

**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PEREIRA
RISARALDA**



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

A V I S O:

Que mediante providencia fechada once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024), proferida por el **Juzgado Tercero Administrativo de Pereira**, dentro de la **Acción de Tutela**, promovida por JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ, en contra de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y otros, radicada bajo el N° **66001-33-33-003-2024-00091-00**, se profirió fallo de tutela de primera instancia donde se resolvió lo siguiente:

1°. Rechazar, por improcedente, la acción de tutela presentada el señor JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ en contra del PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA.

2°. Si esta decisión no fuere impugnada, cumplida su ejecutoria formal, será remitida a la Corte Constitucional para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE, firmado, **CARLOS ALBERTO CARDONA TORO**, Juez.

...

En atención a lo anterior se dispone agotar dicha notificación por medio de aviso que se publicará en el sitio web de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira-AVISOS-, acompañado del presente proveído.

Pereira, once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

Firmado
HÉCTOR FABIO CRUZ GIL
Secretario

Firmado Por:
Hector Fabio Cruz Gil
Secretario Circuito
Juzgado Administrativo

Oral 003
Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **83f35c48107ae6be828b5daa819419d8e5ce65df8459316e7b8d1a2383c80fdb**

Documento generado en 11/04/2024 07:50:16 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://capacitacion.ramajudicial.gov.co:9443/FirmaElectronica>

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Radicación: 66001-33-33-003-2024-00091-00

Acción de tutela

Accionante: JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ

Pereira, once (11) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Se dicta sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela promovida por el señor JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ, en contra de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA.

1. HECHOS

1.1. El 15 de julio de 2023, el Concejo Municipal de Pereira autorizó a la mesa directiva convocar y reglamentar el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal de Pereira periodo 2024 - 2028.

1.2. El 27 de enero de 2023, la Procuradora General de la Nación fijó las obligaciones relacionadas con el proceso de selección de los personeros municipales y distritales, delegando en los Procuradores Regionales y Provinciales el cumplimiento de dicha directriz para el proceso de elección del periodo 2024 -2028.

1.3. El 27 de noviembre de 2023, se firmó el contrato interadministrativo N° 01 del 2023 entre la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO y el CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA, cuyo objeto consistió en *“ELABORAR LAS PRUEBAS Y DISEÑAR EL MODELO DE EVALUACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DEL CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS PARA LA ELECCIÓN DEL PERSONERO MUNICIPAL PARA EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE MARZO DE 2024 Y EL 29 DE FEBRERO DE 2028, QUE ELEGIRÁ EL CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA”*, proceso que según el accionante tuvo múltiples irregularidades, puntualmente, frente al proceso de contratación del centro educativo.

1.4. A pesar de las irregularidades de orden constitucional y legal, el CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA, procedió a realizar la contratación directa mencionada, dadas las denuncias relacionadas con los vínculos vigentes entre la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO y el Doctor Leonardo Fabio Reales Chacón, como egresado y aspirante a la decanatura en el año 2023, incumpléndose así el punto tres de la Directiva 01 de 2023.

1.5. La PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN en cumplimiento a la Directiva 01 de 2023, debe realizar seguimiento o acción preventiva a las graves denuncias, pues en la misma se estableció lo siguiente: “6. *Contar con mecanismos efectivos para garantizar la objetividad, transparencia y, sobre todo, el uso adecuado de la cadena de custodia de las pruebas de conocimiento, desde su elaboración hasta la entrega de los cuadernillos a los participantes*”.

1.6. Afirma el accionante que mediante la resolución 301 del 27 de noviembre de 2023, el CONCEJO DE PEREIRA convocó y reglamentó el concurso público y abierto de méritos para proveer el cargo de Personero Municipal para el periodo institucional 2024 - 2028. La cual no está firmada por todos los miembros de la mesa directiva de esa corporación.

1.7. Se indica que la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, permitió la participación en el proceso de selección del señor Julián Antonio Zapata Rodas, a pesar de estar sancionado por el Consejo Superior de la Judicatura, situación que fue avalada por el concejo municipal en sesión del 11 de enero de 2024.

1.8. Mediante la resolución 18 del 25 de enero de 2024, se suspendió el proceso de elección de Personero Municipal de Pereira, habida cuenta de órdenes judiciales proferidas en acciones de tutelas y del trámite de recusación presentado en contra de la corporación, sin que la accionada, hubieran realizado de forma objetiva lo contemplado en la Directiva 01 de 2023.

1.9. El 5 de febrero de 2024, la mesa directiva del CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA, resolvió reiniciar el proceso de elección de personero municipal, citándose a los aspirantes admitidos a la entrevista el día 9 de febrero de 2024.

