

Sentencia T-665/12

PROCESOS QUE SE SURTEN ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-
Caracterización, funciones y valor probatorio de los documentos

PRIMERA COPIA QUE PRESTA MERITO EJECUTIVO-Importancia

DOCUMENTOS PUBLICOS Y PRIVADOS-Autenticidad

DOCUMENTOS ORIGINALES Y COPIAS AUTENTICAS-Jurisprudencia constitucional

COPIAS AUTENTICAS-Valor probatorio

DOCUMENTOS ORIGINALES Y COPIAS AUTENTICAS-Importancia en los procesos
jurisdiccionales, con la salvedad de los procesos en que el Legislador expresamente admite
copias simples

PRIMERA COPIA QUE PRESTA MERITO EJECUTIVO-Precedente jurisprudencial

PRIMERA COPIA QUE PRESTA MERITO EJECUTIVO-Finalidad

PRIMERA COPIA QUE PRESTA MERITO EJECUTIVO-Medios para su obtención

CREDITOS JUDICIALMENTE RECONOCIDOS EN CONTRA DEL ESTADO-Impactan el Presupuesto
General de la Nación y por tanto, integran la ley de apropiaciones o de gastos, razón por la
cual su ejecutividad no es inmediata en atención al principio de anualidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance

CREDITO JUDICIALMENTE RECONOCIDO EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-
Requisito de primera copia para solicitar el pago

PRIMERA COPIA DE SENTENCIA QUE PRESTA MERITO EJECUTIVO-Retención resulta arbitraria

RETENCION DE PRIMERA COPIA DE SENTENCIA POR PARTE DE ENTIDAD PUBLICA-Comporta
desconocimiento de los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política/RETENCION DE
PRIMERA COPIA DE SENTENCIA POR PARTE DE ENTIDAD PUBLICA-Vulneración del derecho de
acceso a la administración de justicia

SOLICITUD DE PRIMERA COPIA DE SENTENCIA QUE PRESTA MERITO EJECUTIVO-Procedencia de acción de tutela en caso concreto

RETENCION DE PRIMERA COPIA DE SENTENCIA POR LA CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION-Vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Deber de entrega de primera copia de sentencia para inicio de proceso ejecutivo

La Sala constata que la Contraloría General de la República violó el derecho al libre acceso a la administración de justicia del accionante. Ciertamente, la retención de la primera copia de una sentencia que presta mérito ejecutivo lesiona notablemente no sólo la primera faceta del derecho de acceso a la administración de justicia reconocida por la doctrina constitucional, cual es plantear el incumplimiento de una sentencia en un proceso ejecutivo, sino también la tercera dimensión que obedece a que la decisión del proceso contencioso administrativo se cumpla de manera efectiva.

Referencia: expediente T-3.355.595

Acción de tutela instaurada por Jorge Juan Clavijo Bendeck contra la Contraloría General de la República.

Magistrada Ponente (E):

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Colaboró: Sebastián Lalinde Ordóñez.

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil doce (2012).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, JORGE IVÁN PALACIO PALACIO y ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados, en primera instancia, por la Sala

Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá el veintitrés (23) de septiembre de dos mil once (2011) y, en segunda instancia, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el veintitrés (23) de noviembre de dos mil once (2011), dentro de la tutela presentada por Jorge Juan Clavijo Bendeck contra la Contraloría General de la República.

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Jorge Juan Clavijo Bendeck, obrando a través de apoderado judicial, promovió acción de tutela el nueve (09) de septiembre de dos mil once (2011) contra la Contraloría General de la República, con la finalidad de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, que habrían sido vulnerados como consecuencia de los siguientes:

1. Hechos.

1.1. El accionante promovió acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la cual solicitó “anular la Resolución No. 05452 de noviembre 12 de 1998, expedida por el Contralor General de la República, por medio de la cual se declaró insubsistente su nombramiento en el cargo de Director Seccional, Nivel Directivo, grado 24, de la Dirección Seccional de San Andrés Isla y, a título de restablecimiento del derecho, que se condenara a la demandada a reintegrarlo al mismo cargo o a otro de igual o superior categoría, así como al pago de los salarios y prestaciones sociales, sin solución de continuidad, lo cual fue denegado en primera instancia”¹.

1.2. En sede de apelación ante la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, se accedió a las pretensiones de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que habían sido, inicialmente, desestimadas en primera instancia.

1.3. El actor interpuso recurso extraordinario de súplica contra la anterior providencia, recurso que se desató con sentencia de la Sala Especial Transitoria de Decisión 2C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que declaró fundada la súplica y que, en consecuencia, eliminó el fragmento de la parte resolutive de la sentencia impugnada que

disponía que “[d]e los valores que sean reconocidos a Jorge Juan Clavijo Bendeck, la Contraloría General de la República descontará lo que durante ese mismo lapso haya percibido del tesoro público, o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado de conformidad con el artículo 128 de la actual Constitución Nacional, salvo los casos expresamente determinados por la Ley”².

1.4. Con el fin de dar cumplimiento a estas providencias, la Contraloría General de la República le exigió al accionante las primeras copias de ellas que prestaran mérito ejecutivo y, tan pronto las recibió, “expidió las Resoluciones No. 01226 de noviembre 14 de 2003 y 009098 de diciembre 21 de 2009 [...], mediante las cuales resolvió pagar a favor del señor CLAVIJO BENDECK, las sumas dinerarias ordenadas por el H. Consejo de Estado. No obstante, en estas resoluciones, la Contraloría omitió calcular y pagar conceptos y valores de ley a los que tiene derecho el demandante, por lo que es preciso exigirlos en sede de un proceso ejecutivo singular de mayor cuantía”³.

1.5. El petente ha iniciado en dos ocasiones dicho proceso ejecutivo ante el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, autoridad judicial que lo ha requerido para que aporte la primera copia que presta mérito ejecutivo de la sentencia de la Sala Especial Transitoria de Decisión 2C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que pretende hacer valer.

1.6. Dado que la primera copia que presta mérito ejecutivo reposa en los archivos de la Contraloría General de la República, quien la exigió para poder tramitar su cobro, “se optó por solicitar al Tribunal Administrativo de San Andrés, la expedición de otra primera copia que preste mérito ejecutivo [...] para que fuera incorporada a la respectiva demanda ejecutiva o en su defecto, que le ordenara a la Contraloría General de la República, enviar la referida primera copia”⁴.

1.7. Frente a esta solicitud, el Tribunal Contencioso Administrativo “respondió que la primera copia de la sentencia ya había sido entregada desde el 13 de octubre de 2009 y que por lo tanto, no era posible expedir otra. Ante lo cual, sugirió que solicitáramos el desglose de la misma ante la Contraloría General de la República o adelantar el proceso de cancelación y reposición de título valor”⁵.

1.8. El demandante pidió a la Contraloría el desglose de la primera copia de la sentencia,

autoridad que el 25 de febrero de 2011 negó tal solicitud, “argumentando en forma arbitraria, que esa primera copia es el único soporte idóneo que acredita el pago efectuado por la Contraloría General de la República y que si se devuelve, se dejaría sin sustento documental el pago realizado”⁶.

1.9. Finalmente, el tutelante intentó agotar la otra vía que le había sugerido el Tribunal, esto es, “el procedimiento especial establecido en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, que viene indicado para casos como el nuestro en el que el título valor es de los complejos y compuesto por providencias o actuaciones judiciales. No obstante, también se nos denegó, en razón a que la sustitución de un título valor o [de] una sentencia, cuya copia presta mérito ejecutivo, sólo opera cuando sufre destrucción o pérdida y en este caso, no se cumplen los requisitos legales de pérdida o destrucción del documento, toda vez que ésta (sic) se encuentra en poder de la Contraloría General de la República”⁷.

2. Solicitud de tutela.

Con fundamento en estos hechos, el petente solicitó al juez de tutela que amparara sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia y que, en consecuencia, se ordenara a la Contraloría General de la República la entrega de la primera copia que presta mérito ejecutivo de la sentencia del 29 de julio de 2009 proferida por la Sala Especial Transitoria de Decisión 2C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y que reposa en los archivos de la Contraloría. Igualmente, el actor solicitó que, de no prosperar la anterior petición, se ordenara al “Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que a su vez le ordene a la Contraloría General de la República, remitir la mencionada providencia con destino a esa Corporación, para que le sea entregada al señor Jorge Juan Clavijo Bendeck o al suscrito apoderado”⁸.

3. Intervención de la parte demandada.

En el auto admisorio de la acción de tutela, el juez de primera instancia requirió a la parte demandada para que rindiera un informe sobre los hechos y las peticiones de la demanda.

En cumplimiento de este auto, la Contraloría General de la República, a través de apoderado, contestó la demanda de tutela.

3.1. En primer lugar, la Contraloría General de la República afirmó que dio cabal cumplimiento a la sentencia dictada el 15 de agosto de 2002 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante la Resolución No. 01226 del 14 de noviembre de 2003. Con posterioridad, se profirió la sentencia que resolvió el recurso de súplica el 29 de julio de 2009 y “[l]a Contraloría General de la República dio cumplimiento a esta orden judicial a través de la Resolución No. 009098 de diciembre 21 de 2009, mediante la cual se procedió a reintegrar los valores que se habían descontado, liquidando tales sumas y ordenando su pago con la debida indexación”⁹. De manera que la liquidación de la obligación impuesta por las sentencias en comento “cumplió todos los parámetros legales y contables y no hay razón alguna para aseverar, como lo hace el tutelante, que se omitió calcular y pagar conceptos y valores a los que tiene derecho”¹⁰.

3.2. Asimismo, advirtió que “el demandante no acudió en su oportunidad al medio procesal idóneo para concretar la sentencia que el Consejo de Estado emitió en abstracto, esto es el correspondiente incidente ante la misma Corporación. Por eso la Contraloría General de la República, ante la solicitud de pago, emitió la Resolución que liquidó la obligación y ordenó el pago, cumpliendo cabalmente con lo ordenado en la sentencia. Si el señor Clavijo Bendeck dejó de acudir a los medios legales existentes para determinar la obligación, no puede alegar ahora su propia culpa, con el argumento de que se le está impidiendo el acceso a la justicia”¹¹. El instrumento procesal idóneo al que se refirió la Contraloría es el incidente consagrado en el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 56 de la Ley 446 de 1998.

3.3. A renglón seguido, explicó que “no era posible acceder a la petición de desglose de la primera copia de la sentencia solicitada, por cuanto dicho documento es el soporte idóneo que acredita el pago efectuado por la Contraloría General de la República. Si se accediera a la petición, se dejaría sin sustento documental el pago realizado, lo cual contraviene los principios constitucionales y legales que regulan los procedimientos contables que imponen a los servidores públicos defender los intereses del Estado”¹².

