



13-001-33-33-002-2022-00154-01

Cartagena de Indias D. T. y C., primero (1º) de agosto de dos mil veintidós (2022).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Impugnación de tutela
Radicado	13001-33-33-002-2022-00154-01
Demandante	Kevin Oliver Keep Arrieta – presidente de la Veeduría Jurídica Nacional a la Gestión Administrativa del Estado – VEERJURIDICA.
Demandado	Notaría Tercera de Bucaramanga
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Asunto	Derecho de petición – legitimación en la causa por pasiva

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por el accionante contra la sentencia proferida el 7 de junio de 2022, mediante la cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena negó las pretensiones del accionante.

III.- ANTECEDENTES

3.1. La demanda (archivo No. 01 del expediente digital).

a) Pretensiones.

La accionante solicitó lo siguiente:

PRIMERO: *Sírvase de tutelar los derechos fundamentales de petición con conexidad del derecho fundamental de acceso a la información pública, toda vez que de plano me negaron mis derechos constitucionales. No obstante, mi derecho fundamental de petición y acceso a la información pública, está siendo transgredido de forma directa y notoria; y necesita protección urgente.*

SEGUNDO: *Ruego a usted, ordenar al accionado, que en el término perentorio responda de fondo la petición incoada, garantizando nuestro ejercicio y deber de control social.*

TERCERO: *Sírvase señor juez, de analizar cada uno de los fundamentos jurídicos que soportan nuestra acción judicial y que relacionare a continuación.*

B Hechos.

13-001-33-33-002-2022-00154-01

El accionante afirmó, en resumen, lo siguiente:

El 19 de mayo de 2022 solicitó a la Notaría Tercera de Bucaramanga información sobre su gestión, y el mismo día recibió respuesta negativa, en la que se le informó que dicha información solo podía ser entregada a la Superintendencia de Notariado y Registro.

Sostuvo el actor que la respuesta dada por la accionada vulnera sus derechos fundamentales de petición y de acceso a la información pública.

3.2 Contestación.

- **La Notaría Tercera de Bucaramanga (archivo No. 6 del expediente digital)**, señaló que los notarios no administran recursos públicos, ni manejan programas, proyectos o contratos en los cuales se deba resguardar el patrimonio del Estado, pues los ingresos que percibe se dan en virtud de la prestación de servicios que se convierten en remuneración del notario, por lo cual se consideran recursos de índole privado no sujetos a veedurías ciudadanas.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 850/03 las veedurías ciudadanas ejercen vigilancia sobre los recursos público, por lo que la solicitud del actor es improcedente, pues no puede tener acceso a ella.

Sostuvo que no existe violación del derecho de petición del tutelante, puesto que emitió respuesta dentro término legal, y el hecho de que la respuesta sea negativa no significa vulneración de los derechos alegados.

Alegó que este mecanismo constitucional es improcedente para procurar el amparo de los derechos alegados, pues el actor cuenta con el recurso de insistencia.

3.3. Sentencia impugnada (archivo No. 7 del expediente digital).

Mediante sentencia del 7 de junio de 2022 el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena negó las pretensiones del accionante, con el argumento de que la entidad accionada no violó el derecho fundamental de petición del accionante en su calidad de veedor, pues esta dio respuesta de fondo y congruente, señalando que la información solicitada por el accionante tenía reserva legal, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 1755/15.

Además, señaló que las veedurías carecen de competencia para solicitar este tipo de información, puesto que los notarios son particulares que ejercen una



13-001-33-33-002-2022-00154-01

función pública bajo el principio de descentralización por colaboración, y la vigilancia realizada por las veedurías debe centrarse exclusivamente en los recursos públicos tal como lo establece el artículo 5 de la Ley 850/03.

Concluyó que la actividad notarial se encuentra sujeta únicamente a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Notariado y Registro.

3.4. Impugnación (archivo No. 9 del expediente digital).

El accionante impugnó el fallo de primera instancia señalando, en resumen, que los puntos 1 a 5 de su petición están relacionados con el desarrollo de la gestión notarial, y dicha entidad debe dar respuesta a los mismos de conformidad con la Ley 1712/14, *“por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional”*.

El punto No. 06 de su solicitud está relacionado con las declaraciones de bienes y el registro de los conflictos de intereses, amparados en la obligación contenida en la Ley 2013/19, *“por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de intereses”*.

Adujo que las veedurías tienen la potestad de ejercer control social, y de tener acceso a la información pública, por ello deben tener acceso a los documentos e informaciones de carácter público que reposen en las notarías, pues estos son particulares que ejercen funciones públicas, y están obligados a suministrar la información producto de su gestión.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

La Sala no advierte la existencia de vicios o irregularidades procesales que afecten la validez, por lo cual procede a decidir en segunda instancia.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

El Tribunal Administrativo de Bolívar, es competente para conocer la impugnación de la sentencia de tutela de la referencia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

5.2. Problema jurídico.



13-001-33-33-002-2022-00154-01

Corresponde a la Sala determinar si la entidad accionada vulneró a no el derecho de petición y acceso a la información al accionante, en su condición de presidente de la Veeduría Jurídica Nacional a la Gestión Administrativa del Estado – VEERJURIDICA-, al negarse a suministrar la información solicitada el 19 de mayo del 2022. Previo a ello deberá establecer si el accionante cumple con el requisito de procedibilidad referido a la legitimación en la causa por activa.