1.10. El 8 de marzo del 2024, se publicó la lista de elegibles compuesta por dos personas que tienen impedimentos, inhabilidades y conflictos de intereses, de un lado el señor JULIÁN ANTONIO ZAPATA RODAS, quien fue objeto de una sanción disciplinaria por el Consejo Superior de la Judicatura y por otro, el señor LEONARDO FABIO REALES CHACÓN, quien se encuentra inmerso en conflicto de intereses y en inhabilidad pues era el Procurador Provincial de Pereira.

1.11. Las directrices de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN emitidas a través de la Directiva 01 de 2023, no se aplicaron en el proceso de elección del Personero Municipal de Pereira. Espera que por lo menos en esta recta final se proceda según sus competencias de intervención y prevención de generar vulneraciones a la moralidad administrativa con posibles hechos de corrupción.

2. PRETENSIONES

Se pretende a través de la presente acción constitucional, que se adopten las siguientes determinaciones:

I. Se ordene a la Procuraduría General de la Nación intervenir y hacer efectiva la Directiva 01 de 2023, relativa al proceso de elección de Personeros Municipales en Colombia, para el caso puntual del proceso de elección del Personero Municipal de Pereira.

II. Como resultado de lo anterior, y ya restablecido el debido proceso ordenado para el Ministerio Público a través de la referida Directiva, se tomen las medidas necesarias como acciones preventivas, acciones de tutela, investigaciones disciplinarias, suspensiones o demandas que sean procedentes, para así verdaderamente representar los intereses de una sociedad que demanda pulcritud y honestidad por este ente de control.

III. Ordenar compulsar copias para las investigaciones disciplinarias correspondientes para aquellos servidores públicos que hayan incurrido en omisión o conflicto de intereses ante estas directrices.”

3. TRÁMITE

3.1. Mediante providencia del dos (2) de abril de 2024, este despacho ordenó dar trámite a la presente acción constitucional, concedió un término de dos días hábiles a la accionada para que ejerciera su defensa. Así mismo, se ordenó la

vinculación de los aspirantes al cargo de Personero Municipal de Pereira, periodo 2024-2028, del CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA y de la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, para los mismos efectos.

3.2. La PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN¹ advierte que, la parte accionante dentro del escrito de tutela narra un recuento de carácter fáctico sin que esa entidad o alguna de sus dependencias del ente de control, haya recibido algún tipo de solicitud, queja o petición particular de acompañamiento, frente a las presuntas irregularidades que expone en el escrito de tutela el señor JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ. Lo que se propone es un debate contractual que debe tener lugar al interior de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Los hechos narrados por el accionante, no relacionan la presunta vulneración de derechos fundamentales en que haya incurrido la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, so pretexto de la vulneración del debido proceso, al interior del concurso y trámite de elección de personero municipal 2024- 2028, a cargo del CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA.

Resalta que, el hecho veinticinco del escrito de tutela no es cierto y explica que, desde el 4 de mayo de 2023, de manera oficiosa, adelanta acción preventiva en órbita al cumplimiento de la Directiva 001 del 27 de enero de 2023, obligaciones relacionadas con el proceso de selección de los personeros municipales y distritales, en la que, la señora Procuradora General de la Nación, dispuso exhortar a las mesas directivas de los concejos municipales y distritales a cumplir y atender las obligaciones legales en los procesos de selección de personeros.

Relaciona las gestiones adelantadas desde la expedición de la circular, por parte de la Procuraduría Regional de Instrucción de Risaralda, en el marco de la acción preventiva con radicado No. E-2023-249957 – P-2023-2936287, la que a la fecha se encuentra activa, en espera de la elección del Personero de Pereira, así:

“- Con oficio PRR 802 del 17 de mayo se oficia al Concejo Municipal de Pereira, donde se da a conocer la Directiva 001 de 2023, proferida por la Procuraduría General de la Nación.

¹ Expediente digital. Archivo 15.

