TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintitrés (23) de abril de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 058

TEMAS:	GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA - DERECHO DE PETICIÓN EN GENERAL, NÚCLEO ESENCIAL Y CARACTERÍSTICAS - ALCANCE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, VULNERACIÓN CUANDO SE NIEGA LA DEVOLUCIÓN DE LA PRIMERA COPIA QUE PRESTA MÉRITO EJECUTIVO, PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL TRAZADO EN LA MATERIA
INSTANCIA:	PRIMERA

Decide la Sala, la Acción de Tutela instaurada en nombre propio por MANUEL JOSÉ MARTÍNEZ MORALES, MARÍA DEL CARMEN ACOSTA NÚÑEZ JOSÉ ANTONIO GARCÍA SIERRA y CANDELARIA SOFÍA OCHOA VILLA, en contra de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

1. ANTECEDENTES

1.1. Reseña Fáctica:

Afirman los actores que, presentaron derecho de petición, el día 17 de febrero de 2015, ante la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, solicitando el desglose y devolución de unas primeras copias de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en esta jurisdicción, dentro del radicado 2000-0529.

Manifiestan que, la entidad accionada emitió respuesta negando la solicitud de desglose y devolución argumentando que dichas primeras copias debían ser exigidas ante la autoridad judicial que llevó el proceso, de acuerdo a lo normado por el Código General del Proceso y adicionando que dio cabal cumplimiento a dichas sentencias.

Aducen que, desconoce la entidad accionada que el objeto de la petición instaurada era precisamente redamar el titulo ejecutivo (primera copia de dichas sentencias) para iniciar acciones de tipo judicial para el reclamo y goce completo de sus derechos, que a la fecha no han sido cancelados totalmente, reteniendo documentos que no son de su propiedad, y que nos legitiman para poder acceder ante la jurisdicción competente quien dirimirá en derecho lo que se reclama.

1.2. Las Pretensiones:

Con fundamento en los anteriores hechos, solicitan amparar y proteger los derechos fundamentales de petición y el acceso a la administración de justicia y como consecuencia:

- Se ordene a la demandada, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia produzca la respuesta y entregue los documentos solicitados en el memorial contentivo del derecho instaurado.
- Se ordene a la entidad accionada, que una vez producida la decisión definitiva en el asunto en cuestión, remita copia del acto administrativo

con las formalidades de ley, so pena de las sanciones de ley por desacato a lo ordenado por sentencia de tutela.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 14 de abril de 2015 (fol. 111.).
- Admisión de la demanda: 15 de abril de 2015 (fol. 113.).
- Notificación a las partes: 16 de abril de 2015 (fol. 114 a 120).

3. RESPUESTA A LA DEMANDA:

La **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, rinde el informe requerido mediante memorial fechado el 20 de abril de 2015, folios 121 a 124 del expediente, aceptando algunos hechos y negando otros, y manifestando que de conformidad a lo establecido en los artículos 114 del C.G.P., 23 del Decreto 2649 de 1993 y 624 del C.Co, no es viable atender al requerimiento, en tanto que la Superintendencia de Notariado y Registro no puede hacer devolución de un título ejecutivo (primera copia de sentencia judicial con constancia ejecutoria) sobre el cual ha dado cumplimiento, puesto que este es el soporte de una erogación monetaria que realizó la entidad en cumplimiento de una obligación impartida por el Tribunal Contencioso administrativo de Sucre.

Así mismo que, una vez hecho el estudio pertinente de la petición formulada por los accionantes, no le asiste la razón en cuanto se le está vulnerando el acceso a la Administración de justicia, debido a que dichas sentencias han podido ser pedidas al Tribunal Administrativo de Sucre y al Consejo de Estado, en cuanto a lo que se reclama tendiente a verificar el pago total de lo sentenciado en la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de lo que presenta una duda en cuanto a verificar si se le consignó o no el valor de lo ejecutado, no puede manifestar una vulneración del derecho debido a que quien confirmó la sentencia fue el

Honorable Consejo de Estado, y que fácilmente puede el accionante mirara en la página web de esta Corporación la sentencia en pleno y copiarla o de hecho solicitarla ante el Tribunal Administrativo de Sucre, por lo tanto dicha acción carece del principio de subsidiariedad.

