

Cartagena de Indias D.T. y C., once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

### I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO Y DE LAS PARTES

<b>Medio de control</b>	Acción de tutela. – impugnación -
<b>Radicado</b>	13001-33-33-001-2021-00194-01
<b>Accionante</b>	Isabel Cristina Pérez de Barrios
<b>Accionado</b>	Notaria Primera de Cartagena, Ministerio de Hacienda y Crédito Público Oficina de Bonos Pensionales y Colfondos Pensiones y Cesantías
<b>Magistrada Ponente</b>	Marcela de Jesús López Álvarez
<b>Asunto</b>	Derecho de petición, Habeas Data.

### II.- PRONUNCIAMIENTO.

Procede la Sala de Decisión N° 01 a dictar sentencia de segunda instancia en el marco de la acción de tutela impetrada por la señora **Isabel Cristina Pérez de Barrios contra la Notaría Primera de Cartagena, Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Oficina de Bonos Pensionales y Colfondos Pensiones y Cesantías** por la presunta vulneración al derecho fundamental de petición de la accionante.

### III.- ANTECEDENTES

#### Pretensiones.

Solicita se obligue a la **Notaría Primera de Cartagena**, a que dé respuesta satisfactoria a la petición hecha por la accionante, presentada el 12 de mayo de la anualidad en curso, en lo que respecta a expedir el Formato Cetil, respecto de los factores salariales para efectos de pensión del señor **Reinaldo Enrique Períñan**, la certificación de salarios respecto del salario base y factores salariales desde el inicio de labores hasta el final de la vida laboral del señor **Reinaldo Enrique Barrios Períñan**.

Que se obligue a la Notaría Primera de Cartagena, enviar la documentación y certificaciones pertinentes **al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Oficina de Bonos Pensionales**, para que el mismo expida el correspondiente certificado CETIL.

Que, a modo de notificación, se le comunique a COLFONDOS de la actuación adelantada.

## Hechos.

Expone la accionante que mediante petición radicada el 12 de mayo del año en curso, ante la Notaría Primera de Cartagena, solicitó que, dentro del término legal y administrativo, se procediera a expedir con sellos originales o constancia de autenticidad **el Formato CETIL**, respecto de los factores Salariales para efectos de pensión del señor Reinaldo Enrique Barrios Periñan, quien en vida se identificaba con cedula de ciudadanía número 9.062.481, como también certificación de salarios respecto **de salario base y factores salariales desde el inicio de labores hasta el final de vida laboral del señor Reinaldo Enrique Barrios Periñan.**

Manifiesta la tutelante que la entidad accionada, mediante oficio 124 del uno de junio pasado, notificado por correo electrónico el cuatro (4) de junio, le solicitó que informara los tiempos en que el señor Reynaldo Enrique Barrios Periñan, laboró en la Notaria Primera de Cartagena.

En respuesta al Oficio No. 124 el veinticinco (25) de junio del presente año, procedió a enviar a la Notaría primera de Cartagena, por correo electrónico la información pedida, informando que el señor **Reinaldo Enrique Barrios** prestó sus servicios como copista a los **señores Eduardo Méndez Méndez y Fidel Borge Escobar** quienes ejercieron las funciones de notarios en la Notaria Primera del Círculo Notarial de Cartagena, desde el **diecisiete (17) de enero de mil novecientos setenta y cinco (1975)** hasta el **12 de marzo de mil novecientos noventa (1990)** y que estuvo vinculado con **Piedad Román de Rojas**, también Notaria Primera de Cartagena, desde el **12 de marzo de mil novecientos noventa (1990)**, hasta el **treinta (30) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999)**, como protocolista Grado 2.

La Notaría Primera de Cartagena, hasta la fecha ha hecho caso omiso de la petición, y de esta forma considera la parte accionante se le ha vulnerado su derecho al reconocimiento de una pensión digna.

## Trámite Procesal.

Mediante auto de sustanciación No T-21 calendado 27 de agosto de 2021 el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena admitió la presente acción de tutela, disponiendo notificar a la **Notaría Primera de Cartagena como accionada**, y vinculando al trámite al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Oficina de Bonos Pensionales y a Colfondos Pensiones y Cesantías S.A**

El día nueve (9) de septiembre, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena profiere sentencia de primera instancia, notificada el 10 de septiembre de 2021, siendo presentada la impugnación del fallo el 13 de

**Código: FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020**



septiembre de 2021, estando dentro del término de 3 días dispuesto por el Decreto 2591 de 1991.

### **Informe de las autoridades accionadas.**

La **Notaría Primera de Cartagena**, expone en su informe que en otrora época los empleados de las Notarías eran nombrados y hacían parte de la nómina de la Superintendencia de Notariado y Registro, hasta la entrada en vigencia de la Ley 29 de 1973, a partir de la cual pasaron a ser vinculados por cada notario como persona natural, de conformidad con el régimen del Código Sustantivo del Trabajo y cada notario es responsable como persona natural de las obligaciones laborales y la seguridad social de sus empleados.

De conformidad con alguna información encontrada en archivos de la Notaría Primera, donde manifiesta ejerce desde el mes de diciembre de 2015, constató haber dado respuesta sobre las constancias de aportes efectuados a la Doctora Piedad Román, quien fuera la Notaria empleadora del señor Barrios.