- El 28 de junio de 2023 con oficio PRR 1001, se oficia nuevamente al Concejo Municipal de Pereira, donde se les sugiere tener en cuenta en el marco de su autonomía administrativa, jurídica, técnica y financiera observaciones aplicables a los procesos de selección de los personeros municipales y distritales.
- El 06 de septiembre de 2023 con oficio PRR 1379 se requiere al Concejo Municipal de Pereira, con el fin de solicitar estado actual del proceso de selección del personero municipal. - Nuevamente el 20 de septiembre de 2023 se les solicita al Concejo Municipal de Pereira, copia del cronograma de actividades con la finalidad de realizar el correspondiente seguimiento.
- Con oficio PRR 1594 del 13 de octubre de 2023, se requiere al Concejo Municipal de Pereira, para que se sirviera informar estado actual del proceso contractual, remitiendo copia del acto administrativo.
- Nuevamente con oficio PRR 1762 del 14 de noviembre se requiere al Concejo Municipal de Pereira
- El 27 de noviembre con oficio PRR 1840 de 2023 se oficia al Concejo Municipal de Pereira, con el fin de que indicaran si ya se suscribió el contrato interadministrativo con la Universidad de Educación Superior pública.
- El 12 de diciembre con oficio PRR 1911 se oficia al Concejo Municipal de Pereira, con el fin de conocer el lugar donde se realizarán las pruebas de conocimientos y competencias comportamentales.
- El 21 de diciembre se realiza acompañamiento a la presentación de las pruebas de conocimientos y competencias comportamentales en el Hotel Movich de la ciudad de Pereira.
- El 28 de diciembre con oficio PRR 1990 se requiere a la Universidad del Atlántico con el fin de conocer cuántas reclamaciones se presentaron a los resultados de las pruebas, y además se les solicitó respuesta de éstas.
- El 09 de enero de 2024 con oficio PRR 14 se oficia al Concejo Municipal de Pereira, con el fin de que se sirvieran indicar las fechas en que se reiniciaría el cronograma de actividades descritas en los numerales 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27.
- El 09 de febrero de 2024 se realiza acompañamiento por parte de esta Regional a las entrevistas realizadas a los tres (3) candidatos que se encuentran en la lista de elegibles.
- El 04 de marzo de 2024 con oficio PRR 317, se solicita al Presidente de la Honorable Corporación, indicar trámite dado al derecho de petición presentado por el señor Manuel Ricardo Rey de fecha 30 de enero de 2024.”

La Procuraduría Regional no solo ha adelantado actividad preventiva, sino que, ha ejercido la acción disciplinaria frente a concejales municipales de capital de

departamento, en términos del literal c) del artículo 75 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 19 del Decreto Ley 1851 de 2021.

La Procuraduría General de la Nación, no es la autoridad que vulnera o amenaza vulnerar los derechos fundamentales del accionante, ejerciendo la adecuada vigilancia en relación al proceso de selección de Personero Municipal de Pereira, pues en calidad de ente de control, siempre ha estado presto a dar trámite a cada una de las solicitudes radicadas por los ciudadanos con el fin de realizar la orientación para el disfrute y goce de sus derechos y las respuestas a las diferentes peticiones, empero, en el presente caso, escapan de la órbita funcional las circunstancias particulares expuestas, cuando no han sido de conocimiento de esta procuraduría, que avanza de forma autónoma en la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, en el proceso de elección mencionado.

De acuerdo con lo antedicho, solicita al despacho negar las pretensiones de la acción de tutela, en la medida que la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN ha cumplido sus funciones misionales, dentro del ámbito de sus competencias.

3.3. Los aspirantes al cargo de Personero Municipal de Pereira periodo 2024-2028, el Concejo Municipal de Pereira y la Universidad del Atlántico, dejaron transcurrir el término concedido, en silencio.

3.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 210 Judicial I para Asuntos Administrativos², menciona que el desarrollo legal de la acción de tutela está contenido en el Decreto 2591 de 1991, cuyo artículo 6° señala varias causales de improcedencia de la misma y entre ellas: *“1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”*.

² Expediente digital. Archivo 14.

Dado que el accionante en este asunto, es un veedor ciudadano, resulta improcedente la acción de tutela, por cuanto tiene a su alcance otros medios de defensa que le brinda la legislación nacional para ejercer su importante rol de vigilar las actuaciones de la administración. En principio los argumentos planteados en el escrito introductorio, se acomodan al medio de control de nulidad simple, dado que como lo informa no tendría un resarcimiento individual a su favor para presentar una nulidad y restablecimiento del derecho, la presunta vulneración del debido proceso que alega y explica de manera detalla en su demanda, pueden ser alegados en una nulidad simple, por tanto, dado la subsidiaridad que desde la Constitución Política, pasando por los decretos reglamentario de la acción de tutela y los reiterados pronunciamientos jurisprudenciales de las altas cortes, hacen como ya se dijo improcedente la vía escogida por el actor.

Refuerza el argumento indicando que el accionante no participa en el concurso para la elección de Personero Municipal de Pereira, no apodera a ninguno de los participantes y tampoco indica actuar como agente oficioso de algún interesado directo del proceso de selección cuestionado. En caso análogo al que ocupa la atención del despacho, la Corte Constitucional determinó que al no tener el accionante las características señaladas, se hace improcedente la acción de tutela (sentencia T 382 de 2016).

4. CONSIDERACIONES

4.1. Este despacho tiene competencia constitucional por virtud del artículo 86 de la Carta Política, para desatar la controversia que ha sido puesta a estudio. Por lo tanto, corresponde establecer si los accionados vulneran o amenazan los derechos fundamentales invocados por el señor JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ.