4. PROBLEMA JURÍDICO PRINCIPAL:

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes, se formula el siguiente:

¿Se encuentra vulnerado el derecho fundamental de petición y acceso a la administración de justicia del actor constitucional, por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro, al negarle la expedición copia que preste mérito ejecutivo de la sentencia de primera y segunda instancia proferidas por el Tribunal Administrativo de Sucre, dentro del radicado 2000-0529-00 del 24 de febrero del año 2009 y 15 de junio de 2011 respectivamente, cuando la finalidad perseguida con la consecución de esta copia es la de iniciar un proceso ejecutivo en el que se ejecute tal sentencia?

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Esta Sala es competente para conocer de la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 37, en primera Instancia, por estar dirigida la misma contra autoridades administrativas del orden nacional.

Analizado lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiarán los siguientes temas: **i)** Generalidades de la acción de tutela **ii)** Derecho de petición en general, núcleo esencial y características **iii)** Alcance constitucional del derecho de acceso a la administración de justicia, vulneración cuando se niega la expedición de la primera copia que presta mérito ejecutivo, precedente jurisprudencial trazado en la materia y; **iv)** El caso concreto.

5.1. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA:

De conformidad con el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela es un derecho público subjetivo del que goza toda persona para obtener del Estado, a través de la Rama Judicial, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares, en ciertos casos.

Uno de los principios que orienta el ejercicio de la acción de tutela es el de subsidiariedad o residualidad, lo cual supone que, el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Este carácter residual obedece concretamente a la necesidad de preservar el reparto de competencias, atribuido por la Carta Fundamental a las diferentes autoridades judiciales; por tal razón, la acción de amparo constitucional, no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos judiciales.

En sentencia SU-037 de 2009, la Corte Constitucional reiteró los criterios que ha venido sosteniendo sobre la procedencia de la acción de tutela, así:

> *"El principio de subsidiariedad de la tutela aparece claramente expresado en el artículo 86 de la Constitución (…)*
>
> *Respecto de dicho mandato, ha manifestado la Corte que, en cuanto el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales, incluyendo por supuesto los que tienen la connotación de fundamentales, la procedencia excepcional de la tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también garantizar el principio de seguridad jurídica.*
> *(…)*
>
> *Así las cosas, conforme con su diseño constitucional, la tutela fue concebida como una institución procesal dirigida a garantizar 'una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales', razón por la cual no puede ser utilizada*

como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos al interior de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias (…) ***y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.***

En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 Superior.

Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo." (Destacado de la Sala).

Corolario a lo expuesto, se puede mencionar entonces, que es en atención al carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, por lo cual le corresponde al juez constitucional determinar su procedencia ya sea para que sea invocado como un mecanismo principal o de modo transitorio, valorando en todo caso la eficacia del otro medio de defensa judicial y la existencia de un perjuicio irremediable tal como lo consagran las normas pertinentes y la jurisprudencia creada respecto al caso.

5.2. EL DERECHO DE PETICIÓN EN GENERAL:

Reza y plantea la Constitución Política (Artículo 23) una regla general en cuanto al

Derecho de Petición, consistente en que toda persona tiene derecho fundamental a presentar verbal o por escrito, peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

En reiterada jurisprudencia, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha sostenido que en la pronta resolución de parte de la autoridad a quien se dirige la petición, es donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión (núcleo esencial) como instrumento eficaz de la participación democrática, ya que así recibe información y hace efectivo el resto de los derechos fundamentales y legales (Sentencia T- 495 de 1992).

Así pues, la Corte ha considerado que las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las solicitudes que ante ellas se formulen, es decir, la garantía eje del derecho de petición se satisface solo con las respuestas y tienen esta categoría, aquello que decide, concluye, afirma una realidad, satisface una inquietud, ofrece certeza al interesado (Sentencia T-439 de 1998).