Lo anterior fue sustentado en el artículo 3° del Decreto 768 de 1993¹³ que prevé que quien sea beneficiario de una obligación dineraria establecida en una sentencia condenatoria en contra de la Nación, deberá allegar a su solicitud primera copia auténtica de la respectiva providencia. De modo que para efectuar el pago a favor del actor era necesaria la

presentación de la primera copia auténtica de la sentencia y la constancia de su ejecutoria, “documentos que se convierten junto con la Resolución que ordena el pago y los demás documentos contables, en el soporte que acredita el cumplimiento de la obligación. Dichos documentos deben reposar en el archivo de la Entidad a fin de desvirtuar cualquier eventual reclamación posterior del beneficiario y responder los requerimientos de la Oficina de Control Interno de la propia Entidad y/o de la Auditoría General de la República”¹⁴, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 del Decreto 2649 de 1993¹⁵ que se refiere a los soportes que documentan los hechos económicos.

3.4. Por último, la Contraloría destacó que “[s]i el accionante tiene la intención de iniciar un nuevo proceso ejecutivo o de cualquier otra índole, lo adecuado es que constituya un título ejecutivo complejo, con una segunda copia expedida por la Corporación que emitió la sentencia, junto con las resoluciones que ordenaron los pagos y los demás documentos que quiera hacer valer el accionante para demostrar la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible. En ese sentido, no será necesaria la primera copia por cuanto la ley permite conformar títulos ejecutivos complejos”¹⁶, de suerte que la Contraloría no está obstruyendo el acceso a la administración de justicia del actor.

4. Actuación surtida en primera instancia.

El catorce (14) de septiembre de dos mil once (2011), la autoridad judicial de primera instancia ordenó notificar el trámite de esta acción de tutela, “como terceros determinados[,] al Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y a la Sala Especial Transitoria 2C de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado”¹⁷.

4.1. Por un lado, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina solicitó que se rechazara o negara el amparo impetrado en lo que a él atañe.

En primer término, el Tribunal narró que Jorge Juan Clavijo Bendeck interpuso, en dos ocasiones, demanda ejecutiva ante él y que, mediante “autos de fechas septiembre 23 de 2010 y diciembre 09 de 2010, [...] la Corporación se abstuvo de librar el mandamiento de pago solicitado por ausencia de la primera copia que preste mérito ejecutivo de la sentencia proferida por el H. Consejo de Estado el 29 de julio de 2009”¹⁸. Agregó que ninguno de los dos autos referidos fue recurrido por el señor Clavijo Bendeck.

Adicionalmente, el Tribunal reveló que “en virtud del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, consideró que en el caso en estudio el título ejecutivo era complejo, en tanto lo conformaban además de las sentencias antes mencionadas, por unidad jurídica también la Resolución No. 01226 del 14 de noviembre de 2003, ‘por la cual se da cumplimiento a una sentencia judicial’, y la No. 009098 del 21 de diciembre de 2009, ‘por la cual se ordena dar cumplimiento a la sentencia a favor del señor Jorge Juan Clavijo Bendeck’, expedidas por el Gerente de Gestión Administrativa y Financiera de la Contraloría; máxime si en cuenta se tiene que el ejecutante aduce que las sumas de dinero allí liquidadas no corresponden a lo adeudado, más los intereses moratorios de que trata el artículo 177 del C.C.A.”¹⁹.

Frente a la pretensión subsidiaria contenida en la demanda de tutela orientada a que se le ordene al Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que a su vez le ordene a la Contraloría General de la República remitir la providencia proferida por el Consejo de Estado para que le sea entregada al señor Clavijo Bendeck, el Tribunal señaló que “la oportunidad procesal para arrimar el documento, o en este caso, los documentos que según las normas y la jurisprudencia deben conformar el título ejecutivo es con la demanda, luego, dicha pretensión resulta improcedente”²⁰.

4.2. Por su parte, el Magistrado Ponente de la sentencia que desató el recurso extraordinario de súplica en el Consejo de Estado afirmó que “[e]l día 16 de octubre de 2009, la Secretaría General de esta Corporación expidió a la parte actora las copias auténticas con las constancias de que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil”²¹.

Posteriormente, advirtió que la presente acción de tutela “no está dirigida contra la Sala Especial Transitoria de Decisión 2C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, comoquiera que la acción u omisión que mediante esta acción se ataca por la presunta violación de derechos fundamentales del accionante, que se habría configurado con la supuesta ‘denegación del desglose’ de la aludida sentencia, corresponde a una conducta y/o actuación que no ha sido realizada por esta Corporación, sino por la Contraloría General de la República”²². Así pues, “como la Sala Especial de Decisión no es la autoridad pública demandada [...], existe falta de legitimación por pasiva y carencia de causa para ser vinculada en el trámite de la presente acción de tutela”²³.

Finalmente, adujo que la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual en este caso no resulta procedente.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

1. Mediante sentencia del veintitrés (23) de septiembre de dos mil once (2011), la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá resolvió declarar improcedente la acción de tutela impetrada por Jorge Juan Clavijo Bendeck, por cuanto existe otro mecanismo de defensa judicial y no se configura la existencia de un perjuicio irremediable.

En cuanto al primer punto, indicó que existen en el ordenamiento jurídico “otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el actor: para obtener la copia en mención directamente de la Contraloría General de la República y/o para constituir el título ejecutivo complejo para formular demanda de esa naturaleza contra dicha entidad. Ellos están previstos en el estatuto procesal civil, tanto en su artículo 115, como en los artículos 283 ss., pudiendo en todo caso el señor Clavijo Bendeck pedir directamente en la demanda ejecutiva que dicho documento sea solicitado por el juez de conocimiento a la Contraloría General de la República y, en el evento que la misma sea inadmitida por falta de ese documento o la negativa a solicitarla, interponer contra esa decisión los recursos pertinentes”²⁴. Asimismo, resaltó que “[a]unque el actor ya hizo uso del [mecanismo] previsto en el artículo 115 del C. de P. Civil, con resultados negativos, la existencia de otros mecanismos de defensa judicial diferentes a ese, hacen improcedente la presente acción de tutela”²⁵.

En relación con el perjuicio irremediable, el a quo arguyó que la sentencia que el actor busca que le sea entregada y que funja como copia que preste mérito ejecutivo es del año 2009 y que “sólo hasta el segundo semestre de 2010 presentó la demanda ejecutiva y en febrero de este año (2011) solicitó la entrega de la referida copia a la Contraloría General de la República, la cual le fue negada el 16 de marzo de 2011. Lo que significa que el tiempo transcurrido desde entonces (casi dos años), sólo le es imputable a él mismo, sin que pueda ahora, valiéndose de su propia incuria, acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio o definitivo alegando un eventual perjuicio irremediable”²⁶.

Debido a que el tutelante remitió a la sentencia T-240 de 2002 en su demanda, fallo que estudió un caso similar al suyo, el juez de primera instancia consideró que, “al revisar el mismo[,] la Sala encuentra que las circunstancias de ese caso no son iguales a la del presente, toda vez que allí se buscaba la satisfacción de una pretensión de carácter laboral”²⁷.

En último lugar, frente a la pretensión subsidiaria de la demanda consistente en que se le ordene al Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que a su vez le ordene a la Contraloría General de la República remitir la providencia proferida por el Consejo de Estado para que le sea entregada al señor Clavijo Bendeck, el a quo precisó que el petente “no interpuso recurso alguno contra las providencias mediante las cuales se negó el mandamiento ejecutivo, lo cual, también torna en improcedente el amparo deprecado frente a esa autoridad judicial en virtud a lo señalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, respecto de los presupuestos de esta clase de acción contra providencias judiciales”²⁸.

2. La parte demandante interpuso recurso de apelación en contra del fallo de primera instancia, dado que estimó que, “contrario a lo expresado por el Tribunal Administrativo de San Andrés y la Contraloría General de la República, se han utilizado todos los recursos ordinarios y extraordinarios para obtener esa copia nuevamente, pero ha sido imposible su consecución”²⁹.

En lo concerniente al desconocimiento del precedente sentado por la Corte Constitucional en la sentencia T-240 de 2002 por parte del juez de primera instancia, el recurrente reseñó que “[n]o entendió el a quo que los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, no se ejercen según el tipo de contienda a instaurar, sino que tienen efectos genéricos para todos. No le es posible al funcionario de tutela garantizar su ejercicio, usando el criterio de ‘la clase de acción que se pretenda interponer’, como si las laborales fuesen más importantes que el resto o como si las demás no pudieran incoarse”³⁰.

3. La Sala Dual de Decisión N° 3 de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a través de sentencia del veintitrés (23) de noviembre de 2011, modificó el fallo de primera instancia en el sentido de negar el amparo frente al derecho a la igualdad y, a su

vez, confirmó la improcedencia de la acción con respecto a los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

En primer término, el ad quem aludió al principio de inmediatez y puso de relieve que “si bien la Corte no ha fijado plazos ni términos específicos , al observar la jurisprudencia sobre el tema, en la práctica, el término de seis meses ha resultado razonable en la consideración de los casos, empero como en el que no[s] ocupa, la Sala no se explica como (sic) el otrora demandante ejecutivo sólo hasta el 9 de septiembre de 2011, es decir, 9 meses después que el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, rechazara la última de las acciones interpuestas por aquel –diciembre 9 de 2010, recurrió a esta acción constitucional, lo que indudablemente raya, si el término lo permite, con el principio de la inmediatez”³¹.

En lo sucesivo, la autoridad judicial de segunda instancia presentó unas reflexiones acerca del derecho a la igualdad, así en el escrito de tutela no se pidiera explícitamente su amparo, “pero si (sic) se encuentra de manera clara en la impugnación, al alegar el actor que el a quo no le había aplicado la sentencia T-240 de 2002”³². De esta forma, observó que en la sentencia de la Corte Constitucional “se ordenó sí, amparar los derechos al debido proceso y a la administración de justicia de la ciudadana Herminia Isabel Bitar de Montes, cuya base fue la búsqueda de una pretensión laboral, como bien lo observó el a quo y en el caso que nos ocupa se busca una pretensión netamente económica”³³, es decir que no se corresponden con una idéntica situación de hecho y, en consecuencia, se deniega el amparo con respecto al derecho a la igualdad.