4.2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela puede ser incoada por cualquier persona con el objeto de reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando estos sean amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

El artículo 5° del Decreto Ley 2591 de 1991, instituye la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos constitucionales fundamentales procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que constituya violación o amenaza de vulneración de cualquiera de los derechos fundamentales.

Es de señalar que la acción de tutela como mecanismo residual y transitorio tiene su razón de ser en la necesidad de amparar los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados con la acción u omisión de las entidades públicas o incluso de particulares.

La Corte Constitucional ha determinado que *“el juez constitucional debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, que al tenor del Artículo 86 de la Carta y del Decreto 2591 de 1991, se sintetizan en existencia de legitimación por activa y por pasiva; afectación de derechos fundamentales; instauración del amparo de manera oportuna (inmediatez); y agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo que se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable o que tales vías sean inexistentes o ineficaces (subsidiariedad)”*³

La subsidiariedad conlleva que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para hacer cesar la vulneración a los derechos fundamentales, o en caso de que exista otro mecanismo, aquel no sea idóneo o eficaz para garantizarlos, o porque se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de la acción de tutela como vía preferente o instancia judicial adicional de protección⁴.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela, debe analizarse en cada caso concreto; estableciendo dos excepciones que justifican su procedibilidad en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial:

³ Corte Constitucional. Sentencia T-788 de 2013

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-401 de 2017

(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo y eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado, procede el amparo como mecanismo definitivo; y,

(ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

Las anteriores reglas implican que, de verificarse la existencia de otros medios judiciales, siempre se debe realizar una evaluación de la idoneidad de los mismos en el caso concreto, para determinar si aquellos tienen la capacidad de restablecer de forma efectiva e integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal, y reconocer que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario.

4.3. El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, reafirmando que en todos los procesos ha de garantizarse el derecho a la defensa técnica, continua y permanente, en todas las etapas.

Respecto al carácter de fundamental del derecho al debido proceso se ha señalado que proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad al que deben ajustarse no solo las actuaciones judiciales, sino también las administrativas en la definición de los derechos de los individuos. Es pues una defensa de los procedimientos, en especial de la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, según la forma clásica o, lo que es lo mismo, de la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

El debido proceso es considerado una de las instituciones de mayor importancia como quiera que consagra el conjunto de garantías que contribuyen a mantener el orden social, la seguridad jurídica, la protección al ciudadano que se ve sometido a un proceso y que permite asegurarle pronta y cumplida administración de justicia a través de las formas esenciales establecidas.

El derecho fundamental al debido proceso es susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, pero para ello es necesario que, de una parte, exista un hecho que constituya una vulneración o una amenaza del referido derecho fundamental por una autoridad pública y, de la otra, que el titular de ese derecho no disponga de otro medio de defensa judicial para obtener dicha protección, salvo que se acuda a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

4.4. Las pruebas obrantes en el proceso acreditan que el 27 de enero de 2023, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN expidió la directiva 001 dirigida a los concejos municipales y distritales y a las procuradurías regionales y provinciales, con el asunto: “*OBLIGACIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO DE SELECCIÓN DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES Y DISTRITALES*”⁵.

Directriz que fue aclarada mediante comunicado del 19 de abril de 2023⁶, en los siguientes términos:

“Es relevante advertir que la acción preventiva que ejerce la Procuraduría General de la Nación no implica en modo alguno la coadministración o injerencia en las decisiones administrativas, financieras, técnicas o jurídicas de las entidades públicas o de los particulares que ejercen funciones públicas. Por lo tanto, no expide conceptos, avales o aprobaciones frente a documentos producidos o actuaciones desplegadas por los sujetos de control. De ahí que las recomendaciones efectuadas no obligan a los vigilados.”

Mediante la resolución 269 del 27 de octubre de 2023⁷, el Concejo Municipal de Pereira declara desierto el proceso de contratación para elaborar las pruebas y diseñar el modelo de evaluación para la realización del concurso público de méritos para la elección del personero(a) municipal para el periodo 2024-2028, ante la ausencia de oferta.

A través de la resolución 279 del 15 de noviembre de 2023⁸, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Pereira, justifica y ordena la contratación directa con la

⁵ Expediente digital. Archivo 4, página 1 y siguientes.

⁶ Expediente digital. Archivo 4, página 6 y siguientes.

⁷ Expediente digital. Archivo 4, página 88 del expediente.

⁸ Expediente digital. Archivo 4, página 90 del expediente.

UNIVERSIDAD DE ATLÁNTICO, con el objeto de elaborar las pruebas y el modelo de evaluación para la realización del concurso público de méritos para la elección del personero municipal, periodo 2024-2028.

Mediante las resoluciones 301 del 27 de noviembre de 2023⁹, 312 del 6 de diciembre de 2023 y 320 del 13 de diciembre de 2023 se convocó y reglamentó el concurso público de méritos para el proveer el cargo de Personero Municipal de Pereira.