Por su parte, la norma superior (artículo 23) no estipuló dentro de qué término las autoridades deben resolver prontamente, pero dicho tiempo o período para obtener la respuesta le fue dejado a la ley, cuestión esta que se encuentra regulada por las leyes especiales que han desarrollado el tema, con la particularidad que el aparte del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), fue declarado inexequible por parte de la CORTE CONSTITUCIONAL[1] a partir del 31 de diciembre de 2014, sin que a la fecha se haya sancionado y promulgado la ley estatutaria que regula el derecho de petición, por lo que conforme lo ha interpretado la Sala de Consulta del CONSEJO DE ESTADO[2], a partir del 1 de enero de 2015 y hasta tanto no se

[1] En este punto, aclara la Sala que la norma aplicable es claramente la Ley 1437 de 2011, en atención a que su inexequibilidad declarada, fue diferida por la CORTE CONSTITUCIONAL hasta el 31 de diciembre de 2014 (Sentencia C-818 de 2011).
[2] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Concepto del 28 de enero de 2015. Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00002-00(2243) Actor: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

expida la norma estatutaria en comento, la normativa aplicable es el aparte pertinente del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) que regula este derecho fundamental.

Por lo dicho, los plazos no son otros, que los consagrados en los artículos 6, 22 y 25 del C.C.A. (15 días para derecho de petición en interés general y particular, 10 días para las peticiones de información y expedición de copias y 30 días para las consultas).

Por lo tanto, se revela vulneración de este derecho constitucional cuando no hay respuesta a la petición formulada, su resolución es tardía o no se aborda el fondo de la misma.

5.3. NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO DE PETICIÓN:

En suma, de acuerdo con lo establecido por el artículo 23 de la Carta Política, el núcleo esencial del derecho de petición comprende la respuesta pronta y oportuna a la reclamación que se formula ante la respectiva autoridad, pues de nada serviría dirigirse a las autoridades si estas no resuelven o se reservan el sentido de lo decidido. Así pues, la respuesta, para que sea oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido y ser comunicada al peticionario, ya que el derecho fundamental del que se trata, comprende la posibilidad de conocer, transcurrido el término legal, la contestación de la entidad a la cual se dirigió la solicitud.

La Corte Constitucional, en sentencia T-848 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, al respecto puntualizó:

> *"Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición."*

Ahora bien, en lo relativo al término para resolver las peticiones la autoridad

pública no puede en un momento dado, excusarse manifestando que la no contestación del derecho de petición da lugar al fenómeno jurídico del silencio administrativo, ya que por su parte la Corte Constitucional, en sentencia T – 255 del 21 de mayo de 1996, expresa:

> *"El derecho de petición no queda satisfecho con el silencio Administrativo que algunas normas disponen, pues es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para hacer posible el adelantamiento de la actuación, pero en ninguna forma cumple con las exigencias constitucionales y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental…"*

Sobre el núcleo esencial del derecho de petición, ha dicho la Corte Constitucional:

> *"Esta Corte ha establecido que el derecho de petición cumple una doble función, cual es:[3] (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas, y/o a los particulares en los casos en que proceda, y (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido[4]. Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte del administrado de una respuesta pronta, suficiente y oportuna a lo solicitado, sin perder de vista, que en ningún momento su ejercicio conlleva obtener una respuesta positiva o de aceptación.*
>
> *El Código Contencioso Administrativo establece como regla general, el deber de la administración de otorgar respuesta oportuna a las peticiones de interés particular formuladas por los interesados, en un término insoslayable de quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo y que, en aquellos casos en que el trámite pueda exceder este plazo, o no fuere posible resolver en dicho término, surge la obligación de la autoridad de informar al administrado tal hecho e indicarle, a la vez, la fecha en que se resolverá o dará respuesta de fondo."*[5]

---

[3] Cfr. Sentencias T-911 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-381 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-425 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

[4] Esta Corporación así lo delineó en Sentencia T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en los siguientes términos: "c) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad. "Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición". En idéntico sentido, esta Corporación preciso que: "el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. Arts. 2º y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art.209) (...) Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada....en segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea...y finalmente, la comunicación debe ser oportuna..."

[5] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-005 de 2011. M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

Respecto al tema, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo delineó una serie de requisitos que debe cumplir la respuesta emitida, a fin de no vulnerar el Derecho Fundamental de Petición, en tal sentido consideró:

> ***"i) oportunidad**, conforme a las reglas contenidas en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver, y de no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud **ii) Debe resolverse de fondo**, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, lo cual no indica que la respuesta deba ser favorable y, **iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario**.*
>
> …..
>
> *En síntesis, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable la solicitud presentada, ello supone que las situaciones contrarias a los principios enunciados, son susceptibles de protección por el juez constitucional mediante fallo de tutela que ordene a la autoridad peticionada emitir una respuesta conforme a los lineamientos trazados"*[6](Negrillas del texto original).