Posteriormente, el juez de segunda instancia advirtió que “el hoy accionante podía en la demanda ejecutiva pedir directamente al juez que se solicitara a la Contraloría General de la República la primera copia de la providencia [...] y en el evento del rechazo por ausencia de la misma, interponer los recursos de ley, como el de apelación del auto de rechazo, previsto en el inciso final del artículo 85 del [...] Código de Procedimiento Civil”³⁴. Desde esta perspectiva, el ad quem anotó que con ello se incumple con el principio de subsidiariedad que irradia a la acción de tutela, ya que el demandante contó con medios idóneos para lograr su pretensión y no recurrió a ellos. Así que la tutela no puede revivir términos judiciales ya precluidos y, bajo este entendido, la Sala Dual de Decisión asumió que la tutela era, en este caso, improcedente frente a los derechos al debido proceso y al acceso a la administración

de justicia.

III. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE.

1. Pruebas aportadas por la parte demandante.

1.1. Petición radicada el 25 de febrero de 2011 en la Contraloría General de la República, mediante la cual Jorge Juan Clavijo Bendeck solicita el desglose de la primera copia que presta mérito ejecutivo de la sentencia del 29 de julio de 2009, junto con sus respectivas constancias, proferida por la Sala Transitoria 2C del Consejo de Estado (cuaderno 1, folios 8-9).

1.2. Respuesta del 16 marzo de 2011 de la Contraloría General de la República a la solicitud que le presentase Jorge Juan Clavijo Bendeck pidiendo el desglose de la primera copia de la sentencia emitida el 29 de julio de 2009 de la Sala Especial Transitoria 2C del Consejo de Estado. En dicha respuesta, la Contraloría asevera que, “para el pago de una orden judicial, la entidad pública debe cumplir un conjunto de requisitos que tienen como fin garantizar que el gasto es legal, de lo cual debe guardarse el respectivo soporte contable”³⁵. Lo anterior lo fundamentó en el artículo 3° del Decreto 768 de 1993 y en el artículo 45 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Además, agregó que, para efectuar el pago al que había sido condenada en la sentencia de la que se pide su desglose, “necesaria era la presentación de la primera copia y la constancia de su ejecutoria, documentos que se convierten junto con la Resolución que ordena el pago y los demás documentos contables, en el soporte que acredita el cumplimiento de la obligación. Dichos documentos deben reposar en el archivo de la Entidad a fin de desvirtuar cualquier eventual reclamación posterior del beneficiario y responder los requerimientos de la Oficina de Control Interno de la propia Entidad y/o de la Auditoría General de la República”³⁶ (cuaderno 1, folios 10-13).

1.3. Escrito de enero de 2011 de Jorge Juan Clavijo Bendeck dirigido al Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por medio del cual solicita que el Tribunal expida una primera copia que preste mérito ejecutivo de la sentencia del 29 de julio de 2009 o que, en su defecto, el Tribunal le ordene a la Contraloría General de la República enviar al Tribunal la primera copia de la sentencia referida para efectos de incorporarla al proceso ejecutivo (cuaderno 1, folios 161-162).

1.4. Respuesta del 07 de febrero de 2011 del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la que se observa que “la copia auténtica con constancia de ejecutoria y de prestar mérito ejecutivo de la sentencia del 29 de julio de 2009, proferida por la Sala Especial Transitoria 2C del H. Consejo de Estado [...], le fue expedida y entregada por dicha Corporación desde el 13 de octubre de 2009, en virtud de la solicitud que presentara para el efecto [...], circunstancia por la cual no es posible acceder a su solicitud”³⁷. Más adelante, se anuncia que si “la primera copia fue entregada a la Contraloría General de la República a fin de que procediera a hacer los pagos respectivos, si lo estima, puede solicitar a dicha entidad su desglose, o adelantar el proceso de cancelación y reposición de título valor que establece el Código de Procedimiento Civil”³⁸ (cuaderno 1, folio 163).

1.5. Solicitud de expedición de primera copia sustitutiva de la sentencia del 29 de julio de 2009 dirigida al Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el 29 de abril de 2011. En este escrito, Jorge Juan Clavijo Bendeck recuenta que pidió el desglose de la copia de la sentencia a la Contraloría sin obtener ningún resultado exitoso. “En ese orden de ideas, como puede observarse, sólo resta agotar el procedimiento especial establecido en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, que viene indicado para casos como el nuestro en el que el título valor es de los complejos y compuesto por providencias o actuaciones judiciales, y no aquellos consistentes en cheques, letras de cambio, cdt y demás, que requieren el trámite surtido en el artículo 449 CPC en concordancia con los artículos 802 y s.s. del Código de Comercio”³⁹ (cuaderno 1, folios 170-173).

1.6. Auto del diecisiete (17) de mayo de dos mil once (2011) proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Mediante esta providencia se negó la expedición de una copia sustitutiva de la copia que presta mérito ejecutivo de la sentencia del 29 de julio de 2009, ya que “la sustitución de un título cuya copia presta mérito ejecutivo, sea un título valor o una sentencia judicial, sólo opera en caso de destrucción o pérdida, y como bien afirma el demandante, la copia que presta mérito ejecutivo de la Sentencia [...] y sobre la cual se pretende la sustitución se encuentra en poder de la Contraloría General de la República, toda vez que dicha entidad la solicitó para el pago de la condena. Con lo anterior reconoce el demandante que el título que solicita sustituir no está perdido ni destruido, por lo que no es procedente que este despacho sustituya la copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo ya que no se reúnen los

requisitos legales de pérdida o destrucción del documento”⁴⁰ (cuaderno 1, folios 174-176).

1.7. Auto del dieciocho (18) de julio de dos mil once (2011) del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que resuelve la impugnación interpuesta contra el auto de fecha 17 de mayo de 2011. Este último auto no es repuesto, comoquiera que la sentencia condenatoria que se solicita no está perdida ni destruida (cuaderno 1, folios 185-187).

1.9. Providencia del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del dieciséis (16) de junio de dos mil once, (2011) mediante la cual se rechaza por improcedente el recurso de súplica, como sea que este recurso sólo procede en contra de los autos interlocutorios proferidos por el magistrado ponente y, en este caso, “el auto recurrido, que decidió negar la expedición de una copia sustitutiva, es una providencia de simple trámite que no resuelve de fondo un asunto o un derecho que se controvierta dentro del proceso”⁴¹ (cuaderno 1, folios 183-184).

2. Pruebas aportadas por la Contraloría General de la República.

2.1. Resolución N° 01226 del 14 de noviembre de 2003 proferida por el Director Financiero de la Contraloría General de la República, mediante la cual se da cumplimiento a la sentencia del 15 de agosto de 2002 del Consejo de Estado que, en apelación, declaró la nulidad de la Resolución N° 05452, a través de la cual se declaró insubsistente a Jorge Juan Clavijo Bendeck y ordenó el restablecimiento del derecho. En este acto administrativo se dispuso pagar a favor de Jorge Juan Clavijo Bendeck una suma determinada de dinero (cuaderno 1, folios 34-45).

2.2. Resolución N° 009098 del 21 de diciembre de 2009 proferida por el Gerente de Gestión Administrativa y Financiera de la Contraloría General de la República, mediante la cual se ordena el gasto de una suma determinada de dinero a fin de cancelar la sentencia del 29 de julio de 2009 de la Sala Especial Transitoria 2C del Consejo de Estado que desató el recurso de súplica contra la sentencia del 15 de agosto de 2002 del Consejo de Estado (cuaderno 1, folios 47-54).

2.3. Reporte de estado de la orden de pago N° 8.072 de la Contraloría en el que consta que su estado es pagada (cuaderno 1, folio 55).

3. Pruebas aportadas por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

3.1. Providencia del veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010) proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el curso del proceso ejecutivo iniciado por Jorge Juan Clavijo Bendeck en contra de la Nación - Contraloría General de la República. En virtud de esta providencia, el Tribunal se abstuvo de librar mandamiento de pago en contra de la Nación -Contraloría General de la República y a favor de Jorge Juan Clavijo Bendeck, dado que la Resolución N° 01226 del 14 de noviembre de 2003 proferida por el Director Financiero de la Contraloría General de la República y la Resolución N° 009098 del 21 de diciembre de 2009 proferida por el Gerente de Gestión Administrativa y Financiera de la Contraloría General de la República fueron allegadas en copia simple. “En segundo lugar, la copia aparentemente auténtica de la providencia de julio 29 de 2009 proferida en sede extraordinaria de súplica por la Sala Especial Transitoria de Decisión 2C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado [...] no presta mérito ejecutivo comoquiera que no reúne las exigencias del artículo 115 del C.P.C., pues solo la secretaria (sic) del órgano que la profirió puede proceder a su autenticación en la forma exigida por la ley para que preste mérito ejecutivo”⁴² (cuaderno 1, folios 73-83).

3.2. Auto del dieciocho (18) de julio de dos mil once (2011) del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que resuelve la impugnación interpuesta contra el auto del 17 de mayo de 2011 que negó la expedición de una copia de la sentencia del 29 de julio de 2009 sustitutiva de la primera que presta mérito ejecutivo, providencia esta última proferida por la Sala Especial Transitoria de Decisión del Consejo de Estado. Este auto resolvió no reponer el auto del 17 de mayo de 2011, por cuanto es “improcedente la expedición de una copia sustitutiva de aquella que presta mérito ejecutivo toda vez que [...] la copia de la sentencia condenatoria que se solicita no está perdida ni destruida”⁴³, tal como lo exige el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil para efectos de que el juez pueda ordenar la expedición de copias de la sentencia (cuaderno 1, folios 84-86).

3.3. Auto del nueve (9) de diciembre de dos mil diez (2010) del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que se abstuvo de librar mandamiento de pago en contra de la Nación -Contraloría General de la República y a favor

de Jorge Juan Clavijo Bendeck. En este auto se aclara, inicialmente, que Jorge Juan Clavijo Bendeck había interpuesto demanda ejecutiva en contra de la Nación -Contraloría General de la República por los mismos hechos y que, en auto de fecha 23 de septiembre de 2010, el Tribunal se había abstenido de librar el mandamiento de pago solicitado. Además, se advierte en este auto que “[l]a citada providencia no fue recurrida por el aquí ejecutante conforme lo prescribe la ley”⁴⁴. En lo sucesivo, el auto afirma que “la copia aparentemente auténtica de la providencia de julio 29 de 2009 proferida en sede extraordinaria de súplica por la Sala Especial Transitoria de Decisión 2C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado [...] no presta mérito ejecutivo comoquiera que no reúne las exigencias del artículo 115 del C.P.C., pues solo la secretaria (sic) del órgano que la profirió puede proceder a su autenticación en la forma exigida por la ley para que preste mérito ejecutivo”⁴⁵ (cuaderno 1, folios 87-97).