Por medio de acta 05 del 29 de diciembre de 2023¹⁰, la UNIVERSIDAD DE ATLÁNTICO conformó la lista de elegibles en orden de puntaje así:

RESULTADOS								
	DOCUMENTO	PRUEBA DE CONOCIMIENTOS	SESENTA Y CINCO POR CIENTO (65%)	COMPETENCIAS	COMPETENCIAS (40%)	VALORACION HH	VALORACION HH (25 PUNTOS)	ACUMULADO
1.	2086305	79	51.35	77	7.7	90	13.5	11.55
2.	108829844	72	46.8	78	7.8	90	9	61.8
3.	43.117.075	88	42.8	48	4.8	120	15	62.8

Dada en Puerto Colombia - Atlántico, el veintinueve (29) de diciembre del dos mil veintitrés (2023).

El cronograma de actividades establecido en la resolución 320 de 2023, fue suspendido y reiniciado por el Concejo Municipal de Pereira a través de las resoluciones 01 del 4 de enero 2024 (suspensión)¹¹, 10 del 17 de enero 2024 (reinicio)¹², 18 del 25 de enero de 2024 (suspensión)¹³, 30 del 5 de febrero de 2024 (reinicio)¹⁴, 039 del 14 de febrero de 2024 (suspensión)¹⁵, 046 del 22 de febrero de 2024 (reinicio)¹⁶ y 051 del 23 de febrero 2024 (suspensión)¹⁷.

A través de la resolución 056 del 29 de febrero de 2024¹⁸, “**SE NOMBRA PERSONERO MUNICIPAL DE PEREIRA ENCARGADO MIENTRAS SE SUPLE EL CARGO DEFINITIVO**”.

⁹ Expediente digital. Archivo 4. Folio 93

¹⁰ Expediente digital. Archivo 4. Folio 191

¹¹ Expediente digital. Archivo 4. Folio 192

¹² Expediente digital. Archivo 4. Folio 194

¹³ Expediente digital. Archivo 4. Folio 198

¹⁴ Expediente digital. Archivo 4. Folio 204

¹⁵ Expediente digital. Archivo 4. Folio 209

¹⁶ Expediente digital. Archivo 4. Folio 266

¹⁷ Expediente digital. Archivo 4. Folio 271

¹⁸ Expediente digital. Archivo 4. Folio 379

Mediante la resolución 061 del 8 de marzo de 2024¹⁹, se reinicia y reprograma el cronograma de actividades para nombrar al Personero Municipal de Pereira, periodo 2024-2024.

El CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA estableció el listado definitivo de los aspirantes al cargo de personero municipal 2024-2028, así:

Tramitadas todas las exclusiones y requerimientos, en estricto orden del puntaje definitivo el listado de elegibles quedara así:

1 DR. LEONARDO FABIO REALES CHACÓN: RESULTADO: 80.15
2. DRA. SANDRA LORENA CÁRDENAS: SEPÚLVEDA RESULTADO: 69.5
3. DR. JULIÁN ANTONIO ZAPATA RODAS: RESULTADO: 68.0

Por medio de la resolución 084 del 21 de marzo de 2024, el CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA, fijó la fecha del 4 de abril del mismo año para realizar el nombramiento del Personero Municipal de Pereira, periodo 2024-2028²⁰.

En el marco del proceso de selección del Personero Municipal de Pereira y en atención a la Directiva 001 de 2023 del PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, la Procuraduría Regional de Instrucción Risaralda, inició múltiples acciones preventivas solicitando información del proceso de selección al CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA y la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, relacionada entre otros con: i) el cronograma de actividades, ii) reclamaciones prestadas contra los resultados de las pruebas de conocimiento, iii) la suscripción de la convocatoria pública para adelantar el concurso de méritos, iv) la forma de contratación del operador y si el mismo contaba con los criterios jurídicos, técnicos, administrativos y financieros para determinar su capacidad e idoneidad, entre otros²¹.

¹⁹ Expediente digital. Archivo 4. Folio 396

²⁰ Expediente digital. Archivo 4. Folio 401

²¹ Expediente digital. Archivo 16

Sobre el proceso de elección del Personero Municipal de Pereira, periodo 2024-2024, la Procuraduría Regional de Risaralda, resolvió dos solicitudes de recusación elevadas ante el concejo municipal, así mismo ordenó iniciar varias indagaciones previas, frente a denuncias por presuntas irregularidades en dicho proceso de méritos²².

4.5. De lo narrado, es claro que el señor JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ no ha elevado solicitud o queja alguna ante la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, encaminada a que esa entidad ejecute las directrices de que trata la Directiva 01 de 2023, en el proceso de elección de Personero Municipal de Pereira. No obstante, en atención a la referida directiva, la Procuraduría Regional de Instrucción Risaralda de manera oficio impulsó acciones preventivas ante el CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA, las cuales fueron arrimas al presente trámite, según la relación probatoria.