Que en relación con la información solicitada mediante certificado CETIL, informa que se encuentra en el proceso de presentar el certificado para lo cual ha tratado de recaudar los documentos que soporten el pago de aportes de los tiempos laborados por el señor Reynaldo Barrios con la Dra. Piedad Román, lo cual no ha sido posible ya que solo aparece en el archivo constancia del pago de aportes a la seguridad social, hechos a FONPRENOS de 1994 a partir del mes de febrero, hasta noviembre de 1997, y el mes de diciembre de 1997 a Colfondos.

Concluye la accionada su informe afirmando que no ha existido vulneración al derecho fundamental de petición ya que todas las peticiones se han resuelto y se seguirán cumpliendo ingresando al sistema CETIL, la información que se encuentra en los archivos de la Notaría en calidad de certificadora, ya que nunca ha sido empleadora del señor Reynaldo Enrique Barrios Perrián.

**El Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Oficina de Bonos Pensionales**, manifiesta en el informe rendido que la destinataria de la petición presentada por la accionante el 12 de mayo de 2021 es la Notaría Primera de Cartagena, por lo cual considera que no es de su tenor resolver de fondo la petición presentada, sino la referida notaria.

**Código: FCA - 008    Versión: 03    Fecha: 03-03-2020**



Añade que *“De acuerdo con su competencia legal esta Oficina responde ÚNICAMENTE por la Liquidación, Emisión, Expedición, Redención, Pago o Anulación de Bonos Pensionales o Cupones de Bonos Pensionales a cargo de la NACIÓN, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 11 del Decreto 4712 de 2008, modificado por los Decretos 192 de 2015 y 848 de 2019, más NO por la expedición de certificados laborales de personas que NO prestaron sus servicios para este Ministerio, como es el caso del señor REYNALDO ENRIQUE BARRIOS PERIÑAN (Q.E.P.D), lo cual lleva a la conclusión que la acción de tutela instaurada en contra de NOTARIA PRIMERA DE CARTAGENA, y a la cual fuimos vinculados oficiosamente, es TOTALMENTE IMPROCEDENTE respecto de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por cuanto esta Oficina, NO ha vulnerado el Derecho Fundamental de Petición invocado al mencionado señor, más aún si se tiene en cuenta que lo solicitado (Certificación Electrónica de Tiempos Laborados CETIL), NO PUEDE SER ATENDIDO por esta Oficina, ni mucho menos por alguna otra dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”*

Insiste en que la certificación de tiempos solicitados por la accionante solo es posible que sea expedida por el empleador, quien en el presente caso es la Notaria Primera de Cartagena, información que debe remitirse para la posterior emisión de bonos pensionales o para el reconocimiento de pensiones, conforme lo dispone el Decreto 726 del 26 de abril de 2018 que modifica el capítulo 2 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1833 de 2016.

Concluye el Ministerio diciendo que no tiene legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, ya que de su parte no es posible verificar una vulneración al derecho fundamental de petición de la accionante ante la carencia de competencia para emitir tales certificaciones ante el CETIL.

**COLFONDOS S.A.** solicita se declare improcedente el trámite de tutela, ya que no se ha demostrado vulneración a los derechos fundamentales por parte de la referida entidad en el presente asunto.

### **Sentencia de Primera Instancia.**

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena resolvió en sentencia de primera instancia, tutelar el derecho fundamental de petición deprecado por la accionante, al constatar que, si bien se expidió el

**Código: FCA - 008    Versión: 03    Fecha: 03-03-2020**



certificado CETIL, éste no fue notificado a la accionante, por lo cual profiere sentencia en los siguientes términos:

5. FALLA

**Primero:** Tutelar el derecho fundamental de petición de la señora ISABEL CRISTINA PEREZ DE BARRIO vulnerado por la NOTARIA PRIMERA DE CARTAGENA.

**Segundo:** Ordenar a la NOTARIA PRIMERA DE CARTAGENA que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia:

- Remita al peticionario el certificado CETIL No. 20210845422083100790001 del 31/08/2021 a la accionante.

- Resuelva de fondo la solicitud dirigida a obtener la certificación de salario base y factores salariales desde el inicio de labores hasta el final de la vida laboral del señor Reinaldo Enrique Barrios Periñan.

**Tercero:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**Cuarto:** Declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO -OFICINA DE BONOS PENSIONALES y de COLFONDOS S. A.

**Quinto:** Si esta providencia no es impugnada, envíese a la Corte Constitucional para su revisión; en caso de ser excluida, archívese el expediente, previa cancelación de su radicado.

### La impugnación.

Manifiesta la autoridad accionada en su impugnación, que el vínculo laboral que existe es entre el notario que en su momento ejerce el cargo con el trabajador vinculado mediante contrato de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

Al momento de recibir la Notaria Primera de Circuito de Cartagena, el día 19 de diciembre de 2015, dentro de la documentación de la que se le hizo entrega para custodia no aparece documento alguno que contenga tiempo de servicio diferente al certificado como entidad certificadora mas no como empleadora del señor Barrios Periñan.

