMITIR la demanda presentada por Dalal Karime Dager Nieto, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, en contra del Congreso General de la República.

SEGUNDA.- VINCULAR a la **UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**, como quiera que participó en el proceso de selección, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- VINCULAR como terceros con interés a las siguientes personas:

Andrés Franco Castro
Luis Carlos Pineda Téllez
Julio César Cárdenas Uribe
María Fernanda Rangel
Carlos Hernán Rodríguez
Juan Carlos Gualdrón
Carlos Fernando Pérez
Luis Alberto Rodríguez
Víctor Andrés Salcedo
Mónica Elsy Certain Palma
Luis Fernando Bueno
Luis Hernando Barreto Nieto
Elsa Yazmín González Vega
Diana Carolina Torres
Duván Darío Uribe
Aníbal José Quiroz
Sebastián Montoya Mejía
Humberto García Vega
Hernán Gonzalo Jiménez Barrero
Karol Dahiana González Mora

CUARTO.- NOTIFICAR personalmente el auto admisorio al CONGRESO DE LA REPÚBLICA y a la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, la para lo cual se deberá tener en cuenta el buzón para la notificación judicial de los demandados (Fl. 27 Demanda), quienes deberán remitir toda la actuación adelantada en el proceso de convocatoria y elección a Contralor General de la República.

QUINTO.- Por Secretaría REQUERIR a la UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER para que en el término de dos (2) días remita los correos de notificación que informaron cada uno de los 20 elegibles que fueron suministrados al Congreso de la República, considerando los datos informados al momento de inscribirse.

Una vez se allegue esa información, **NOTIFICAR** a las personas vinculadas referidas en el numeral tercero precedente.

SEXTO. - Surtida la notificación, de la forma ordenada en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 de la ley 1437 de 2011 y 291 del Código General del Proceso, córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales, por el término de diez (10) días contados a partir de la notificación personal para contestar la demanda, oportunidad en la que el demandado podrá solicitar las pruebas que pretenda hacer valer en el proceso.

SÉPTIMO.- Notificar personalmente al agente del Ministerio Público.

OCTAVO.- Notificar personalmente al director general o al representante delegado para el efecto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

NOVENO.- Por secretaría remítase copia de la demanda y de esta providencia a la Defensoría del Pueblo para efectos del registro público de acciones populares en los términos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

DÉCIMO.- Para efectos de la información que corresponde a los miembros de la comunidad en general en relación con la iniciación de este proceso, publíquese el auto admisorio de la demanda, a costa de los actores populares, en un diario de amplia circulación nacional. Para lo anterior se le concede un término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia.

UNDÉCIMO.- Por Secretaría publíquese el auto admisorio de la demanda mediante aviso que será fijado por el término de diez (10) días a través de los medios electrónicos de la rama judicial.

Además, el demandado deberá publicar, en sus canales digitales (página web, redes sociales etc.) para que sea visible al público la presente acción popular, el mismo aviso que será fijado por el término de diez (10) días y remitir con destino a este proceso las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Magistrado

Firmado electrónicamente

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011 y conserva plena validez, conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 527 de 1999.