IV. ACTUACIÓN SURTIDA EN LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Jorge Iván Palacio Palacio, Magistrado de esta Corporación, insistió en la selección de este expediente para revisión por parte de la Corte Constitucional, pues, en su opinión, “del expediente se desprende que el accionante efectivamente lleva dos años solicitando por diferentes vías la primera copia de la sentencia con el fin de acceder a la administración de justicia para lograr la ejecución de la misma. No obstante, no ha sido posible toda vez que la entidad accionada niega la entrega de ésta (sic) copia. Ésta (sic) circunstancia, prima facie, constituye una violación del debido proceso, que debe ser valorada por el juez constitucional, con el fin de garantizar los derechos fundamentales del accionante”⁴⁶.

V. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro, mediante auto del diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del

caso que hizo la Sala de Selección.

2. Consideraciones.

2.1. Problema jurídico y esquema de resolución.

2.1.1. El problema jurídico sustancial que este caso le plantea a la Sala es el de definir si el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la Contraloría General de la República socavaron el derecho al libre acceso a la administración de justicia del demandante por el hecho de no entregarle una copia que preste mérito ejecutivo de la sentencia del 29 de julio de 2009 proferida por la Sala Especial Transitoria 2C del Consejo de Estado. La finalidad perseguida con la consecución de esta copia es la de iniciar un proceso ejecutivo en el que se ejecute tal sentencia. Es de advertir que en el citado Tribunal reposa el expediente que concluyó con la sentencia del Consejo de Estado reclamada y la Contraloría tiene la primera copia de dicha sentencia que presta mérito ejecutivo, dado que ella le fue exigida al actor para efectos de dar cumplimiento a la orden judicial emanada de la Sala Especial Transitoria 2C del Consejo de Estado.

2.1.2. Con el propósito de absolver el problema jurídico propuesto, (i) la Sala se referirá a la calificación, a las funciones y al valor probatorio de los documentos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En segundo término, (ii) la Sala reseñará la importancia que la doctrina constitucional le ha atribuido a los documentos originales y a las copias auténticas, para así después (iii) ocuparse de la finalidad de las primeras copias de las sentencias que prestan mérito ejecutivo y analizar las herramientas que el ordenamiento jurídico provee para su obtención. En cuarto lugar, (iv) la Sala explicará el funcionamiento del pago de los créditos judicialmente reconocidos en contra del Estado en el engranaje del presupuesto público. En lo sucesivo, (v) la Sala aludirá al ingreso de un crédito judicialmente reconocido en el Presupuesto General de la Nación, al papel que desempeña la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo en este procedimiento y a la legitimidad de su retención por las autoridades públicas. Posteriormente, (vi) la Sala evaluará la retención de la primera copia de una sentencia que presta mérito ejecutivo a la luz del derecho de acceso a la administración de justicia. Luego, (vii) la Sala utilizará todos estos elementos como premisas normativas para resolver el caso concreto, acápite que estará dividido en dos secciones: una dedicada al examen de la procedibilidad de la tutela, ya que éste fue el

argumento principal de los jueces de instancia para declarar improcedente el amparo impetrado; y otra dedicada a la solución del problema jurídico sustancial enunciado.

i) Caracterización, funciones y valor probatorio de los documentos en los procesos que se surten ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

1. Sea lo primero señalar que la principal regulación existente en el ordenamiento jurídico en materia de prueba documental se encuentra en los artículos 251 a 293 del Código de Procedimiento Civil, normas a las que remite el artículo 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual en este capítulo se hará especial mención al ordenamiento procesal civil, pese a que el interés de la Sala en esta ocasión recae sobre el documento en el proceso contencioso administrativo.

2. Ahora bien, el documento como medio probatorio desempeña dos papeles trascendentales: por un lado, funge como elemento o requisito indispensable para la existencia o validez de ciertos actos o negocios jurídicos, es decir, el documento se configura como una exigencia *ad substantiam actus*, lo que a su vez lo convierte en el único medio de prueba admisible para probar la existencia del acto o negocio jurídico, como lo dispone el artículo 265 del Código de Procedimiento Civil⁴⁷ (es el caso del contrato de compraventa cuando recae sobre un bien inmueble, negocio jurídico que debe ser elevado a escritura pública para que se entienda perfeccionado, de acuerdo con el artículo 1857 del Código Civil); y, por otro lado, el documento puede tener un valor *ad probationem* cuando la ley exige que cierto hecho, acto o negocio jurídico sea probado a través del documento (es el caso del contrato de arrendamiento que, según el artículo 424 del Código de Procedimiento Civil, sólo puede probarse mediante documento, confesión o testimonio y no a través de algún otro medio de prueba).

3. Igualmente, los documentos son susceptibles de calificación en documentos públicos y en documentos privados. En esta medida, “[d]ocumento público es el otorgado por funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es otorgado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública”⁴⁸. Al paso que “[d]ocumento privado es el que no reúne los requisitos para ser documentos público”⁴⁹.

4. A su vez, tanto a los documentos públicos como a los privados se les puede atribuir la cualidad de auténticos si existe certeza sobre la persona que los ha elaborado, manuscrito o firmado. Adicionalmente, ciertos documentos se presumen auténticos, es decir que están exentos de la necesidad de probar quién fue su autor, como es el caso de todos los documentos públicos y de los documentos privados enumerados en el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil⁵⁰.

5. Por otra parte, en los procesos jurisdiccionales los documentos se pueden aportar en originales o en copias auténticas y, en esta última hipótesis, a las copias se les dará el mismo valor probatorio que al original, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 254⁵¹ y 268⁵² del Código de Procedimiento Civil.

6. En el caso específico de las demandas ejecutivas cuya finalidad es hacer efectiva una providencia judicial, es preciso aducir como prueba la sentencia que se pretende ejecutar, como lo ordena el artículo 497 del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Si a lo anterior se agrega que “[s]olamente la primera copia [de la sentencia] prestará mérito ejecutivo”⁵³, se sigue que la demanda ejecutiva debe estar inexorablemente acompañada de la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo, con la constancia del secretario del despacho judicial de que se trata de tal copia, lo que la convierte en una copia auténtica. Desde esta óptica, la primera copia de la sentencia es una prueba documental que constituye un requisito ad probationem en los procesos ejecutivos.

7. En síntesis, el documento escrito suele ser, en ocasiones, un requerimiento ad substantiam actus o una exigencia ad probationem. Así pues, la presentación de la primera copia de una sentencia que presta mérito ejecutivo en el correspondiente proceso ejecutivo que se intenta para ejecutarla es una obligación ineludible que se deriva del documento como requisito ad probationem.

ii) Importancia de los documentos originales y de las copias auténticas en la jurisprudencia constitucional.

1. La doctrina constitucional ha subrayado el valor que tienen las copias auténticas en el

marco del derecho procesal, implicando con ello que las formas sí son importantes cuando de ellas se desprende una finalidad razonable.

2. Por cierto, en sentencia C-023 de 1998⁵⁴, la Corte Constitucional precisó la relevancia de las copias auténticas de la siguiente manera:

“Sería absurdo, por ejemplo, que alguien pretendiera que se dictara mandamiento de pago con la copia simple, es decir, sin autenticar, de una sentencia, o con la fotocopia de una escritura pública, también carente de autenticidad.

Un principio elemental que siempre ha regido en los ordenamientos procesales es el de que las copias, para que tengan valor probatorio, tienen que ser auténticas. Ese es el principio consagrado en las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan lo relativo a la aportación de copias de documentos.

De otra parte, la certeza de los hechos que se trata de demostrar con prueba documental, y en particular, con copias de documentos, está en relación directa con la autenticidad de tales copias. Tal certeza es el fundamento de la eficacia de la administración de justicia, y en últimas, constituye una garantía de la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial”.

3. En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sido ajena al significado procesal que comporta la presentación de documentos originales o de copias auténticas de los mismos en los procesos judiciales para efectos de su eficacia probatoria, de suerte que cuando las normas procesales prescriben que las partes procesales deben aportar documentos originales o copias auténticas, esta Corporación no ha relevado a los sujetos de esta carga.

Por ejemplo, la sentencia T-1117 de 2008 valoró el caso de una persona que presentó tutela contra una providencia judicial que, en su criterio, incurrió en un defecto fáctico por indebida valoración de las pruebas. La Corte decidió que la tutela no prosperaba en ese asunto, debido a que, “durante el proceso contencioso incoado por el señor Ortega Rosero, aquél

debía allegar la prueba documental en original o en copias auténticas, máxime cuando se trataba de documentos declarativos, provenientes de terceros, y no en copias simples como al efecto lo hizo”. Así las cosas, la autoridad judicial demandada acertó, en opinión de esta Corporación, al entender como no demostrados los hechos que el petente pretendía probar mediante las copias simples que aportó al proceso contencioso administrativo.

En esta misma dirección apuntó la sentencia SU-132 de 2002 que declaró improcedente el amparo constitucional que se promovió en contra de una sentencia del Consejo de Estado, ya que, en el sentir del actor, esta providencia no valoró pruebas obrantes en el expediente. En efecto, la Corte advirtió que, “según lo dispone el numeral 1o. del artículo 254 del C.P.C., la validez de la copia depende de que el original o la copia autenticada repose en la oficina del funcionario que la autoriza o sea, del notario, director de oficina administrativa o de policía o secretario de oficina judicial, en éste último caso con previa orden del respectivo juez. Las copias presentadas por el actor, en la forma ya establecida, carecían de ese requisito indispensable para su autenticidad; por lo tanto, no podían estimarse como pruebas válidas, sino como medios probatorios ineficaces”.

iii) Finalidad de las primeras copias de las sentencias que prestan mérito ejecutivo y los medios para su obtención.

1. Las sentencias de condena imponen una obligación a cargo de una parte procesal y, correlativamente, incorporan un derecho a favor de otro sujeto, derecho que se documenta en dichas providencias. De esta manera, la sentencia es el instrumento idóneo para reclamar el derecho en ella incorporado.

2. Si esto es cierto, significa que a cada parte beneficiada con la condena impuesta en una sentencia se le debe expedir una primera copia de la misma⁵⁵ para efectos de que la pueda hacer efectiva, bien sea extraprocesalmente o procesalmente, a través de un proceso ejecutivo.