Por lo dicho, recae en cabeza de la entidad que recibe la solicitud la obligación de emitir una respuesta oportuna y de fondo, atendiendo a los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición, lo que no quiere decir que la respuesta tenga que ser positiva frente a lo solicitado, basta con que la misma se resuelva materialmente y satisfaga la necesidad, con sujeción a los requisitos antes mencionados.

Ahora bien, con relación al plazo para resolver la petición, claramente el artículo 22 del C.C.A. establece como término para la resolución de las peticiones la regla general de los 10 días para peticiones de consulta y expedición de documentos[7], como el presente caso, solo siendo viable el superar este plazo en la hipótesis

---

[6]CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia del 02 de diciembre de 2010. CONSEJERO PONENTE: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO REF: Expediente núm. 76001-23-31-000-2010-01809-01(AC) ACTOR: WILLIAM MARTINEZ CARDONA. DEMANDADO: MIN DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL.

[7] Ley 57 de 1985, artículo 12 y 25.

consagrada en el parágrafo del mismo artículo, indicando los motivos por lo que no es posible cumplir con el término legal y señalando un plazo razonable para resolver, que no podrá exceder el doble del inicialmente previsto. Por ello, una vez superado el plazo legal, se entra a vulnerar el núcleo esencial del derecho de petición

5.4. ALCANCE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, VULNERACIÓN CUANDO SE NIEGA LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA QUE PRESTA MÉRITO EJECUTIVO, PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL TRAZADO EN LA MATERIA.

El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se encuentra regulado por el artículo 229 de la C.P, manifestando en su tenor literal que, *"Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado"*

Así las cosas, del texto mismo de la norma se ha podido entender tanto legal como doctrinalmente que, dicha facultad se manifiesta ante la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley.

Ahora bien, como el objeto de la litis se expone con base a la presunta vulneración por la negativa de la entidad accionada de entregar primeras copias que presten mérito ejecutivo de las sentencias dictadas mediante proceso ordinario, para entonces poder iniciar las acciones de tipo judicial correspondiente para su cumplimiento.

Teniendo en cuenta dicho planteamiento, es importante en este punto traer a colación lo expuesto por la doctrina constitucional en lo referente al tema de la vulneración del derecho a la administración de justicia como derecho fundamental autónomo, cuando lo que se busca en la devolución de las primeras copias que presten mérito ejecutivo, que previamente hayan sido entregadas por el petente para que se diera cumplimiento a la decisión judicial por parte de las autoridades administrativas.

Una primera postura de la H. Corte Constitucional frente al tema, fue analizada en la Sentencia T-240 de 2002, Magistrado Ponente Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA, manifestando que:

> *"El ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia implica la capacidad y oportunidad para pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de obtener a favor una sentencia declarativa, o también, con el fin de alcanzar una decisión que contribuya inmediatamente a la materialización de un derecho o interés legítimo ya reconocidos judicial o administrativamente. Por ello mismo, siendo este derecho autónomo y predicable de todos los habitantes del país, su configuración práctica ocurre al tenor del derecho material pretendido, en el entendido de que la apertura a la administración de justicia entraña siempre la oportunidad de ventilar en estrados judiciales la contienda que le interesa resolver a las partes, o los pedimentos formulados por los interesados dentro de los procesos de jurisdicción voluntaria o mixta.*
>
> *(..)..*
>
> *Para que el acceso a la administración de justicia sea efectivo, son necesarias tres condiciones:* ***1) tener la oportunidad de iniciar la acción ante los jueces competentes; 2) disponer de los recursos necesarios para ejercer los derechos dentro del proceso; y 3) Contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez.*** *De tal modo que, se vulnera este derecho cuando injustificadamente se impide su ejercicio merced a la retención de documentos indispensables al reclamo de un derecho material, sin que para nada importe el que un tal derecho material únicamente resida en la subjetividad del actor"* (Destacado de la Sala).