5.3. Tesis de la Sala.

El accionante manifestó actuar en condición de presidente de la VEERJURIDICA, pero no allegó documento o acta donde consta su participación en dicha veeduría. Luego, no demostró ser el titular del derecho reclamado, lo que impide estudiar la presunta violación de los derechos aducidos en el escrito de tutela, por no cumplirse con uno de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, referido a la legitimación en la causa por activa.

5.4 Marco jurídico y jurisprudencial

5.4.1. Procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política instituyó la acción de tutela como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo que de no proceder se configure un perjuicio irremediable.

De lo anterior, se tiene como características de esta acción las siguientes:

-Está instituida para proteger derechos fundamentales.

-**La subsidiariedad**, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable.

-**La inmediatez**, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.



13-001-33-33-002-2022-00154-01

5.4.2. Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición.

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consagró el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas, sea por razones de interés general o de interés particular; estableciendo, además, que dichos escritos deberán gozar de una respuesta oportuna, así:

ARTICULO 23. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

La Ley 1755/2015 reguló el derecho fundamental de petición y sustituyó un capítulo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

“Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

La abundante y reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición reside en la posibilidad de obtener en forma pronta y oportuna una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente frente a lo solicitado que, además, tendrá que ser puesta en conocimiento del peticionario.

5.5. Caso Concreto.

5.5.1. Pruebas relevantes para decidir.

- Copia de la petición suscrita el 19 de mayo del 2022, por medio de la cual el actor solicitó información a la Notaría Tercera de Bucaramanga (archivo No. 2 del expediente digital).



13-001-33-33-002-2022-00154-01

- Captura de pantalla del correo electrónico enviado el 19 de mayo de 2019 al actor, por medio del cual el asesor jurídico de la entidad accionada pretende dar respuesta a su petición (f. 8 del archivo No. 06 del expediente digital).
- Copia del oficio suscrito por la Notaria Tercera de Bucaramanga, por medio del cual pretende dar respuesta a la petición del actor (fs. 9 - 10 del archivo No. 06 del expediente digital).
- Captura de pantalla donde consta el envío de la respuesta anterior al correo electrónico del accionante (f. 11 del archivo No. 06 del expediente digital).

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

Las pruebas allegadas al expediente dan cuenta que el 19 de mayo de 2013 el señor Kevin Oliver Keep Arrieta, alegando la calidad de presidente de la Veeduría Jurídica Nacional a la Gestión Administrativa del Estado – VEERJURIDICA -, solicitó a la Notaría Tercera de Bucaramanga la siguiente información y documentación:

“1. Sírvese de suministrarme copia de los informes estadísticos notariales de los meses de octubre, noviembre, diciembre de 2021 y enero, febrero, marzo, abril, mayo de 2022, en donde se revele todos los ingresos obtenidos por cada acto realizado y los egresos de la notaría de una manera detallada y específica, donde se aprecian las diferentes actividades u operaciones de la misma.

2. De conformidad con la petición 1, especifique claramente la sección de ingresos de dichos informes estadísticos notariales de los meses antes mencionados.

3. De conformidad con la petición 1, suminístreme toda la información de la sección de egresos como: (detalle gastos de personal, detalle gastos generales, detalle transferencias y detalle de gastos de inversión).

4. De conformidad con la petición 1, suminístreme toda la información de la sección sobre detalles de los pagos a la DIAN.

5. Sírvese de informar cuanto ha ganado mensualmente el actual notario en los últimos 6 meses o durante su periodo, especifique: valor del salario, sueldo o pago respectivo del mismo (soporte del mismo).

6. Sírvese de suministrar copia de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés del actual notario, de conformidad con el artículo 2. Ámbito de aplicación. La publicación y divulgación de la declaración de bienes y rentas, del registro de conflictos de interés y la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados: f) Las personas



13-001-33-33-002-2022-00154-01

naturales y jurídicas. públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público."

Ese mismo día el asesor jurídico de la entidad accionada envió respuesta a la petición anterior, en la que manifestó su negativa de brindar la información, así:



El 3 de junio de 2022 la Notaría Tercera del Circulo de Bucaramanga dio respuesta a la petición del actor, en la que le informó que no ejecutaba recursos públicos proveniente del Estado y solo recaudaba IVA, retención en la fuente, aportes y recaudos con destino al fondo del notariado y a la Superintendencia de Notariado y Registro, impuestos y recaudos que son captados de particulares usuario del servicio notarial.

Así mismo, informó la forma en la que recibe su remuneración y la de la nómina de la Notaría, así como el gasto de funcionamiento de la misma, y concluyó lo siguiente:



13-001-33-33-002-2022-00154-01

A la primera, como lo exprese anteriormente los informes estadísticos que usted requiere los he rendido ante la Superintendencia de Notariada y Registro, entidad legitimada para hacer control a los notarios del país y en tal sentido a esa entidad los puede solicitar para que si ésta lo considera pertinente, se los suministre

A la segunda, tercera y cuarta me remito a lo contestado en el punto anterior.