Con este propósito es que se entrega solamente una copia que preste mérito ejecutivo a cada uno de los beneficiarios de la sentencia y no varias copias, lo cual evita que la persona intente ejecutar la misma condena más de una vez. Esta misma racionalidad está impresa en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, precepto que permite que el juez expida una copia sustitutiva de la primera copia de la sentencia en caso de pérdida o destrucción de

ésta. A fin de que esta solicitud de copia sustitutiva prospere, se debe satisfacer el presupuesto de que la parte “manifieste [...] que la obligación no se ha extinguido o sólo se extinguió en la parte que se indique. Además manifestará que si la copia perdida aparece, se obliga a no usarla y a entregarla al juez que la expidió, para que éste la agregue al expediente con nota de su invalidación”⁵⁶, de modo que la obligación no se exija en varias oportunidades.

3. En armonía con las disposiciones enunciadas que le confieren la calidad de título ejecutivo a las sentencias de condena, el Legislador procesal prescribió que únicamente su primera copia prestaría mérito ejecutivo (art. 115 del Código de Procedimiento Civil). De suerte que, en los procesos ejecutivos en los que se busque hacer efectiva una providencia, se debe aportar la primera copia de ésta.

4. Así, “[l]as 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” constituyen título ejecutivo, con arreglo al numeral 1° del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Idéntica consideración hace el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, para el cual “[p]ueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por 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”.

La Corte expuso en la sentencia T-799 de 2011⁵⁷ que “[l]a sentencia de condena es el título ejecutivo por excelencia, toda vez que constituye la voluntad de la autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales que, después de un proceso declarativo en el que se debate una obligación incierta e insatisfecha, precisa la existencia de una obligación cierta, clara y por ende, exigible”. Más adelante en la misma sentencia, la Corte adujo que, “en caso de incumplir con la obligación contenida en la providencia, con la presentación de la primera copia [...], se puede exigir el pago por vía judicial mediante un proceso ejecutivo. Por consiguiente, la falta de la presentación física de la primera copia de la providencia, obstaculiza esta vía procesal, pues el legislador ha establecido que únicamente la primera

copia reúne los requisitos de un título ejecutivo: obligación clara, expresa y exigible”.

5. El problema surge cuando la parte interesada en iniciar el proceso no tiene en su poder la primera copia de la sentencia que pretende ejecutar, dificultad para la cual la normatividad prevé soluciones.

En primer lugar, el artículo 283 del Código de Procedimiento Civil indica que la parte que pretenda utilizar como prueba una copia auténtica de un documento público -es el caso de la primera copia de una sentencia- que esté en poder de la contraparte o de un tercero, podrá solicitar al juez que ordene su exhibición. Sin embargo, la procedencia de esta solicitud está sometida a que el documento original no se encuentre o haya desaparecido⁵⁸.

La segunda posibilidad es solicitar directamente al juez una copia sustitutiva de la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo. No obstante, esta opción únicamente está contemplada para los casos de pérdida o destrucción de la mencionada copia⁵⁹.

6. En resumen, la finalidad de que se entregue una sola copia que preste mérito ejecutivo de una sentencia es que una misma obligación no se exija en varias oportunidades, lo cual se corresponde con la imposibilidad de solicitar la expedición de una copia adicional o su exhibición por la contraparte o por un tercero, salvo los casos de pérdida o destrucción de la primera copia.

iv) Los créditos judicialmente reconocidos en contra del Estado y su ubicación en el entramado de la hacienda pública.

1. La hacienda pública es una rama del conocimiento que se dedica a estudiar la economía del sector público, más concretamente, los problemas relacionados con los ingresos y los gastos públicos, elementos que conforman el Presupuesto General de la Nación, el cual “se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se cumplen las funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas macroeconómicas, la planificación del desarrollo, y se hace una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de efectuarse dentro del período fiscal respectivo”⁶⁰.

2. Pues bien, el Presupuesto General de la Nación es formulado anualmente por el Gobierno y presentado al Congreso para su aprobación. Dicho presupuesto tiene dos componentes estructurales: de un lado, (i) el presupuesto de rentas y recursos de capital que contiene “la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional”⁶¹; y, de otro lado, (ii) el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones que comprende los gastos de funcionamiento, los gastos del servicio de la deuda pública y los gastos de inversión.

3. Específicamente en lo que concierne al presupuesto de gastos, el artículo 346 de la Carta define que “[e]n la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”.

4. En esta medida, si el Estado resulta condenado en un proceso jurisdiccional, surge una obligación en cabeza suya que se traduce en un gasto público, el cual, inevitablemente, afecta las finanzas del Estado y, por ende, debe verse reflejado en la ley anual del presupuesto, como sea que el artículo 345 de la Constitución fija que “[e]n tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos” (subrayas añadidas por la Sala).

5. De suerte que los créditos judicialmente reconocidos deben ser incluidos en la ley del presupuesto, en estricto respeto al principio de legalidad del gasto⁶² que ordena que no “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”⁶³.

6. En congruencia, los créditos judicialmente reconocidos hacen parte de la ley de apropiaciones, norma que está permeada por el principio de anualidad, según el cual ella -la ley de apropiaciones- será formulada cada año fiscal (art. 346 de la Carta y art. 14 del

Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto). Ello explica la razón por la cual, en los casos de las sentencias ejecutoriadas mediante las cuales se condena a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, “si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato”⁶⁴. Es decir que las entidades públicas tienen un año para pagar las obligaciones impuestas en una sentencia, de forma tal que puedan efectivamente incluir esas partidas dentro del presupuesto que se presenta anualmente.

7. Recogiendo lo expuesto, los créditos judicialmente reconocidos en contra del Estado impactan el Presupuesto General de la Nación y, por tanto, integran la ley de apropiaciones o de gastos, razón por la cual su ejecutividad no es inmediata en atención al principio de anualidad sobre el que se apoya esta ley.

v) Ingreso de un crédito judicialmente reconocido en el Presupuesto General de la Nación, papel que desempeña la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo en este procedimiento y legitimidad de su retención.

1. Con el objeto de que la partida correspondiente al crédito judicialmente reconocido pueda ingresar al Presupuesto General de la Nación y ser efectivamente pagado, se debe surtir el trámite dispuesto en el Decreto 768 de 1993⁶⁵. En especial, el beneficiario de la condena debe proceder de la manera prescrita en el artículo 3° del Decreto 768 de 1993:

“ARTÍCULO 3o. SOLICITUD DE PAGO. Quien fuere beneficiario de una obligación dineraria establecida en una sentencia condenatoria a cargo de la Nación, o su apoderado especialmente constituido para el efecto, elevará la respectiva solicitud de pago ante la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante escrito presentado personalmente ante dicha Subsecretaría o con escrito dirigido a la misma, donde conste la presentación personal ante juez o notario, en la cual deberá afirmar bajo la gravedad del juramento que no se ha presentado ninguna otra solicitud de pago por el mismo concepto. Para tales efectos allegará a su solicitud:

“a) <Literal modificado por el artículo 2 del Decreto 818 de 1994. El nuevo texto es el siguiente:> Primera copia auténtica de la respectiva sentencia con la constancia de notificación y fecha de ejecutoria [...]” (subrayas añadidas por la Sala).

2. A partir de la lectura de esta disposición se concluye claramente que el beneficiario de la sentencia debe aportar la primera copia de ella para solicitar el pago del crédito judicialmente reconocido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autoridad que está llamada a atender el pago de las obligaciones a cargo de la Nación, de conformidad con lo previsto en el numeral 16, artículo 3°, del Decreto 1133 de 1999⁶⁶; empero, de allí no es dable inferir que la entidad pública condenada en un proceso contencioso administrativo pueda retener dicha primera copia, con el agravante que la norma transcrita alude al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no a la entidad pública condenada en un proceso jurisdiccional.

Más aun, en el caso remoto de que el artículo 3° del Decreto 768 de 1993 sirviera de justificación legal para la retención del documento, este precepto debería ser inaplicable por inconstitucional⁶⁷, por cuanto, de lo contrario, se entorpecería abierta e injustificadamente el derecho de acceso a la administración de justicia de las personas que pretenden servirse de la primera copia de una sentencia para iniciar un proceso ejecutivo, derecho consignado expresamente en el artículo 229 superior.

3. Desde otra perspectiva, podría argumentarse que la retención de la primera copia que presta mérito ejecutivo obedece a la necesidad de soportar el pago y evitar así cancelar doblemente la misma obligación.

Este argumento podría fundarse en dos disposiciones. En primer lugar, en el artículo 123 del Decreto 2649 de 1993⁶⁸ que prescribe que, “[t]eniendo en cuenta los requisitos legales que sean aplicables según el tipo de acto de que se trate, los hechos económicos deben documentarse mediante soportes, de origen interno o externo, debidamente fechados y autorizados por quienes intervengan en ellos o los elaboren”. No obstante, esta norma no apoya la conducta de una entidad pública tendiente a retener la primera copia de una sentencia adversa a sus intereses, puesto que el hecho económico del pago es distinto a la fuente de la obligación. En este sentido, los principios de contabilidad reclaman documentar el pago y no la obligación que da lugar a dicho pago, la cual consta en la sentencia.

Por lo demás, es explicable la conservación de la sentencia para así dar cuenta de la justificación o de la causa del pago, pero para ello basta una copia autenticada de la

sentencia y no la primera copia.

En armonía con lo anterior, el hecho económico del pago, en términos contables, se documenta en un paz y salvo. En concordancia con esto, el artículo 4° del Decreto 768 de 1993 sostiene que “[a]l momento de recibir el pago total, el beneficiario [de la sentencia] o su apoderado debe otorgar el paz y salvo correspondiente a la Nación”.

La segunda norma que podría soportar la retención de la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo es el artículo 624 del Código de Comercio, el cual dispone:

“El ejercicio del derecho consignado en un título-valor requiere la exhibición del mismo. Si el título es pagado, deberá ser entregado a quien lo pague, salvo que el pago sea parcial o sólo de los derechos accesorios. En estos supuestos, el tenedor anotará el pago parcial en el título y extenderá por separado el recibo correspondiente. En caso de pago parcial el título conservará su eficacia por la parte no pagada”.

Frente a esa norma, se debe tener presente que si una persona requiere la primera copia de una sentencia es porque el derecho que ésta le concedió no ha sido totalmente satisfecho, razón por la cual se ve impelido a instaurar una demanda ejecutiva y, por ende, quien paga la obligación originada en la sentencia no puede retenerla. La sentencia T-799 de 2011, mencionada más arriba, estimó que la existencia de esta norma “no justifica la retención de la primera copia del laudo arbitral por [la] entidad estatal porque precisamente lo que alega [...] [el petente] es un pago parcial de la obligación y según el tenor de la citada disposición, en estos casos el tenedor original (que inicialmente era [...] [el petente]) tiene derecho a conservar el título”.