Manifiesta la autoridad accionada, que si bien la Notaria expide una certificación que no se encuentra en los archivos, bien podría incurrir en el delito de falsedad, por tal razón le es imposible jurídicamente certificar un tiempo de servicio que no existe en los archivos.

Por lo anterior, solicita se sirva revocar la providencia en lo relacionado con la declaratoria de vulneración del derecho fundamental de la accionante.

Añade a lo anterior, considera que se ha dado cumplimiento al fallo, enviando a la señora Isabel Cristina Pérez de Barrios, copia del certificado CETIL No.20210845422083100790001

#### **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

Conforme lo prevé el artículo 132 de la ley 1564 de 2012, se hace control de legalidad sobre el cumplimiento de las reglas del debido proceso en esta etapa del diligenciamiento, advirtiéndose por la Sala que no se evidencian vicios que puedan acarrear nulidad.

#### **V.- CONSIDERACIONES**

##### **COMPETENCIA**

El Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para resolver la impugnación de la presente acción, con base en la Constitución Política y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991.

##### **PROBLEMA JURÍDICO.**

Corresponde a la Sala determinar si en el presente asunto se vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante **Isabel Cristina Pérez de Barrios**, ante la falta de contestación al derecho de petición impetrado el 12 de mayo de la anualidad en curso.

##### **TESIS.**

La Sala de Decisión No.1 del Tribunal Administrativo de Bolívar considera procedente confirmar el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, al considerar que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición e información de la señora **Isabel Cristina Pérez de Barrios** ya que la respuesta fue extemporánea e insuficiente frente a lo solicitado, que era la expedición de certificados laborales de su cónyuge fallecido siendo procedente ordenar la reconstrucción del expediente ante la falta de acreditación por parte de la accionada de haber adelantado las diligencias requeridas para la conformación del expediente administrativo contentivo de los tiempos laborados por el cónyuge fallecido de la accionante.

##### **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

###### **De La Tutela.**

###### **Carácter residual y subsidiario:**

Frente al carácter subsidiario de la acción de tutela como requisito indispensable para la procedencia de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en que solo será procedente la mentada

**Código: FCA - 008    Versión: 03    Fecha: 03-03-2020**



acción cuando se logre constatar que no existe otro medio de defensa judicial; que es posible que exista otro mecanismo pero este no tenga la eficacia deseada para la protección de los derechos fundamentales, o cuando se plantea como mecanismo transitorio para evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable<sup>1</sup>.

Este criterio fue esbozado por el artículo 6 numeral 1 del Decreto 2591<sup>2</sup> encargado de regular las causales de procedencia de la acción de tutela, específicamente cuando dice *“La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”*, lo que indica que será labor del juez constitucional verificar si en dicho caso específico, no existía otro medio más eficaz para el amparo deprecado por el accionante.

Bajo esa lógica y según sentencia T-003 de 1992 para que el otro medio de defensa sea idóneo para la protección de derechos fundamentales este debe ser *“ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”*. En esa medida, si el otro medio de defensa judicial no cuenta con esas características, es posible que la acción de tutela desplace al otro medio ordinario.

### **Derecho de Petición.**

El derecho de petición regulado por el artículo 23 de la Constitución Política dispone que *“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”*.

El núcleo esencial del citado derecho radica en que la autoridad pública o privada ante la cual se realiza la petición, atendiendo los principios de eficiencia y celeridad en el obrar administrativo, responda de la manera más expedita posible y en los términos que fija la ley, la petición que el particular le formule.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-464 del 8 de octubre 2019, MP. Antonio José Lizarazo Ocampo

<sup>2</sup> Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamente la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política

Aunado a lo anterior, también hace parte de ese núcleo esencial, la obligación que tiene la autoridad pública o privada de emitir una respuesta clara y de fondo en relación con las peticiones presentadas por los administrados, sin que implique necesariamente que ésta se debe decidir en su favor.

A propósito de los dos criterios explicados anteriormente, la jurisprudencia de la Corte constitucional, ya en sentencia de vieja data se encargaría de explicarlos. Por ejemplo, en el año 1996 expondría lo siguiente:

*“En todo caso, la respuesta debe ser oportuna porque las decisiones tardías vulneran el derecho de petición y, fuera de oportuna, la contestación que en realidad satisface plenamente el derecho de petición tiene que abordar el fondo de lo pedido, desatando la inquietud que el particular pone en conocimiento de la administración.*

*No es otro el significado de la "resolución" que el artículo 23 de la Constitución exige. La Corte ha hecho énfasis en la necesaria relación entre lo decidido y lo planteado a la administración y ha puesto de presente que "el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado". De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación "El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente, por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes a los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar".*

*Lo anterior no conduce a que en todas las ocasiones la autoridad competente emita un pronunciamiento favorable a las pretensiones del peticionario. Es cierto que la respuesta debe ser seria y fundada, pero ello no impide que, cuando corresponda, la decisión pueda ser tomada en sentido negativo, esto es, no accediendo a lo pedido.*

*Lo que el derecho de petición protege es la respuesta oportuna y de fondo, en esas condiciones, es pertinente distinguir entre el derecho en sí mismo y el contenido de lo que se demanda a la administración, contenido o materia que, normalmente, tiene que ver con derechos litigiosos o de naturaleza legal cuya definición escapa al juez de tutela, a quien atañe, ante la falta de respuesta, ordenar que ésta se produzca mas no imponer el sentido en que deba ser proferida por la autoridad.<sup>3</sup>*

Luego entonces, cualquier omisión o retardo de las autoridades que sobrepasare los términos previamente dispuestos por la mentada norma, constituiría una violación a los principios de celeridad y eficiencia que debe comportar todo ejercicio de funciones públicas.