A la quinta, me permito manifestarle que lo solicitado constituye una información privada dado que mis ingresos los percibo por una actividad que ejerzo como persona natural de orden privado y por tal motivo considero que escapan al control de la veedurías ciudadanas conforme a lo reglado en las normas antes citadas.

A la sexta, me permito informarle que dicha declaración la presente al momento de posesionarme en el cargo que ejerzo y la cual debe reposar en los documentos que hacen parte de mi hoja de vida presentada ante la superintendencia de Notariado y registro y por tanto allí la puede solicitar.

En los términos expuestos damos por atendida de fondo y congruente lo peticionado.

El accionante adujo que en su condición de presidente de la Veeduría Jurídica Nacional a la Gestión Administrativa del Estado –VEERJURIDICA, tiene derecho a acceder a esa información.

Previo a establecer la posible vulneración a los derechos alegados por el tutelante, la Sala debe determinar si se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela.

En efecto, el artículo 86 constitucional, establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales



13-001-33-33-002-2022-00154-01

fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece 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 actuará por sí misma o a través de representante.

La Corte Constitucional ha señalado que uno de los requisitos necesarios para la procedencia de la acción de tutela es que sea el titular de los derechos quién solicite el amparo de los mismos, a menos que se compruebe el no poder hacerlo en forma personal y lo manifieste en debida forma.

La misma Corporación en sentencia de tutela¹, señaló que se debe analizar en primera medida la legitimidad de los sujetos que intervienen en el proceso, requisito este que la doctrina y la jurisprudencia han denominado "legitimación en la causa por activa y legitimación en la causa por pasiva", y que no es otra cosa que el reconocimiento de la titularidad subjetiva de los derechos fundamentales de quien presenta la acción (activa) y la constatación de ser realmente el demandado quien los vulnera o amenaza vulnerarlos (pasiva).

"Al respecto, esta Corporación se ha referido en los siguientes términos:

La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material. La identificación cabal del demandado es una exigencia que tanto la Constitución como del decreto 2591 de 1991 avalan

Por otro lado, ha definido la legitimación por activa en la siguiente forma:

*"...la "legitimación por activa" es también requisito de procedibilidad. **Esta exigencia significa que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona.** Lo anterior no se opone a que la defensa de los derechos fundamentales no pueda lograrse a través de representante legal, apoderado judicial o aun de agente oficioso; ni que, en cierto tipo de asociaciones, como las de carácter sindical, sus representantes legales no puedan asumir la defensa de los intereses colectivos de la persona jurídica y a la vez la de los derechos personales de los trabajadores afiliados".*

En el presente asunto, observa la Sala que la accionante presenta acción de tutela, presidente de la Veeduría Jurídica Nacional a la Gestión Administrativa del Estado –VEERJURIDICA.

¹ Ver Sentencia T- 086 de 2010



13-001-33-33-002-2022-00154-01

La Ley 850/03, “por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, definió a las veedurías ciudadana como el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y *órganos de control*, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

En su artículo 3 estableció el procedimiento para la constitución de veedurías, así:

“ARTÍCULO 3º. Procedimiento. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores, **luego elaborarán un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia.**

La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías inscritas en su jurisdicción.

En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por las autoridades propias.

En el presente asunto se observa que a pesar de que el tutelante manifestó actuar en condición de presidente de la veeduría VEERJURIDICA, lo cierto es que no allegó el documento o el acta donde consta su participación en dicha veeduría, es decir, no demostró ser el titular del derecho reclamado, lo que impide estudiar la presunta violación de los derechos aducidos en el escrito de tutela.

La Corte Constitucional en la sentencia T 690 de 2007, señaló que “el hecho de que el solicitante no hubiera acreditado en la forma debida la constitución y funcionamiento de la Veeduría, tiene consecuencias sobre la viabilidad de sus pretensiones. En otras palabras, uno de los elementos a considerar dentro del análisis de razonabilidad de lo pedido en un caso como el presente, es el tema de si el peticionario actúa en su nombre, como particular, o por ejemplo es promotor o representante de una veeduría ciudadana, ya que como se ha dicho, ésta puede eventualmente obtener información que a los simples particulares les sería negada, por prevalecer el derecho a la privacidad de la entidad a la que la petición se dirige”.

En suma, al no acreditarse la participación del accionante en la veeduría



13-001-33-33-002-2022-00154-01

aludida impone denegar las pretensiones de la acción de tutela de la referencia, y por ello se revocará la decisión impugnada y, en su lugar se rechaza por no cumplir con el requisito de procedibilidad de referido a la legitimación en la causa por activa.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. FALLA

PRIMERO: Revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, rechazar la acción incoada por no cumplir con el requisito de procedibilidad de referido a la legitimación en la causa por activa.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito según lo ordenado en los artículos 30 y 31 del Decreto Ley 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ


LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