4. Adicionalmente, podría pensarse que la entidad pública condenada en un proceso debe conservar la primera copia de la sentencia con el objetivo de instaurar una acción de repetición contra el funcionario o funcionarios a quienes se les endilgue responsabilidad por la condena, como lo alegó la autoridad accionada en el proceso de tutela que culminó con la sentencia T-240 de 2002. Al respecto, esta providencia arguyó que “la entidad se ampara en normas inexistentes, toda vez que no obra positivamente regla indicativa de que para probar el dolo o la culpa grave del funcionario o exfuncionario se deba aportar indefectiblemente la primera copia de la sentencia condenatoria. Ni el Código Contencioso Administrativo ni la ley 678 de 2001 así lo imponen en disposición alguna”.

5. En estas condiciones en las que no se evidencia la necesidad o finalidad legal de la conservación de la primera copia de una sentencia que presta mérito ejecutivo por parte de la entidad pública condenada en una providencia, la retención de aquella sentencia resulta arbitraria. Asimismo, este actuar de la administración contraviene los principios de celeridad y eficacia, contemplados en el artículo 209 constitucional, que irradian la función administrativa. Siguiendo esta misma lógica, la sentencia T-295 de 2007 anunció que “[e]l principio de celeridad se refiere al impulso oficioso de los procedimientos, y a la supresión de trámites innecesarios y el de eficacia tiene como propósito que los mismos logren su finalidad, de modo que las autoridades se encuentran obligadas a remover de oficio los obstáculos que impiden adelantar las actuaciones y tomar decisiones de fondo”.

6. Por lo demás, la retención de la primera copia de una sentencia por parte de una entidad pública comporta un desconocimiento de los artículos 6º69, 12170 y 12271 de la Constitución Política, los cuales recuerdan que los servidores públicos sólo pueden hacer lo que les está expresamente permitido, en estricto apego al liberalismo político, al principio de legalidad y al Estado de derecho, nociones sobre las que se cimienta el ordenamiento jurídico colombiano. Desde esta perspectiva, el liberalismo político entiende que el Estado no goza de poderes inherentes, implícitos, sino que, por el contrario, los poderes le son expresamente concedidos. Adicionalmente, el liberalismo político sospecha del Estado y confía en la sociedad, razón por la cual busca limitar el poder estatal bajo el entendido de que el Estado es un mal necesario. Siguiendo esta lógica, Maurice Hauriou propuso la teoría de la *puissance publique*, doctrina según la cual, en las situaciones en las que el Estado ejerce poder, autoridad, prerrogativas -él calificará estas actuaciones como actos de imperio-, se requiere de una norma habilitante o permisiva, pues en dichos eventos se comprometen los derechos de las personas. Es decir, la sujeción de las autoridades a las competencias explícitamente conferidas por el derecho es una garantía a la libertad y una manera de limitar el poder público.

No puede olvidarse tampoco que en un Estado de derecho sus agentes únicamente pueden actuar cumpliendo estrictamente las normas -actuación reglada-.

7. En suma, la reclamación en sede administrativa de un crédito judicialmente reconocido en contra del Estado demanda la entrega de la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo. Empero, ello no legitima a la Administración para retener indefinidamente el

documento y entorpecer el acceso a la administración de justicia de la persona beneficiada con la sentencia.

vi) Retención de la primera copia de una sentencia que presta mérito ejecutivo y el derecho al libre acceso a la administración de justicia.

1. 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 instancia⁷², 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 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.

3. 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.

4. Análoga postura asumió la Corte en sentencia T-240 de 2002 en la que examinó el caso de una persona que había resultado vencedora en un proceso contencioso administrativo promovido en contra de la Contraloría General de la República. Esta última autoridad retuvo la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo, impidiéndole así al accionante

en tutela iniciar el correspondiente proceso ejecutivo.

En esta sentencia, la Corte juzgó irrazonable la retención de la primera copia en relación con el costo que ello implica para el derecho de acceso a la administración de justicia, máxime si se toma en consideración que no “existe norma jurídica según la cual la primera copia de la sentencia resulta indispensable para soportar el pago realizado. Documento tal que ni siquiera se exige para que la entidad condenada pueda solicitar la disponibilidad presupuestal ante el Ministerio de Hacienda, bastando al respecto una copia auténtica según términos del artículo 1 del decreto 768 de 1993”⁷⁵ (resaltados tomados del texto original).

5. Por otra parte, la sentencia T-295 de 2007 conoció del caso de un accionante a quien el Alcalde del Municipio de San Zenón (Magdalena) no quería entregarle la primera copia del acuerdo celebrado entre él y el actor, documento del cual precisaba para poder ejecutar su cumplimiento ante la jurisdicción, con el argumento de que el documento no reposaba en los archivos de la entidad. En este contexto, la Corte ordenó que el Alcalde reconstruyera el documento que solicitaba el actor con la anotación de su condición de primera copia, para que así éste pudiese acceder a la administración de justicia e incoar el respectivo proceso ejecutivo.

6. A su vez, en la sentencia T-799 de 2011 se trató el caso de una sociedad que se vio forzada a entregarle al INVIAS la primera copia de un laudo arbitral en el que este último había resultado vencido, so pretexto de que éste era un requisito indispensable para que el INVIAS pudiera proceder al pago de la condena impuesta en el laudo, lo cual impedía que la sociedad acudiera a un proceso ejecutivo para hacer efectivo el laudo. En esa oportunidad, la Corte reiteró el precedente sentado en las sentencias T-240 de 2002 y T-295 de 2007 y, finalmente, constató que “la negativa por parte del INVIAS a devolver la primera copia que presta mérito ejecutivo del Laudo Arbitral de 7 de mayo de 2001, constituye una directa vulneración del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, puesto que impide que COVIANDES S.A. pueda activar el aparato jurisdiccional y así dirimir la controversia respecto al pago de la obligación contenida en la citada providencia”.

7. Así pues, la lectura que tiene 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 una prestación de no hacer, esto es, la administración no debe obstaculizar la posibilidad de las personas de llevar sus litigios ante la jurisdicción.

vii) Caso concreto.

Antes de abordar el caso concreto, recuerda la Sala que el caso que la convoca en esta oportunidad es el de un ciudadano que fue beneficiado con una sentencia proferida en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mediante la cual se condena a la Contraloría General de la República al pago de una suma de dinero a su favor. Para efectos de que la Contraloría procediera a dar cumplimiento a este fallo, le exigió al petente entregarle la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo y, presentada esta copia, le reconoció una suma determinada de dinero. Insatisfecho el actor con la suma liquidada, inició en dos ocasiones un proceso ejecutivo para que se le pagara íntegramente la suma adeudada, pero la autoridad judicial que conoció de la demanda se abstuvo de librar mandamiento de pago con el argumento de que la sentencia que se pretendía ejecutar y que acompañaba la demanda no era la primera copia que presta mérito ejecutivo sino que era una copia simple, sin que ninguno de estos dos autos fueran apelados.

Dado este escenario, el accionante solicitó a la Contraloría General de la República el desglose de la primera copia de la sentencia, autoridad que negó tal petición con el argumento de que esta copia era el único soporte con el que contaba para acreditar el pago de la condena que se le había impuesto.

A su vez, el tutelante pidió al juez de primera instancia del proceso contencioso administrativo donde reposa el expediente que le expidiera una copia sustitutiva de la sentencia que prestara mérito ejecutivo, petición que fue denegada en tanto la primera copia de la sentencia no se había destruido ni estaba perdida.

En esta medida, el actor solicita al juez de tutela ordenar a la Contraloría General de la República la entrega de la primera copia que presta mérito ejecutivo de la sentencia del 29 de julio de 2009 proferida por la Sala Especial Transitoria de Decisión 2C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Como pretensión subsidiaria, el accionante pide que se ordene al Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que, a su vez, ordene a la Contraloría que le remita la primera copia de la sentencia

para que sea anexada al proceso ejecutivo.

Sea lo primero advertir que en esta sede de revisión no se estudia si la condena impuesta en el proceso contencioso administrativo fue o no satisfecha en su totalidad por la Contraloría General de la República, pues esta no es la pretensión de la demanda de tutela. Además, la parte demandante solicita en la acción de tutela la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo, para así poder discutir en un proceso ejecutivo, no de tutela, si el pago realizado por la Contraloría fue o no completo.

Así las cosas, la Sala enfocará su estudio en (1) la existencia de otro medio de defensa judicial y (2) en la inmediatez con que fue presentada la demanda de tutela, para así desentrañar el problema relacionado con la procedibilidad del amparo. En un tercer momento, (3) la Sala medirá si la retención de la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo por parte de la Contraloría General de la República se ajusta a la Constitución, para después (4) hacer una breve anotación sobre la vinculación del precedente que no fue tomado en consideración por las sentencias objeto de revisión.

1. Si bien la parte demandada, los sujetos vinculados al trámite de tutela y los jueces de instancia hicieron hincapié en la subsidiariedad de la acción de tutela y en la existencia de otros medios judiciales para la obtención de una copia que preste mérito ejecutivo de la sentencia que condena a la Contraloría General de la República, la Sala entiende que ninguno de esos mecanismos es conducente para lograr dicho cometido, una vez que la primera copia de la sentencia no está destruida ni desaparecida -la primera copia de la sentencia existe y se conoce que reposa en los archivos de la Contraloría- (ver supra iii 5 de las consideraciones), presupuestos básicos para que sea procedente su exhibición por parte de la Contraloría en el proceso jurisdiccional que se adelante contra ella (art. 283 del Código de Procedimiento Civil) o para que sea procedente la solicitud de una copia sustitutiva (art. 115 del Código de Procedimiento Civil).

A más de los dos mecanismos judiciales abordados, existen otros que merecen la pena una reflexión con el fin de poner en evidencia su incapacidad e ineficacia para obtener la copia de una sentencia que preste mérito ejecutivo y así servirse de ella en un proceso ejecutivo, debido a que algunos de ellos fueron citados por las partes en este trámite de tutela y utilizados por el actor.

1.1. El artículo 117 del Código de Procedimiento Civil consagra la figura del desglose que consiste en solicitar al juez que extraiga del expediente y devuelva algún documento a quien lo haya presentado. Si bien esta petición parecería, a primera vista, ser conducente para obtener la sentencia que presta mérito ejecutivo, en realidad no es procedente frente a documentos que no fueron aportados por las partes, como aquellos que son el producto del proceso jurisdiccional, como ocurre con las sentencias. Así pues, en el presente asunto, no es procedente el desglose de la copia de la sentencia, ya que ésta es el producto del proceso judicial y no un documento que hubiese sido aportado por el demandante, caso en el cual sí habría lugar al desglose.