Frente a los referidos deberes, la Corte Constitucional<sup>4</sup> en sentencia más reciente, hizo eco de lo anterior en la siguiente forma:

*“Los presupuestos de suficiencia, efectividad y congruencia también han sido empleados por la Corte para entender satisfecho un derecho de petición. Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la solicitud y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la contestación sea negativa a las*

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-291 de julio 2 de 1996. MP: Antonio Barrera Carbonell

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T-489 de 2014

*pretensiones del peticionario; es efectiva si soluciona el caso que se plantea (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo planteado y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional.”*

### **Derecho de petición para expedición de certificaciones ante Notarías.**

Sea lo primero precisar, de acuerdo al marco legal dispuesto para la función notarial, que este es un servicio público que implica el ejercicio de la fe notarial, siendo que dicha fe otorga plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el notario y a lo expresado por este respecto de los hechos percibidos en el ejercicio de sus funciones, en los casos y con los requisitos que la ley establece<sup>5</sup>.

El servicio de notariado es prestado por un particular que ejerce funciones públicas que no tiene autoridad ni jurisdicción, pero que para acceder a su ejercicio debe cumplir con los requisitos de la carrera notarial, siendo éste un empleo de creación pública y por el cual la función pública de dar fe es desarrollada de forma permanente y que, para todos los efectos legales, el notario adquiere la categoría de servidor público<sup>6</sup>.

Ahora bien, frente a la relación laboral que se desprende entre el notario y sus empleados, la Corte Constitucional T- 086 de 2017 ha precisado lo siguiente:

*“Esta Corporación en su jurisprudencia ha precisado que, en atención al régimen laboral general, resulta imposible concebir que de la relación entre el notario y sus empleados no se desprenda un vínculo con la oficina o el establecimiento donde estos prestan el servicio, en el entendido de que quien es titular de la notaría contrata a sus empleados no como persona natural, si no como un particular cobijado por la autoridad para actuar como fedante”*

Ahora bien, en lo que atañe a peticiones, por regla general se tiene que las entidades tienen el deber del correcto manejo de los archivos públicos y la guarda y custodia de documentos a su cargo, cualquiera que sea su forma de custodia o almacenamiento, siendo también un deber, realizar las gestiones necesarias para la obtención del documento requerido.

Sin embargo, ante la falta de certeza sobre la existencia del documento y ante la imposibilidad de obtenerlo mediante las gestiones pertinentes, mal harían los jueces de tutela en obligar a lo imposible a los Notarios, ordenándoles la expedición de documentos que puedan acarrear responsabilidades de otro orden, siendo que precisamente, el Notario, por excelencia, es garante de la fe pública, como se aprecia a continuación, en sentencia T-918 de 2011 de la Corte Constitucional:

<sup>5</sup> Decreto 2148 de 1983, artículo 1.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente Lucy Jeannette Bermúdez 47001-23-31-000-2012-00055-01.

*En las instancias procesales quedó plenamente probado que las respuestas de los derechos de petición se expedieron teniendo en cuenta la realidad ante la inexistencia de unos archivos de hojas de vida. También quedó probado que, ante esta carencia, la Notaría 32 de Bogotá, realizó todas las diligencias que estuvieron a su alcance para recuperar los datos, y así, efectivamente se lo hizo saber a la accionante. En estas circunstancias, compartimos la posición de las instancias, al considerar que la Notaría no podía expedir una certificación que no se encontraba en su poder, so pena de incurrir en delitos mayores, y mal haría esta Sala de Decisión en obligar a lo imposible a una entidad que precisamente, es garante de la fe pública. Ahora bien, cuando dentro del trámite se advierte que efectivamente, en este caso, el derecho de petición si fue respondido en forma clara y precisa, la jurisprudencia ha sostenido que se presenta el fenómeno de la carencia actual de objeto.*

### **Custodia y reconstrucción de documentos en cabeza de entidades públicas.**

Sobre la posibilidad de acceder a información que este resguardada por entidades públicas, es posible indicar que es una actividad que debe desarrollarse en el marco de principios de celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad, al ser criterios orientadores de la función administrativa.