Ha sido enfática también la H. Corporación que, el derecho a la administración de justicia tiene un contenido múltiple, del cual se pueden identificar tres categorías

(i) aquéllas que tienen que ver con el acceso efectivo de la persona al sistema judicial; **(ii)** las garantías previstas para el desarrollo del proceso; y **(iii)** finalmente las que se vinculan con la decisión que se adoptó dentro del proceso en cuestión o la ejecución material del fallo.

Que por consiguiente dichos postulados dan paso al **(i)** el derecho de acción; **(ii)** a contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones; y **(iii)** a que la oferta de justicia permita el acceso a ella en todo el territorio nacional que. La segunda incluye el derecho a **(iv)** que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas; **(v)** que éstas sean decididas por un tribunal independiente e imparcial; **(vi)** a tener todas las posibilidades de preparar una defensa en igualdad de condiciones; **(vii)** que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso; **(viii)** que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias; **(ix)** que se prevean herramientas necesarias para facilitar el acceso a la justicia por parte de las personas de escasos recursos. La última de éstas abarca **(x)** la posibilidad efectiva de obtener respuesta acorde a derecho, motivada y ejecutable; y que **(xi)** se cumpla lo previsto en esta[8].

En pronunciamiento más reciente el Máximo intérprete en la jurisdicción constitucional, expuso en asunto relacionado con la retención de la primera copia de una sentencia que presta mérito ejecutivo y el derecho al libre acceso a la administración de justicia, lo siguiente:

> *"En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción es el último eslabón que verifica y controla la conformidad de la vida humana con el derecho. De esta manera pues, los derechos subjetivos son, en última instancia, exigibles ante un juez, motivo por el cual el acceso a la jurisdicción constituye un derecho necesario y esencial para la protección de los demás derechos. En otros términos, si las personas no tienen la posibilidad de acudir a la jurisdicción a exigir sus derechos, su satisfacción queda a merced del sujeto obligado, situación que desdice de la noción de derecho, pues la característica que define a esta figura es la facultad de exigir a otro sujeto una prestación de dar, hacer o no hacer; de forma tal*

[8] ver CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-799 de 2011. M.P. Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

que si la prestación no es exigible jurídicamente, lo que presuntamente era un derecho deviene en un simple deseo, toda vez que la diferencia entre las dos nociones radica en que para los primeros, no para los segundos, existen jueces que pueden hacerlos efectivos.

Desde este prisma, el Constituyente de 1991 recogió en el artículo 229 de la Carta el derecho fundamental al libre acceso a la Administración de Justicia. Por su parte, esta Corporación ha considerado que el derecho de acceso a la administración de justicia "tiene tres pilares que lo conforman, a saber, i) la posibilidad de acudir y plantear el problema ante el juez competente, ii) que el problema planteado sea resuelto y iii) que tal decisión se cumpla de manera efectiva

***En este orden, cuando una entidad pública condenada en un proceso retiene la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo y cuyo tenedor legítimo es el beneficiario de la condena impuesta judicialmente, se evidencia un desconocimiento notorio del tercer pilar del derecho de acceso a la administración de justicia, comoquiera que la persona beneficiada con la providencia queda sustraída de un insumo imprescindible para iniciar el correspondiente proceso ejecutivo con miras a que el deber ser plasmado en la sentencia transite hacia el mundo del ser, función primordial que se le atribuye al proceso ejecutivo**. A su turno, esta indebida retención de la primera copia de una sentencia cercena también el primer pilar del derecho en comento, por cuanto la persona queda imposibilita para plantear el problema del incumplimiento de una orden judicial ante un juez, a través del proceso ejecutivo."*[9] (Negrillas y Subrayas de la Sala).

Así las cosas, de la lectura misma de las providencias enunciadas se puede observar claramente, que de la vulneración del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, puede resultar vulnerados de contera otros derechos fundamentales como el debido proceso, toda vez que según mismos parámetros jurisprudenciales, ambos guardan estrecha relación, ya que, solo con la efectiva oportunidad y capacidad de impulsar pretensiones jurisdiccionales, será posible garantizar un proceso justo, recto y garantista, que decida sobre los derechos en controversia, por consiguiente, se puede mencionar que el acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso, por la circunstancia de que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso a la esfera judicial y jurisdiccional.

---

[9] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-665 de 2012. M. P. ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO.