1.2. Aunado a lo anterior, sería plausible suponer que si la primera copia de la sentencia se encuentra en una oficina pública, puede la parte solicitar al juez de la causa que oficie a dicha oficina para que la remita. Con todo, esta estrategia no resulta efectiva, en tanto el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena al accionante que acompañe la demanda con los documentos que se encuentren en su poder, so pena de la inadmisión aquella. Así pues, un demandante en la Jurisdicción Contencioso Administrativa no puede válidamente solicitar que se oficie a la oficina pública con el propósito de que remita el documento, cuando formalmente éste debería estar en su poder, aunque materialmente no lo esté por motivos distintos a su pérdida, desaparición o destrucción.

Dadas las condiciones precedentes, en este caso la solicitud para que el juez oficie a la Contraloría a fin de que ésta aporte la primera copia de la sentencia no es admisible, como sea que la parte demandante en un proceso ejecutivo debe aportar esta prueba, so pena de que su demanda sea inadmitida.

En efecto, el demandante apeló a todas estas herramientas sin obtener ningún resultado satisfactorio (ver supra 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, y 1.9 del acápite de pruebas) lo que demuestra que ellos no son mecanismos idóneos para conseguir la copia de una sentencia que preste mérito ejecutivo. En el mismo sentido y dado el caso que dichos instrumentos fuesen teóricamente idóneos, su ineficacia práctica se corrobora también por el hecho de que, pese a que el peticionario recurrió a ellos, no surtieron ningún efecto positivo en el objetivo perseguido por el actor. Como corolario de lo anterior, la presente tutela es procedente, habida cuenta de la ausencia de otro medio de defensa judicial⁷⁶ o, si en gracia

de discusión se aceptara su existencia, su ineficacia también torna procedente el amparo constitucional⁷⁷.

1.3. Por otra parte, si bien es cierto que el demandante no intentó el proceso de reposición, cancelación y reivindicación de títulos valores dispuesto en el artículo 449 del Código de Procedimiento Civil, la Sala tiene el deber de referirse a su idoneidad para obtener una copia que preste mérito ejecutivo de la sentencia que condena a la Contraloría General de la República, puesto que este camino fue sugerido por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (ver supra 1.4 del acápite de pruebas). Sobre el particular, es forzoso subrayar que este proceso está reservado sólo para los títulos valores y no para cualquier título ejecutivo. Aun así, la Sala no abordará la discusión en torno a si una sentencia es o no un título valor, a causa de que este debate resulta superfluo en el marco del caso concreto que se está tratando.

El hecho cierto es que la reposición, cancelación y reivindicación de títulos valores se predica de aquellos títulos deteriorados o destruidos parcialmente (art. 802 del Código de Comercio) y de aquellos extraviados, hurtados o destruidos totalmente (art. 803 del Código de Comercio), situaciones que no se evidencian en el caso sub examine. Desde este enfoque, la reposición, cancelación y reivindicación de títulos valores no es un mecanismo judicial de defensa apto para que la primera copia de la sentencia sea restituida o para que se emita una nueva copia que preste mérito ejecutivo, lo cual refuerza la idea de la procedibilidad de la acción de tutela que es objeto de revisión.

1.4. Corresponde también a la Sala preguntarse si el incidente de liquidación de una condena en abstracto es un instrumento judicial que permita evadir el hecho de la carencia de la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo, como lo sugirió la parte demandada. Sobre este punto, basta con constatar que, así ese incidente fuese procedente en caso de que la condena impuesta a la Contraloría sea una condena en abstracto -lo cual es dudoso pues los salarios y prestaciones sociales que devengaba el actor y a las que fue condenada la Contraloría son cuantías que están reguladas en la normatividad y son una información con la que cuenta la autoridad demanda, por ende, no se requiere la intervención de ninguna autoridad judicial para que determine su monto⁷⁸-, la necesidad de que el señor Clavijo Bendeck cuente con la primera copia de la sentencia se mantiene indemne, comoquiera que el resultado de dicho incidente es una condena en concreto que

debe luego ejecutarse forzosamente si el ente accionado no cancela la suma liquidada en el incidente. En otras palabras, a fin de promover este proceso ejecutivo, el señor Clavijo Bendeck debe constituir un título ejecutivo complejo que estaría compuesto por la copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo y por el auto que liquida la condena en abstracto.

1.5. Para cerrar la cuestión sobre los posibles mecanismos de defensa judicial distintos a la acción constitucional que podrían resolver el problema que hoy se le presenta a la Sala, es oportuno hacer mención a uno que, pese a no ser planteado por ninguna de las partes procesales, podría servir de contraargumento a la postura defendida por la Sala. Se trata pues de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo que liquida la condena impuesta en la sentencia, presuntamente de manera equívoca.

Es importante precisar que en los procesos de conocimiento se juzga una pretensión incierta y discutida, en tanto que en los procesos ejecutivos se juzga una pretensión cierta pero insatisfecha. Corolario de esto es que en el caso concreto la pretensión discutida ya se sometió a discusión a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho (ver supra 1.1 de los antecedentes), de manera que la pretensión ya no es debatida y lo que se quiere, entonces, es que la pretensión sea satisfecha, para lo cual el peticionario debe iniciar un proceso ejecutivo al que debe aportar la primera copia de la sentencia que desea ejecutar.

La Corte en la precitada sentencia T-240 de 2002 sostuvo que la acción apropiada para poner de presente el supuesto cumplimiento defectuoso o parcial de una sentencia es la ejecutiva y no la de nulidad y restablecimiento del derecho, como lo alegaba la Contraloría General de la República, parte demandada en aquel proceso, quien negaba la entrega de la primera copia de una sentencia en la que resultaba condenaba porque en una acción de nulidad y restablecimiento del derecho esta copia era prescindible:

“Esta aseveración [-la de la Contraloría-] es totalmente desenfocada y desconoce la verdadera naturaleza de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, decantada profusamente por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de esta Corporación. En efecto, sabido es que cuando se solicita la nulidad de un acto administrativo -con el restablecimiento respectivo-, se busca primeramente derruir la presunción de legalidad que lo ampara demostrando que el mismo vulnera la preceptiva contenida en las leyes o decretos con

fuerza de ley, siendo por tanto finalidad cardinal de dicha acción la de someter a la administración pública al imperio del derecho objetivo, frente a lo cual el contencioso se desenvuelve a partir de dos extremos invariables: la ley quebrantada y el acto administrativo subversivo.

“Nótese cómo en la hipótesis de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho solamente cabe el cotejo entre una ley en sentido material y un acto administrativo, que no entre éste y una sentencia, como erróneamente lo sugiere la Contraloría con el aval del ad quem. Y adviértase una vez más que, en el caso de autos el título ejecutivo lo constituye la sentencia del Consejo de Estado, con el subsiguiente acto de liquidación de la Contraloría General de la República. En este sentido, constátase cómo mientras en la sentencia se enuncian los parámetros del restablecimiento económico, y particularmente la fórmula de indexación a desarrollar, en la resolución de la Contraloría se concreta –no se sabe si satisfactoriamente– la liquidación ordenada en esa sentencia; resultando al efecto notoriamente improcedente el acudir a una acción, que como la de nulidad y restablecimiento del derecho, devolvería a la peticionaria hacia los dominios ya superados del proceso declarativo, con los potenciales perjuicios que ello podría acarrearle a sus derechos y al principio de la economía procesal, tan caro al sostenimiento y prosecución del aparato judicial. Por lo tanto, considerando que el quid del asunto se concentra en una obligación de hacer y dar a cargo de la Contraloría General de la República – ya declarada en sentencia judicial– no cabe duda alguna que la vía judicial a seguir es la correspondiente a la acción ejecutiva, para lo cual la actora precisa y merece la primera copia auténtica de la sentencia del Consejo de Estado”.

A partir de la reseña y del análisis de cada uno de los instrumentos judiciales realizado, la Sala da cuenta de que ninguno de estos mecanismos es idóneo o eficaz para que el peticionario pueda tramitar satisfactoriamente, pese a no tener en su poder la primera copia de la sentencia que accedió a sus pretensiones, un proceso ejecutivo en el que busque la ejecución de dicha providencia. Fundada en este mismo análisis sobre la ausencia de otros mecanismos de defensa judicial, la Sala concluye que la acción de tutela es procedente para recuperar la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo.

2. Asimismo, la sentencia de segunda instancia indicó un supuesto incumplimiento del principio de inmediatez por parte del petente, puesto que transcurrieron nueve meses desde que el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se abstuvo de librar el mandamiento ejecutivo rogado por el señor Clavijo Bendeck y la interposición de la acción constitucional.

En tal sentido, la evaluación del respeto al principio de inmediatez no se puede circunscribir a la fecha de expedición de este auto, pues, con posterioridad a dicha fecha, el actor apeló a varios medios con destino a obtener una copia de la sentencia que preste mérito ejecutivo, recursos que fueron utilizados y decididos en fechas muy cercanas a la interposición de la acción de tutela (ver supra 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8 y 1.9 del acápite de pruebas). Entre las vías utilizadas por el tutelante, llama la atención la última que fue una impugnación que presentó y que fue resuelta por el Tribunal Administrativo el 18 de julio de 2011 (ver supra 1.9 del acápite de pruebas), esto es, aproximadamente dos meses antes de presentada la tutela, término que considera la Sala razonable.

Vistas así las cosas, no se evidencia ningún desconocimiento al principio de inmediatez, máxime si se repara en todas las pruebas que obran en el expediente y que dan cuenta de la diligencia que tuvo el señor Clavijo Bendeck para lograr su cometido.

3. Estando clara pues la procedencia de la tutela en el caso concreto, debe la Sala definir el asunto de fondo. En lo que a ello concierne, observa la Sala que efectivamente el demandante debía anexar la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo a su solicitud de pago de la condena (ver supra v 1 de las consideraciones). No obstante ello, la Contraloría no está legitimada para retener la mencionada copia, pues ninguna norma la habilita para ello (ver supra v 2, 3, 4 y 6 de las consideraciones) y porque este proceder hace nugatoria la condena en su contra, en tanto entorpece el acceso a la jurisdicción del demandante que pretende ejecutar la sentencia (ver supra vi 2, 3 y 7 de las consideraciones).