Al respecto la Corte Constitucional ha indicado en sentencia T-198 de 2015:

*“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el habeas data es un derecho constitucional fundamental autónomo, estrechamente relacionado con otros parámetros constitucionales como lo son el derecho de petición, el derecho de información, el derecho de acceso a la información pública y los principios constitucionales que orientan la función administrativa. Este derecho fundamental implica deberes de conservación documental a cargo de las entidades que custodian y administran la información contenida en archivos y bases de datos, necesaria para acceder al goce efectivo de otros derechos fundamentales. Así, los datos personales, la información laboral, información médica, información financiera y de otra índole contenida en archivos y bases de datos, son la fuente primaria para determinar el acceso o el alcance de ciertos derechos o el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de derechos y prestaciones sociales.”*

En esa medida, si en aras de acceder a derechos de carácter prestacional, se requiere información que este contenida en los archivos de entidades públicas, y por alguna razón, el peticionario encuentra que en los archivos de la entidad no reposa la información requerida, la entidad tiene la labor de adelantar las diligencias necesarias para obtener la información y de ser necesario realizar la reconstrucción del documento público como lo indican en la sentencia enunciada previamente, en los términos que aquí se señalan:

*“Cuando un documento o información se encuentra bajo la custodia y responsabilidad de la administración y por circunstancias adversas desaparece, dificultándose su acceso, es deber de quien lo custodia ordenar su inmediata reconstrucción, ya que de no ser así se afectaría directamente el derecho fundamental al debido proceso administrativo, lo que pone en riesgo otros derechos fundamentales de los usuarios del sistema administrativo y judicial”.*

Dicho proceso de reconstrucción deberá ceñirse a lo dispuesto en el artículo 126 del Código General del Proceso<sup>7</sup> y del cual se ha hecho referencia en la Jurisprudencia constitucional por ejemplo en sentencia T-592 de 2013, caso en el que el accionante presente acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de El Cairo, debido a que se negó a expedir certificado laboral para iniciar trámite pensional frente a Colpensiones, argumentando que no contaban en su poder los documentos que acreditaban su nombramiento y posesión en el cargo. Ante la negativa de la entidad accionada, la Sala segunda de revisión constitucional indicó lo siguiente:

*Para la Sala, que la alcaldía no haya manifestado haber adelantado gestión alguna para reconstruir la información laboral del señor Castrillón Giraldo aparte de revisar sus propios archivos, es prueba del incumplimiento de su deber constitucional de custodiar, conservar, administrar y certificar la información cuando así lo solicite el titular; la alcaldía tiene la obligación de hacer todo lo que esté a su alcance para reconstruir los datos perdidos o destruidos, especialmente cuando es razonable que la información requerida reposa en los archivos de otras oficinas del municipio, y además el solicitante pone en conocimiento de la entidad la existencia de esos datos en otros archivos del ente territorial.*

Recalcando en otro apartado la necesidad de que este trámite de reconstrucción sea adelantado en forma ágil ya que se estaría afectando el derecho a la seguridad social y del mínimo vital de la accionante.

En el referido caso, la prueba utilizada por la Corte Constitucional para determinar que la accionada vulneraba el derecho fundamental del accionante era la certificación de tesorería, donde constaba que el accionante trabajó para el municipio, las fechas en las que prestó el servicio, el salario y las prestaciones que se les pagaba al accionante en ese tiempo.

## **DEL CASO EN CONCRETO**

Previo al estudio de fondo del caso planteado en el escrito de amparo, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela que, al tenor del artículo 86 de la Carta Política y del Decreto 2591 de 1991, se sintetizan en: (i) la existencia de

---

<sup>7</sup> Código General del Proceso Artículo 126. Trámite para la reconstrucción. En caso de pérdida total o parcial de un expediente se procederá así:

1. El apoderado de la parte interesada formulará su solicitud de reconstrucción y expresará el estado en que se encontraba el proceso y la actuación surtida en él. La reconstrucción también procederá de oficio.

legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la instauración del recurso de protección de manera oportuna (inmediatez); y (ii) el agotamiento de los mecanismos judiciales existentes, salvo que tales vías no sean eficaces o idóneas, o en su defecto se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad).

### **Legitimación en la causa.**

Este Tribunal considera que la legitimación en la causa por activa se encuentra acreditada en esta oportunidad, conforme a los artículos 86 de la Constitución y artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, puesto que el accionante interpone la presente acción de amparo, en representación de un tercero.

Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que la acción de tutela puede ser ejercida por toda persona (natural o jurídica; nacional o extranjera) que considere sus derechos fundamentales vulnerados, y podrá ser ejercida directamente o por alguien que actúe en su nombre, bien sea por medio de representante legal en el caso de los menores de edad, personas jurídicas, los incapaces absolutos y los interdictos, 2) mediante apoderado judicial, 3) por agencia oficiosa. En los tres casos anteriores deberá probarse la legitimación en la causa por activa.<sup>8</sup>

Conforme con lo anterior, a juicio de esta Sala, la señora **Isabel Cristina Pérez de Barrios** ostenta la legitimación en la causa por activa, al tenerse que la accionante tiene interés legítimo en la determinación sobre el derecho presuntamente vulnerado.

En lo relativo a la legitimación en la causa por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o la amenaza del derecho fundamental, cuando alguno de ellos, resulte vulnerado<sup>9</sup>.

En otras oportunidades, la Corte ha dicho que esta hace referencia a la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso. Conforme a los artículos 86 de la constitución, 1 y 42 del decreto 2591 de 1991, siendo procedente la acción contra cualquier autoridad pública o particular<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Sentencia, T-493 de 2007.