Ahora, resulta oportuno precisar que la misma Directiva 01 de 2023, dispuso con claridad que ese documento no implicaba *“en modo alguno la coadministración o injerencia en las decisiones administrativa, financieras, técnicas o jurídicas de las entidades públicas o de los particulares que ejercen funciones públicas. Por lo tanto, no expide conceptos, avales o aprobaciones frente a documentos producidos o actuaciones desplegadas por los sujetos de control. De ahí que las recomendaciones efectuadas no obligan a los vigilados”*. Es decir que, la mencionada pauta no tiene fuerza vinculante para la administración, pues se trata de recomendaciones diseñadas para los procesos de selecciones de los personeros municipales y distritales. Esto, teniendo en cuenta que, por disposición de la Ley 170 de 1994 y el Decreto 1083 de 2015, los concejos municipales cuentan con autonomía para convocar y desarrollar dicho trámite.

Hasta este punto es claro que, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a través de la Procuraduría Regional de Instrucción Risaralda ha venido desplegando las acciones preventivas establecidas en la Directiva 001 de 2023, relacionadas con el proceso de selección del Personero Municipal de Pereira, en virtud del artículo 3°, el cual dispuso: *“a la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión Segunda Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función*

²² Expediente digital. Archivo 17

Pública, realizar seguimiento al cumplimiento de esta directiva, con el apoyo de los procuradores regionales, distritales y provinciales". Sin que de las disposiciones legales que regulan el proceso de elección de los personeros y de la directriz, se desprendan facultades y acciones diferentes a las desplegadas por el Ministerio Público.

Conforme a lo expresado, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN no trasgrede ningún derecho fundamental, pues se constató que viene dando aplicación tanto a la Directiva 01 de 2023, como a la facultad disciplinaria otorgada por la Constitución Política (artículo 277) y la Ley 1952 de 2019, respecto de las quejas instauradas por las presuntas irregularidades en el proceso de selección del Personero Municipal de Pereira, que en todo caso, tampoco fueron presentadas por el señor JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ.

Ahora, si lo que se pretende con el mecanismo constitucional es desvirtuar los actos administrativos precontractuales y el convenio interadministrativo suscrito entre el CONCEJO MUNICIPAL DE PEREIRA y la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO por presuntas irregularidades. la acción de tutela se torna improcedente, ello, en atención a la existencia de mecanismos judiciales ordinarios diseñados para debatir las actuaciones de las entidades públicas, como bien lo se indicó el libelo introductorio.

Sobre la procedencia de la tutela para resolver controversias relacionadas con actos administrativos la Corte Constitucional en sentencia T 253 de 2020, indicó:

“Regla general de improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos²³

1. Esta Corporación ha establecido que el estudio de procedencia de la acción de tutela, cuando el actor pretende controvertir un acto administrativo, debe considerar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– consagró los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, para el efecto.

Particularmente, cuando se trata de la lesión a un derecho subjetivo con ocasión de la expedición de un acto administrativo, el afectado puede acudir ante la administración de justicia con el objeto de solicitar la nulidad de tal actuación y, del mismo modo, que sea restablecido su derecho de conformidad al artículo 138

²³ Las consideraciones que se exponen en el presente acápite se retoman parcialmente de la Sentencia T-146 de 2019, con ponencia de la Magistrada Sustanciadora.

del citado código. Por lo tanto, al existir otros mecanismos judiciales para resolver las pretensiones del actor, la tutela se torna improcedente²⁴.

2. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido, por regla general, la improcedencia de la tutela para controvertir actos administrativos²⁵ en atención a: (i) la existencia de mecanismos judiciales ordinarios establecidos para controvertir las actuaciones de la administración en el ordenamiento jurídico; (ii) la presunción de legalidad que las reviste; y, (iii) la posibilidad de que, a través de las medidas cautelares, se adopten remedios idóneos y eficaces de protección de los derechos en ejercicio de los mecanismos ordinarios²⁶.

A continuación, la Sala (i) presentará una breve descripción del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y (ii) se referirá a las medidas cautelares, entre las que se contempla la posibilidad de la suspensión provisional de los actos administrativos objeto de censura.

En primer lugar, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– contempla el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a partir del cual “(...) 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”. En este sentido, con base en la remisión a las causales de nulidad contenidas en el inciso segundo del artículo 137 de la misma ley, la nulidad procede cuando el acto administrativo:

“haya sido expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”²⁷.