En este punto, resalta la Sala, que en la actualidad, las normas procesales en las que se fundas las tutelas antes referidas, falladas por la CORTE CONSTITUCIONAL, han cambiado, por lo que ello debe ser tenido en cuenta, dado que en la actualidad el procesos ejecutivo derivado de las condenas impuestas por esta jurisdicción, se encuentra regulado por el C.P.A.C.A. adoptado por la Ley 1437 de 2011 y el C.G.P. expedido a través de la Ley 1564 de 2012, norma esta última que se ha interpretado vigente para esta jurisdicción, por la Sala Plena del CONSEJO DE ESTADO[10].

Así las cosas, este Tribunal ha sido claro en interpretar[11] que se debe partir del artículo 297 del C.P.A.C.A., en concordancia con el artículo 422 del C.G.P.[12], normas que establecen las condiciones formales y sustanciales de los denominados títulos ejecutivos, así:

> *"**Artículo 297. Título Ejecutivo.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*
>
> *1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.*
>
> *…"* (Subrayas de la Sala)

Se desprende de las preceptivas precedentes, que los requisitos de forma que debe reunir todo título ejecutivo son: 1.- que el documento que contenga la obligación

---

[10] Conforme la interpretación de la Sala Plena de lo CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO del CONSEJO DE ESTADO, el Código General del Proceso se encuentra vigente para esta jurisdicción, desde el 1 de enero de 2015. Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Auto de 25 de junio de 2014. Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). Número interno: 49.299. Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social. Referencia: Recurso de Queja.

[11] Puede observarse la siguiente providencia que trata el tema dentro de un proceso ejecutivo: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL Sincelejo, cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015) MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS. PROCESO EJECUTIVO RADICACIÓN: 70-001-33-33-007-2014-00200-01 DEMANDANTE: FREDY MANUEL CORONADO OTERO DEMANDADO: ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP. Ver: http://www.ramajudicial.gov.co/documents/2228793/4835146/2014-200-01+FREDY+CORONADO+ESAP+EJECUTIVO+CONFIRMA+AUTO+NO+LIBRA.pdf/392e93f7-5bd3-4b58-b024-40c16d2cd75f consultada el 23-04-2015.

[12] Aplicable por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A.

conforme una unidad jurídica; 2.- que dicho documento **sea auténtico** y 3.- que la obligación que consta en el mismo emane del deudor o de su causante, o de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga **fuerza ejecutiva conforme a la ley**, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

Por su parte, los requisitos de fondo corresponden a que de estos documentos se deduzca a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una obligación **clara, expresa, exigible** y líquida o liquidable por simple operación aritmética, si se trata de pagar una suma de dinero.

Adicionalmente, es claro que conforme a la nueva regulación procesal civil, artículo 246 del C.G.P., las copias simples prestan valor probatorio, regla esta aplicable a los procesos ordinarios, no así a los ejecutivos, dado que en casos en donde de los documentos se quiera derivar de títulos ejecutivos, para que ellos puedan interpretarse como plena prueba del derecho que contienen y que se pretende ejecutar, **deben aportarse en original o copia auténtica**. En este sentido, se ha pronunciado el CONSEJO DE ESTADO[13].

Con relación al tema de si la copia que se aporta debe ser la primera, para la Sala, en este sentido, como ya se indicó, en la contenciosa rige el Código General del Proceso, compendio que en su artículo 114 consagra la forma de expedirse las copias, sin que contenga exigencia contenida en antiguo el artículo 115 del C.P.C. de que solo la primera copia presta mérito ejecutivo.

Así pues, para poder hablar de título ejecutivo, en casos de ejecución con base en sentencias emanadas de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con

[13] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Subsección C. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Sentencia del 14 de mayo de 2014. Radicación: 25000-23-26-000-1999-02657-02 (33.586). Ejecutante: Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-. Ejecutada: Epsilon Ltda. y otro. Referencia: Ejecutivo contractual.

fundamento en el artículo 297 numeral 1 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 114 y 115 del C.G.P., es carga formal y sustancial del ejecutante allegar:

- Copia íntegra, auténtica y con constancia de ejecutoria de la providencia de la que pretenda derivarse título ejecutivo, y ella contener una condena al pago de sumas dinerarias en contra de una entidad pública.