<sup>9</sup> Sentencia T- 322 de 2019-

<sup>10</sup> Sentencia T-335 de 2019

En el caso sub iudice, la **Notaría Primera de Cartagena** se encuentra legitimada en la causa por pasiva conforme los artículos 5 y 42.8 del Decreto 2591 de 1991<sup>11</sup> por ser presuntamente responsable de la vulneración al derecho fundamental de petición de la accionante, teniendo en cuenta que, en esta entidad presuntamente reposan los archivos de hojas de vida de quienes allí han laborado.

### **Inmediatez**

De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, debe tenerse en cuenta que el amparo de tutela está previsto para la “*protección inmediata*” de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados, con lo cual el Constituyente buscó asegurar que dicha acción sea utilizada para atender afectaciones que de manera urgente requieran de la intervención del juez constitucional.

Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha señalado que le corresponde al juez constitucional verificar en cada caso concreto si el plazo fue razonable y proporcionado, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa, la acción tutela se interpuso oportunamente.

Este despacho considera que el requisito de inmediatez se encuentra acreditado en el presente asunto, al verificarse que no han pasado más de 2 meses desde el momento en el cual surge la presunta vulneración del derecho fundamental hasta el momento en el que se presenta la acción de tutela.

### **- Subsidiariedad**

La Corte Constitucional, ha sostenido que es obligación del juez que estudia la procedencia de la acción de tutela tener en cuenta que esta es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos

---

<sup>11</sup> **Artículo 5º Procedencia de la acción de tutela.** La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

**Artículo 42. Procedencia.** La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: 8. Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas.

fundamentales, que se caracteriza por ser residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, en los que también se protegen prerrogativas de naturaleza constitucional. En consecuencia, el recurso de amparo no puede convertirse en un instrumento alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de las diversas vías existentes en el ordenamiento jurídico, salvo que las mismas sean ineficaces, no idóneas o se configure un perjuicio irremediable.

En lo que atañe a la protección del derecho fundamental de petición, se tiene que este es un derecho fundamental de aplicación directa y para el cual no se tienen previstos en el ordenamiento jurídico medios para lograr su protección, diferentes a la acción de tutela.

### **Decisión de fondo.**

Las pruebas allegadas al sub lite:

Por la accionante:

- Derecho de petición del 12 de mayo de 2021.
- Oficio No. 124 y constancia de envío.
- Respuesta y constancia del envío del mensaje.
- Certificado No 77 del veintinueve de agosto de 2009.
- Certificado de fecha ocho (8) de junio de 2000.
- Acta de posesión No, 5 de fecha diez (10) de junio de mil novecientos setenta y cinco (1975), en el cargo de copista.
- Certificado No. 76 de fecha quince de diciembre de 2008

Por la parte accionada:

- Certificación de tiempos laborados de agosto 31 del 2021.

Conforme con el anterior marco factico y jurídico, concierne a esta Sala determinar si en el presente asunto se ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante **Isabel Cristina Pérez de Barrios**, a quien presuntamente la Notaria Primera de Cartagena omitió contestar expidiendo certificado de tiempos laborados.

En ese sentido, la accionante considera que se vulneró su derecho fundamental de petición ante la falta de contestación oportuna de la petición radicada el 12 de mayo de la anualidad en curso y en la cual se solicitaba la información laboral del señor Reinaldo Enrique Barrios Periñan y su tiempo de labor como empleado de dicha Notaría.

**Código: FCA - 008    Versión: 03    Fecha: 03-03-2020**



A su turno, la autoridad accionada manifestó en primera instancia estar en proceso de presentar los certificados, recaudando la información requerida para el efecto, teniendo específicamente información sobre pago de aportes a seguridad social, de 1994 a partir del mes de febrero hasta noviembre de 1997 hechos a FONPRENOR y el mes de diciembre de 1997 a COLFONDOS.

En esa línea, quedó demostrado en el proceso que la actora radicó ante la Notaría Primera de Cartagena, el 12 de mayo de 2021, petición en la cual solicita expresamente la expedición, con sellos originales o constancia de autenticidad del **FORMATO CETIL**, respecto de los factores salariales para efectos de pensión del señor Reinaldo Enrique Barrios Periñan, quien en vida se identificaba con cédula de ciudadanía número 9.062.481 como también certificación de salarios respecto de salario base y factores salariales desde el inicio de labores hasta el final de la vida laboral.

La Notaría Primera del Circuito de Cartagena, **mediante oficio del 1ero de junio de 2021** solicita a la peticionaria que se sirva especificar los tiempos en los que laboró su esposo, hoy fallecido, con miras a agilizar la búsqueda ya que solo recibió la Notaria hasta diciembre del año 2015.