3. En la Sentencia SU-355 de 2015,²⁸ este Tribunal se refirió a las medidas cautelares previstas en la codificación de lo contencioso administrativo, que regula su procedencia, tipología y trámite para su adopción por parte del juez administrativo. Una síntesis de las características básicas de estas medidas se expone a continuación:

(i) El ámbito de aplicación de las medidas cautelares, conforme al artículo 229 del CPACA, se extiende a todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, el juez puede decretarlas a petición de parte, antes de la notificación del auto admisorio o en cualquier estado del trámite, cuando lo estime necesario para la protección y garantía provisional del objeto del proceso o para la efectividad de la sentencia;

(ii) El artículo 230 de esa normativa estableció que las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión. En este sentido, el

²⁴ Sentencia T-703 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁵ Sentencias T-324 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa; T-972 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-060 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁶ Sentencia SU-498 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁷ Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. El resaltado es de la Sala.

²⁸ M.P. Mauricio González Cuervo.

juez puede (a) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo y (b) suspender un procedimiento o una actuación de cualquier naturaleza;

(iii) El artículo 231 fija las condiciones para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, cuando se pretenda su nulidad; y,

(iv) El artículo 232 establece que no se requerirá prestar caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos;

(v) Finalmente, las medidas cautelares pueden ser ordinarias o de urgencia. Las primeras podrán adoptarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, mientras que las segundas podrán dictarse desde el momento en que se presente una solicitud en ese sentido y sin necesidad de notificar previamente a la contraparte²⁹.

4. De igual manera, la Sentencia SU-691 de 2017³⁰ concluyó que, por regla general, la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuenta con los instrumentos procesales idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos fundamentales, materializados en el conocimiento del asunto por jueces especializados y en el decreto de medidas cautelares de protección.

Sin embargo, lo anterior no implica la improcedencia automática de la acción de tutela, puesto que los jueces constitucionales tienen la obligación de establecer la idoneidad y eficacia de los medios judiciales ordinarios y extraordinarios, en relación con las circunstancias particulares de cada caso concreto.

5. En suma, el ordenamiento jurídico ha previsto el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para verificar la legalidad de las actuaciones de la administración. Esta herramienta prevé, dentro de su estructura procesal, la posibilidad de decretar medidas cautelares que comprenden la suspensión provisional del acto administrativo objeto de reproche. No obstante, el juez constitucional debe determinar, en cada caso particular, si el mecanismo judicial ordinario es idóneo y efectivo, para la protección de derechos fundamentales.”

Se observa entonces, que para que proceda el presente mecanismo constitucional en un caso como el que nos ocupa donde se alega la vulneración del debido proceso en la expedición de un acto administrativo o en la suscripción de un convenio interadministrativo, al interior del proceso de selección para la elección del Personero Municipal de Pereira; resulta necesario constatar como requisito, la configuración de un perjuicio irremediable que desplace la órbita de competencia del juez contencioso administrativo.

²⁹ En relación con las medidas cautelares de urgencia, la autoridad judicial podrá adoptarlas cuando, verificadas las condiciones generales previstas para su procedencia, evidencie que por la urgencia que se presenta no puede agotarse el trámite descrito previamente. En ese sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 234 del CPACA, dicha decisión será susceptible de los recursos a los que haya lugar y la medida decretada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en la providencia que la ordena.

³⁰ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Por lo tanto, el juez constitucional debe examinar si se configuran en el caso concreto las características del perjuicio irremediable establecidas en los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, a fin de determinar: (i) que el perjuicio sea inminente, lo que implica que amenace o esté por suceder (ii) que se requiera de medidas urgentes para conjurarlo, que implican la precisión y urgencia de las acciones en respuesta a la inminencia del perjuicio, (iii) que se trate de un perjuicio grave, que se determina por la importancia que el Estado concede a los diferentes bienes jurídicos bajo su protección, y (iv) que solo pueda ser evitado a través de acciones impostergables, lo que implica que se requiere una acción ante la inminencia de la vulneración, no cuando se haya producido un desenlace con efectos antijurídicos; por lo que no puede pretenderse entonces, evadir la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en busca de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito sobre los procedimientos ordinarios.

En el caso examinado, no es procedente avalar los hechos y pretensiones invocadas en el amparo constitucional y así habrá de declararse, toda vez que las pruebas no demuestran la configuración de un perjuicio irremediable de quien utiliza este medio. Adicionalmente, para dirimir este tipo de controversias, el ordenamiento jurídico consagra las acciones judiciales que contemplan medidas efectivas para la defensa de los derechos subjetivos, tomando en cuenta la naturaleza subsidiaria propia de la acción de tutela; acciones que, en caso de considerarlas necesarias, deberán iniciar las personas con legitimación en la causa para el efecto.

Finalmente, debe examinarse si en el caso concreto se configura el requisito de legitimación para interponer la acción, dada las manifestaciones del accionante en la audiencia del 4 de abril de 2024³¹, quien indicó a pesar de no haber elaborado el escrito de acción de tutela, en su condición de veedor deseaba continuar con el trámite constitucional.