Basten las anteriores consideraciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, para estudiar:

6. EL CASO CONCRETO:

Teniendo en cuenta el anterior marco normativo y jurisprudencial, y analizados tanto los hechos de la demanda como las pruebas recaudadas en el proceso, encontramos que en el *Sub examine* lo que efectivamente se busca mediante la acción de amparo es que la entidad accionada proceda a la devolución de la primera copia que presta mérito ejecutivo de las sentencias de primera y de segunda instancia proferidas por el Tribunal Administrativo de Sucre y el Consejo de Estado, dentro del radicado 2000-0529-00 del 24 de febrero del año 2009 y 15 de junio de 2011 respectivamente, para así se inicie las acciones correspondientes a través de las vías judiciales pertinentes para lograr su ejecución y cabal cumplimiento.

Para demostrar lo anterior, se allegaron al plenario,

- Copia del derecho de petición con sus soportes de fecha 17 de febrero de 2015 (folio 7 a 10).
- Copia del oficio No. OAJ 470 fechado 11 de marzo de 2015, emanado de la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante el cual se da respuesta a un derecho de petición (folio 5-6).

- Copia de la solicitud de fecha 14 de junio del año 2014, por la cual se solicita al Tribunal Administrativo de Sucre, la expedición de la primera copia y constancias de ejecutoria (folio 11).
- Copia de la Resolución No. 11567del 03 de diciembre de 2012, por medio de la cual se da cumplimiento a una sentencia judicial (folio 12 a 16).
- Copia simple de las sentencias requeridas mediante el derecho de petición (folio 17 a 110).

En atención al material probatorio antes señalado, la Sala desatará el fondo del asunto así:

6.1. De la vulneración del derecho fundamental de petición:

Sea lo primero advertir, que los accionantes solicitan que se le dé respuesta al derecho de petición de fecha 17 de febrero de 2015, mediante el cual mediante el cual solicitaron el desglose y devolución de unas primeras copias de sentencias de primera y segunda instancia respectivamente, dentro del proceso de radicado 2000-0529-00.

En vista de lo manifestado, previo análisis de las pruebas allegadas al proceso, encuentra esta Colegiatura que, a folio 5-6 del expediente reposa el oficio No. OAJ, emanado de la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante el cual se le está dando respuesta a la solicitud elevada por los demandantes, no obstante, si bien es cierto y la accionada no atendió al requerimiento de la petición en los términos enmarcados legalmente por el artículo 22 del C.C.A, esto es el de los 10 días, siguientes a recepción del escrito, no es menos cierto que la solicitud fue contestada de fondo y en armonía con lo solicitado pero de forma negativa para los interés del peticionario.

Al respecto, valga la pena mencionar que la respuesta a un derecho de petición no tiene que ser que ser positiva frente a lo solicitado, basta con que la misma se resuelva materialmente y satisfaga la necesidad, con sujeción a los requisitos

señalados por la ley y la jurisprudencia constitucional, razón por la cual para esta Sala, no existe vulneración del derecho fundamental de petición en el caso de marras.

6.2. De la violación al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia:

Como bien se dejó plasmado en los considerandos de esta providencia, se vulnera este derecho cuando a los actores se les cercena la posibilidad de tener una oportunidad de iniciar la acción ante los jueces competentes, cuando se le obstaculiza la oportunidad de disponer de los recursos necesarios para ejercer los derechos dentro de un proceso y cuando no se le da la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez, escenarios que fueron planteados por la jurisprudencia constitucional como motivos de vulneración del derecho fundamental.

Si bien es cierto y la entidad accionada argumenta la negativa de expedir la copia de la sentencia que preste mérito ejecutivo, bajo los supuestos de derecho señalados en el artículo 114 del C.G.P., también lo es, que siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia constitucional, el precedente acerca del derecho al libre acceso a la administración de justicia en los casos en que las autoridades retienen la primera copia de las sentencias en las que resultan vencidas, supone la administración no debe obstaculizar la posibilidad de las personas de llevar sus litigios ante la jurisdicción, pues así se estaría en presencia de **un evidente desconocimiento del tercer pilar del derecho de acceso a la administración de justicia, comoquiera que la persona beneficiada con la providencia queda sustraída de un insumo para iniciar el correspondiente proceso ejecutivo con miras a que el deber ser plasmado en la sentencia transite hacia el mundo del ser, función primordial que se le atribuye al proceso ejecutivo**, ya que se le estaría coartando el libre derecho al tenedor legítimo que es el beneficiario de la condena impuesta judicialmente, y por consiguiente también se le estaría vulnerando su debido proceso.