Mediante escrito del 25 de junio de 2021, la peticionaria suministra la información especificada por la accionada en los siguientes términos:

*Al respecto me permito informarle que el señor REINALDO ENRIQUE*

*BARRIOS PERIÑAN, prestó sus servicios como Copista a los señores EDUARDO MÉNDEZ MÉNDEZ y FIDEL BORGE ESCOBAR, quienes ejercieron las funciones de Notarios en la Notaría Primera del Círculo Notarial de Cartagena, desde el diecisiete (17) de enero de mil novecientos setenta y cinco (1975) hasta el doce (12) de marzo de mil novecientos noventa (1990), y que estuvo vinculado con PIEDAD ROMAN DE ROJAS, también Notaria Primera, desde el doce (12) de marzo de mil novecientos noventa (1990) hasta el treinta (30) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999), como Protocolista Grado 2.-*

Ahora bien, según certificado No. 77, expedido por Martha Jiménez Zapata el 26 de agosto de 2009, quien fungía como secretaria general de la Notaría Primera de Cartagena, se expone claramente que el causante tuvo vínculo laboral con la doctora Piedad Román de Rojas desde marzo 1990 hasta el 15 de abril de 1999. Además, certifica que el causante prestó sus servicios como copista a los doctores Eduardo Méndez Méndez y Fidel Borge Escobar quienes ejercieron las funciones de Notarios de la Notaría Primera de Cartagena, en periodos anteriores, desde el 17 de enero de 1975 hasta el 12 de marzo de 1990.

**Código: FCA - 008    Versión: 03    Fecha: 03-03-2020**



Por último, según certificado No 76 del 15 de diciembre de 2008, se pone de presente que el causante laboró en la Notaría Primera del Circuito de Cartagena como protocolista desde el primero (1) de enero de 1990 hasta el 30 de abril de 1999, teniendo por salario mínimo mensual la suma de doscientos treinta y seis mil cuatrocientos sesenta pesos (\$236.460.00).

De conformidad con lo anterior, observa la Sala en primera instancia que la Notaría Primera del Circuito de Cartagena no cumplió *oportunamente* con el deber contenido en el artículo 15 de la ley 1437<sup>12</sup> que indica que la entidad que recibe la petición debe indicar, en el momento de la radicación, los documentos o información que se requieren para dar contestación de fondo a la petición y esto solo se hizo por parte de la Notaría, hasta el 1ero de junio cuando remitió el oficio solicitando la referida información.

Con todo lo anterior, no puede perderse de vista que, el núcleo esencial del derecho de petición radica en el deber que tiene la autoridad que la recibe de dar contestación en forma oportuna, de fondo y congruente con lo solicitado.

Observa entonces esta Corporación que la entidad accionada presenta la certificación Electrónica de Tiempos Laborados con la contestación de la presente acción de tutela donde constan los tiempos laborados desde el primero de febrero de 1994 hasta el 30 de noviembre de 1997 y se certifican los aportes a salud y pensión al Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro FONPRENOR.

También se observa en el certificado expedido que el causante laboró desde el primero de diciembre de 1997 hasta el 31 de diciembre de 1997 como privado con funciones públicas como se observa a continuación:

---

<sup>12</sup> ARTÍCULO 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que faltan. Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes.



El emprendimiento es de todos		Manténgalo		CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA DE TIEMPOS LABORADOS CETIL		El empleo es de todos		Mientrabaja					
Oficina de Bronce Femenistas		CARTAGENA, Agosto 31 de 2021		No. 20210845422083100790001									
<b>DATOS DE LA ENTIDAD CERTIFICADORA</b>													
Nombre:		JIMENEZ NAJERA MARGARITA ROSA - NOTARIA 1 DE CARTAGENA				NE:		48.422.083 - 100					
Dirección:		BARR MANISA CL. 34 AV. MIRAMAR 20 88 ED. MIRADOR DE LA BAHIA AP 2 C. Departamento: BOLIVAR				Municipio:		CARTAGENA					
Teléfono Fijo:		6231016		Correo Electrónico: primercartagena@supernotarias.gov.co		Código DANE:		13001					
<b>DATOS DE LA ENTIDAD EMPLEADORA</b>													
Nombre:		ROMAN DE ROJAS ANA PIEDAD - NOTARIA 1 DE CARTAGENA				NI:		33.122.970 - 100					
						Fecha en que entró en vigencia el Sistema General de Pensiones:		Abril 1 de 1994					
<b>DATOS DEL EMPLEADO</b>													
Tipo de Documento:		C		Documento:		9.062.281		Fecha de Nacimiento:					
Primer Apellido:		BARRIOS		Segundo Apellido:		PEREÑAN		Primer Nombre:					
								REYNALDO					
								Segundo Nombre:					
								ENRIQUE					
<b>PERIODOS CERTIFICADOS</b>													
Inicio (DD-MN-AA)	Fin (DD-MN-AA)	Tipo de Vinculación	Fin de Estado (según ley)	Cargo	Aporte Puntos	Aporte Salvo Reserva	Aporte Reserva	Puntos Aporte	Entidad Recaudante	Tarifa (Días Mensuales)	Categoría (Según Regla)	Clase (Según Decreto)	Horas Certificadas Laboradas
21-01-1994	30-11-1997	LABORAL	CON FUNCIONES PÚBLICAS	Notariado (a)	SI	SI	NO	FONDO DE PENSIONES SOCIAL DE NOTARIADO Y REGISTRO REGISTRACION	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	8	NO	SI	
21-01-1997	31-12-1997	LABORAL	CON FUNCIONES PÚBLICAS	Notariado (a)	SI	SI	NO	REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL	REGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL	8	NO	SI	
<b>FACTORES SALARIALES 1994 (valores en pesos)</b>													
SENIORATO 1994 DE 1994	Participación	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
ADJUNCIÓN BÁSICA MENSUAL	MENSUAL	3.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00
Total Devengado:		3.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00	38.700.00

Observa esta Corporación, que la Notaria Primera cumplió de forma extemporánea con lo pedido por la accionante, pues el término para contestar había fenecido desde el 20 de junio de la presente anualidad, atendiendo lo dispuesto en el Decreto 491 del 2020 artículo 5<sup>13</sup>; de hecho, se tiene constancia de la notificación de la respuesta emitida por Notaría Primera de Cartagena a la peticionaria en la cual se anexa la certificación CETIL, como se observa en el informe rendido por la accionada.