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, indica que la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actúa por sí misma o

³¹ Archivo 13 del expediente.

a través de representante, al paso que plantea la posibilidad que se actúe a través de agente oficioso, cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa, o a través del defensor del pueblo o los personeros municipales; en ese orden de ideas, la legitimación para ejercer la acción de tutela es un aspecto que debe abordar el Juez de tutela para determinar si ese mecanismo constitucional tiene vocación de prosperidad o no, pues consiste en un requisito de procedibilidad.

En el caso concreto, la presente acción de tutela es impetrada por el señor JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ, quien alude actuar como veedor ciudadano. Sin embargo, se observa un defecto relacionado con la legitimidad por activa de quien invoca la protección constitucional de las garantías fundamentales, pues en ninguna de las etapas del proceso de selección del Personero Municipal de Pereira, periodo 2024-2028, aparece el señor SÁNCHEZ FLÓREZ, ni como aspirante, ni como parte contractual.

En este punto ha de advertirse que, no obstante la informalidad y subsidiariedad de la acción de tutela, con ella se busca la protección de derechos personalísimos; siendo claro que, en principio, debe ser interpuesta directamente por el afectado o en defecto por un apoderado; sin embargo, como se anotó, en el caso sometido a estudio se observa que, si bien se aduce que el amparo se presenta en su condición de veedor ciudadano, que según la Ley 850 de 2003, le otorga una función de vigilancia, veamos:

“Artículo 4º. Objeto. La vigilancia de la gestión pública por parte de la Veeduría Ciudadana se podrá ejercer sobre la gestión administrativa, con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad.

Será materia de especial importancia en la vigilancia ejercida por la Veeduría Ciudadana la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, el cumplimiento del cometido, los fines y la cobertura efectiva a los beneficiarios que deben ser atendidos de conformidad con los preceptos antes mencionados, la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los objetivos del Estado en las distintas áreas de gestión que se les ha encomendado.

Las veedurías ejercen vigilancia preventiva y posterior del proceso de gestión haciendo recomendaciones escritas y oportunas ante las entidades que ejecutan

el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado para mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos.

Artículo 5º. *Ámbito del ejercicio de la vigilancia.* Las veedurías ejercerán la vigilancia en el ámbito nacional, departamental, municipal, y demás entidades territoriales, sobre la gestión pública y los resultados de la misma, trátese de organismos, entidades o dependencias del sector central o descentralizado de la administración pública; en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta, o de empresas con participación del capital privado y público tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público.

La vigilancia de la Veeduría Ciudadana se ejercerá sobre entidades de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, de acuerdo con las materias que interesen a aquellas, de conformidad con su acta de constitución, sin importar el domicilio en el que se hubiere inscrito.”

Tampoco puede pasarse por alto este juzgado que no existe ningún elemento probatorio que relacione la participación del señor JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ en su condición de veedor en el proceso de selección del Personero Municipal de Pereira, periodo 2024-2028, que implique la vulneración de algún derecho superior.

Lo anterior, se traduce en la carencia de legitimación para el ejercicio de la acción constitucional planteada.

Frente a ello, la Corte Constitucional ha indicado que:

“la legitimación en la causa por activa en los procesos de acción de tutela se configura (i) del ejercicio directo, es decir quien interpone la acción de tutela es a quien se le está vulnerando el derecho fundamental; (ii) por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo; y (iv) por medio de agente oficioso³². (Subrayas nuestras)

En aplicación a lo dispuesto por la Corte Constitucional en los pronunciamientos mencionados, no resulta procedente la tutela en dos sentidos: el primero, es la existencia en el ordenamiento jurídico de mecanismos judiciales, a través de los

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-995/08 M.P. Mauricio González Cuervo.

cuales se puede buscar por un lado, la nulidad de los actos administrativos que anteceden las suscripción de convenio y por otro la resolución del contrato estatal a través de los medios de control correspondientes ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, el segundo, la falta legitimación en la causa por activa, pues no se acredita interés directo en el proceso de selección atacado, acogiendo el concepto del señor agente del Ministerio Público delegado ante este Juzgado, tomando en cuenta la naturaleza subsidiaria propia de la acción de tutela y la legitimidad para impulsarla.

Por lo expuesto el JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PEREIRA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley...

FALLA

1°. Rechazar, por improcedente, la acción de tutela presentada el señor JAVIER ANTONIO SÁNCHEZ FLÓREZ en contra del PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA.

2°. Si esta decisión no fuere impugnada, cumplida su ejecutoria formal, será remitida a la Corte Constitucional para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

El Juez

CARLOS ALBERTO CARDONA TORO

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samairj.consejodeestado.gov.co>»