En este punto es importante resaltar, que no obstante lo dicho con anterioridad que la copia que presta mérito ejecutivo en el proceso de ejecución contencioso administrativo, no es necesario que sea la primera copia, el hecho de que los actores hayan solicitado la devolución del documento que tiene estas características, que es de su propiedad al ser los titulares del crédito en el constituido, los legitima para obtener su devolución, pues esta es su voluntad.

Por ello, el título que sirvió de fundamento para el pago de las acreencias, es un documento que claramente le pertenece al acreedor, por lo que está en su derecho de recuperar el mismo, pues en él consta una obligación a su favor, y el deudor por su parte, al momento de devolver el mencionado documento, deberá expedir junto con él, copia de la Resolución que ejecutó en su criterio el pago total de las obligaciones, a fin de que se integre al título y sea tenido en cuenta por quien debe analizar esta situación, al momento de librar o no el mandamiento de pago que pretendan los acreedores, por lo que al expedir las órdenes concretas para proteger el derecho vulnerado, se tendrá en cuenta este punto, lo que a su vez se torna en una garantía para el deudor.

Para la Sala, no es óbice para ello, que en criterio de la entidad accionada se haya cumplido lo ordenado en la sentencia a través de la Resolución 11567 del 3 de diciembre de 2012, dado que la ejecución plena o no de la decisión judicial será lo que debe decidir el juez del ejecutivo, al momento que entre a valorar si efectivamente libra mandamiento de pago y por qué sumas, máxime que los accionante no desconocen la existencia del mencionado acto y lo allegan al presente proceso, y la entidad pública, podrá oponer las excepciones del caso o los recursos en contra del auto que libre mandamiento de pago, si el juez de la ejecución así lo determina.

Teniendo en cuenta lo anterior, se **DENEGARÁ** el amparo solicitado respecto al derecho fundamental de petición solicitado y se **CONCEDERÁ** el amparo solicitado en lo relacionado con la súplica del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DENIÉGUESE el amparo de tutela presentado por **MANUEL JOSÉ MARTÍNEZ MORALES, MARÍA DEL CARMEN ACOSTA NÚÑEZ JOSÉ ANTONIO GARCÍA SIERRA Y CANDELARIA SOFÍA OCHOA VILLA** en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, en lo relacionado con el derecho de petición de fecha 17 de febrero de 2015, por lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: TUTÉLESE el Derecho Fundamental de acceso a la administración de justicia de **MANUEL JOSÉ MARTÍNEZ MORALES, MARÍA DEL CARMEN ACOSTA NÚÑEZ JOSÉ ANTONIO GARCÍA SIERRA Y CANDELARIA SOFÍA OCHOA VILLA**, el que ha sido vulnerado por la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**. En consecuencia, **ORDÉNESE** al SUPERINTENDENTE Dr. JORGE ENRIQUE VÉLEZ GARCÍA, o quien haga sus veces, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, proceda a devolver a los actores, la primera copia auténtica de los fallos de primera y segunda instancia proferidos el 24 de febrero de 2009 por el Tribunal Administrativo de Sucre, y el 15 de junio de 2011 por el H. Consejo de Estado dentro del expediente radicación 70001233100020000052900, para lo cual, dejará constancia de que ella ha sido cumplida, en su criterio, las obligaciones emanadas de las sentencias, a través de la Resolución 11567 del 3 de diciembre de 2012, la que se incorporará en copia auténtica a la copia de las providencias aludidas.

TERCERO: NOTIFÍQUESE por el medio más expedito esta decisión a los accionantes MANUEL JOSÉ MARTÍNEZ MORALES, MARÍA DEL CARMEN ACOSTA NÚÑEZ JOSÉ ANTONIO GARCÍA SIERRA Y

CANDELARIA SOFÍA OCHOA VILLA, a la entidad accionada SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, y al agente delegado del Ministerio Público.

CUARTO: Si el presente fallo no es impugnando, **ENVÍESE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo ordénese el archivo definitivo, previa las anotaciones en el sistema información judicial Siglo XX1.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta Nº 050.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