Atendiendo ese criterio, la Sala procederá a declarar la vulneración del derecho fundamental de petición, teniendo en cuenta que el supuesto fáctico que fundamentaba la presente solicitud de amparo constitucional no ha cesado, considerando la expedición de los certificados electrónicos de tiempos laborados que se aprecian en el expediente para los años 1994 a 1997 fue extemporánea y no es lo suficientemente completa frente a los demás periodos solicitados por las razones que se explican a continuación.

Siguiendo esa línea, frente al criterio de congruencia y suficiencia de la resolución de fondo frente a lo que se solicita en la petición, esta judicatura observa que lo solicitado por la accionante en lo que atañe a los tiempos laborados bajo los señores Eduardo Méndez Méndez y Fidel Borge Escobar quienes fungieron como Notarios desde el diecisiete (17) de enero de mil novecientos setenta y cinco (1975) hasta el doce (12) de marzo de mil

<sup>13</sup> Decreto 491 Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

**Código: FCA - 008    Versión: 03    Fecha: 03-03-2020**



novecientos noventa (1990), no fue remitido por la accionada, quien adujo imposibilidad de emitir certificado de tiempo laborado por no tener la información correspondiente sobre los aportes en los tiempos mencionados, por lo cual manifestó que no se expediría certificado frente a los referidos puntos.

En este sentido, si bien la congruencia y suficiencia de la respuesta radica en que esta sea acorde con lo solicitado y satisfaga todos los aspectos que abarque la respectiva solicitud, lo cierto es que, atendiendo las circunstancias del presente caso, alegar la imposibilidad de obtener la información requerida no es de recibo, teniendo en cuenta que nada obsta para que la accionada adelante las diligencias necesarias con el fin de reunir la información que permita la expedición del certificado requerido, de las cuales deberá obrar constancia en el trámite constitucional para determinar si el accionar de la obligada ha sido conforme a derecho, y de no poder hacerlo, la Notaria Primera de Cartagena, como garante de resguardar la información que a su despacho se allega, deberá realizar la reconstrucción del expediente para acopiarla.

En el presente asunto, la entidad accionada no logra acreditar haber realizado la gestión necesaria para determinar los tiempos laborados por el causante, requeridos por la hoy accionante para posterior trámite de derecho pensional, por lo cual no es procedente aceptar el argumento esgrimido por la accionada en el informe y en la impugnación, sobre la imposibilidad de emitir la certificación requerida por no contar con los documentos donde consten los tiempos laborados, debiendo entonces realizar la respectiva reconstrucción del expediente administrativo del causante.

De tal suerte, considera esta judicatura procedente en primera instancia confirmar el fallo proferido por el A-quo que resolvió declarar como vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante y por otro lado, modificar la orden contenida en el numeral segundo del fallo de primera instancia, que ordenaba la elaboración y expedición del certificado electrónico de historia laboral del causante con indicación del salario y los factores salariales devengados, para en su lugar proceder a ordenar a la entidad a que en el término de 30 días realice la reconstrucción del expediente administrativo para fijar de manera exacta los tiempos laborados por el causante, el salario base en cada periodo y sus factores salariales y en su defecto, finiquitado ese término sin haber reconstruido el expediente, proceder a la expedición del certificado en los términos solicitados por la

accionante en la petición, indicando los tiempos laborados, el salario base devengado y los factores salariales.

### **Decisión.**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **IV- FALLA**

**PRIMERO. MODIFICAR**, el numeral segundo de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena y en su lugar, ordenar a la Notaria Primera de Cartagena que en el término de 30 días realice la reconstrucción del expediente administrativo para fijar de manera exacta los tiempos laborados por el causante, y proceda a la expedición del certificado en los términos solicitados por la accionante en la petición.

**SEGUNDO. CONFIRMAR** el fallo impugnado en todo lo demás.

**TERCERO.** Notifíquese esta providencia a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

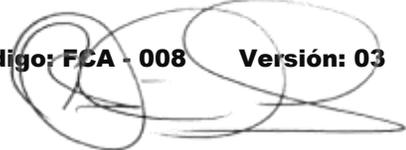
**CUARTO.** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al Juzgado de origen.

### **COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión de Sala de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS,**

  
**MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ**  
Ponente

  
Código: FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020



**OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA**

**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL.**

**Firmado Por:**

**Marcela De Jesus Lopez Alvarez**

**Magistrada**

**Oral**

**Tribunal Administrativo De Cartagena - Bolivar**

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:

**b81aedd30520f7cd273b0757a8a1f3cd58421f99510d985ae6a8a0baaa284981**

Documento generado en 27/10/2021 07:37:26 a. m.

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**Código: FCA - 008    Versión: 03    Fecha: 03-03-2020**