Conjuntamente, la Sala enfatiza que el soporte contable del pago realizado no es la primera copia de la sentencia sino el paz y salvo que se expida (ver supra v 3 de las consideraciones). Tan es así que la Resolución N° 01226 del 14 de noviembre de 2003 proferida por el Director Financiero de la Contraloría General de la República (ver supra 2.1 del acápite de pruebas),

mediante la cual se da cumplimiento a la sentencia del 15 de agosto de 2002 del Consejo de Estado, estatuyó en su artículo cuarto que “[l]a Tesorería verificará que los beneficiarios otorguen el paz y salvo correspondiente a favor de la Nación -Contraloría General de la República, por los conceptos indicados en la presente Resolución”⁷⁹.

Además, el pago puede probarse judicialmente de cualquier manera, como por ejemplo con la exhibición de la certificación del banco en el que se pone a disposición del beneficiario de la sentencia el dinero correspondiente. Ello es así en la medida en que la normatividad no impone ningún elemento *ad probationem* para constatar el acto jurídico del pago.

En lo que versa a la prueba de la obligación, la Sala entiende que la sentencia es importante para la Contraloría como soporte y causa de ella, pero para estos efectos basta que conserve una copia autenticada y no la primera copia.

En definitiva, la Sala constata que la Contraloría General de la República violó el derecho al libre acceso a la administración de justicia del accionante. Ciertamente, la retención de la primera copia de una sentencia que presta mérito ejecutivo lesiona notablemente no sólo la primera faceta del derecho de acceso a la administración de justicia reconocida por la doctrina constitucional, cual es plantear el incumplimiento de una sentencia en un proceso ejecutivo, sino también la tercera dimensión que obedece a que la decisión del proceso contencioso administrativo se cumpla de manera efectiva (ver *supra* vi 2 y 3 de las consideraciones).

Frente al Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Sala no le puede imputar ninguna conducta constitucionalmente censurable, debido a que su renuencia en entregar la primera copia de la sentencia solicitada se corresponde con la ineptitud de los medios usados por el demandante con este fin, como se precisó más atrás. En cuanto a la actuación desplegada por la Sala Especial Transitoria 2C del Consejo de Estado, autoridad vinculada a este trámite de tutela por el *a quo*, la Sala no observa ningún tinte de inconstitucionalidad en sus actos, como sea que su competencia funcional se agotó con el proferimiento de la sentencia que decidió el recurso de súplica y con la entrega de la primera copia de la misma que presta mérito ejecutivo. Es decir que todos los trámites tendientes a ejecutar la sentencia y a obtener otra primera copia de ésta se surten ante el juez de primera instancia y no ante la autoridad judicial que desató el recurso de súplica.

4. Por último, la Sala detecta una imprecisión en las sentencias objeto de revisión que no puede obviar y es que en ambas sentencias se desconoce el precedente sentado en la sentencia T-240 de 2002, a pesar de que el señor Clavijo Bendeck lo recogió en su demanda de tutela.

El argumento de los jueces de instancia para no acoger esta jurisprudencia es que en ella se buscaba la satisfacción de una pretensión laboral, situación que, en su sentir, difiere del caso del señor Clavijo Bendeck. Sin embargo, esto no es cierto, una vez que, en el asunto que acá se examina, el actor resultó favorecido por una sentencia que ordenó su reintegro y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, providencia que no ha podido ejecutar por cuanto la Contraloría tiene en su poder la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo. En lo esencial, este caso es igual al resuelto en la sentencia T-240 de 2002, en el que la Contraloría General de la República retuvo la primera copia de una sentencia, impidiendo que la actora formulase demanda ejecutiva para hacer cumplir dicha providencia. Si bien el problema jurídico que ambos casos proponen es idéntico, lo cual le resta importancia al tipo de sentencia que se busca ejecutar, no sobra insistir en que la decisión judicial que la petente de la providencia T-240 de 2002 intentaba ejecutar es semejante a la que benefició al señor Clavijo Bendeck⁸⁰.

Si a lo anterior se suma la existencia de dos sentencias más de la Corte que tienen una lectura uniforme y consistente sobre el mismo punto de derecho, la T-295 de 2007 y la T-799 de 2011, el precedente en ellas contenido es vinculante para los jueces, ya que conforma una doctrina probable que sólo puede derruirse si media una carga argumentativa suficientemente sólida que aconseje su inaplicación.

Finalmente, debe la Sala recordar que, con base en la misión atribuida a la Corte Constitucional de guardar la integridad y supremacía de la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha entendido que su interpretación de la Carta se vuelve parte de ella misma. Esta lógica condujo a que la Corte asegurara que “entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel”⁸¹.

De acuerdo con estas consideraciones, no se explica la Sala por qué motivo los jueces de instancia se apartaron de la doctrina constitucional que el actor les puso de presente de

manera explícita y que apunta a que la retención de la primera copia de una sentencia no se aviene a la Constitución.

5. En efecto, la Sala revocará las sentencias de tutela objeto de revisión y, en su lugar, tutelaré los derechos al debido proceso y al libre acceso a la administración de justicia del accionante, amparo que da lugar a que se ordene a la Contraloría General de la República la entrega de la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo reclamada por la parte demandada.

VI. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el veintitrés (23) de noviembre de dos mil once (2011) por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, providencia que, a su vez, confirmó parcialmente la sentencia del veintitrés (23) de septiembre de dos mil once (2011) adoptada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, dentro del proceso de tutela instaurado por Jorge Juan Clavijo Bendeck contra la Contraloría General de la República y, en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos al debido proceso y al libre acceso a la administración de justicia del accionante.

Segundo.- En consecuencia, ORDENAR a la Contraloría General de la República que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, entregue a Jorge Juan Clavijo Bendeck la primera copia de la sentencia del 29 de julio de 2009 proferida por la Sala Especial Transitoria de Decisión 2C de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con las constancias de las sumas que con base en ella fueron pagadas.

Tercero.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cuaderno 1, folio 2.

2 Cuaderno 1, folio 3.

3 Cuaderno 1, folio 3.

4 Cuaderno 1, folio 3.

5 Cuaderno 1, folio 4.

6 Cuaderno 1, folio 4.

7 Cuaderno 1, folio 4.

8 Cuaderno 1, folio 7.

9 Cuaderno 1, folio 28.

10 Cuaderno 1, folio 28.

11 Cuaderno 1, folio 28.

12 Cuaderno 1, folio 28.

13 “Por el cual se reglamentan los artículos 2o., literal f), del decreto 2112 de 1992, los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, y el artículo 16 de la ley 38 de 1989”.

14 Cuaderno 1, folio 30.

15 “Por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia”.

16 Cuaderno 1, folio 32.

17 Cuaderno 1, folio 58.

18 Cuaderno 1, folio 66.

19 Cuaderno 1, folio 67.

20 Cuaderno 1, folios 67-68.

21 Cuaderno 1, folio 62.

22 Cuaderno 1, folio 63.

23 Cuaderno 1, folio 63.

24 Cuaderno 1, folio 113.

25 Cuaderno 1, folio 113.

26 Cuaderno 1, folio 115.

27 Cuaderno 1, folio 115.

28 Cuaderno 1, folio 116.

29 Cuaderno 1, folio 125.

30 Cuaderno 1, folio 125.

31 Cuaderno 2, folio 31.

32 Cuaderno 2, folio 31.

33 Cuaderno 2, folio 34.

34 Cuaderno 2, folio 37.

36 Cuaderno 1, folio 12.

37 Cuaderno 1, folio 163.

38 Cuaderno 1, folio 163.

39 Cuaderno 1, folio 172.

40 Cuaderno 1, folio 175.

41 Cuaderno 1, folio 183.

42 Cuaderno 1, folio 82.

43 Cuaderno 1, folio 85.

44 Cuaderno 1, folio 90.

45 Cuaderno 1, folios 95-96.

46 Cuaderno 3, folio 3.

47 “ARTÍCULO 265. INSTRUMENTO PÚBLICO AD SUBSTANTIAM ACTUS. La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad, y se mirarán como no celebrados aun cuando se prometa reducirlos a instrumento público”.

48 Artículo 251 del Código de Procedimiento Civil.

49 Ibíd.

50 “ARTÍCULO 252. DOCUMENTO AUTÉNTICO. <Artículo modificado por el artículo 26 de la Ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito o firmado. El documento público se presume auténtico, mientras no se compruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.

“El documento privado es auténtico en los siguientes casos:

“1. Si ha sido reconocido ante el juez o notario, o si judicialmente se ordenó tenerlo por reconocido.

“2. Si fue inscrito en un registro público a petición de quien lo firmó.

“3. Si habiéndose aportado a un proceso y afirmado estar suscrito, o haber sido manuscrito por la parte contra quien se opone, ésta no lo tachó de falso oportunamente, o los sucesores del causante a quien se atribuye dejaren de hacer la manifestación contemplada en el inciso segundo del artículo 289.

“Esta norma se aplicará también a las reproducciones mecánicas de la voz o de la imagen de la parte contra quien se aducen, afirmándose que corresponde a ella.

“4. Si fue reconocido implícitamente de conformidad con el artículo 276.

“5. Si se declaró auténtico en providencia judicial dictada en proceso anterior, con audiencia de la parte contra quien se opone en el nuevo proceso, o en la diligencia de reconocimiento de que trata el artículo 274.

“Se presumen auténticos los libros de comercio debidamente registrados y llevados en legal forma, el contenido y las firmas de pólizas de seguros y recibos de pago de sus primas, certificados, recibos, bonos y títulos de inversión en establecimientos de crédito y contratos de prenda con éstos, cartas de crédito, contratos de cuentas corrientes bancarias, extractos del movimiento de éstas y de cuentas con aquellos establecimientos, recibos de consignación y comprobantes de créditos, de débitos y de entrega de chequeras, emitidos por los mismos establecimientos, y los títulos de acciones en sociedades comerciales y bonos emitidos por estas, títulos valores, certificados y títulos de almacenes generales de depósito, y demás documentos privados a los cuales la ley otorgue tal presunción.

“<Inciso modificado por el artículo 11 de la Ley 1395 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> En todos los procesos, los documentos privados manuscritos, firmados o elaborados por las partes, presentados en original o en copia para ser incorporados a un expediente judicial con fines probatorios, se presumirán auténticos, sin necesidad de presentación personal ni autenticación. Esta presunción no aplicará a los documentos emanados de terceros de naturaleza dispositiva.

“Se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 488, cuando de ellos se pretenda derivar título ejecutivo.

“Los memoriales presentados para que formen parte del expediente se presumirán auténticos salvo aquellos que impliquen o comporten disposición del derecho en litigio y los poderes otorgados a apoderados judiciales que, en todo caso, requerirán de presentación personal o autenticación”.

51 “ARTÍCULO 254. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 117 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:

“1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.

“2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.

“3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.

52 ARTÍCULO 268. APORTACIONES DE DOCUMENTOS PRIVADOS. <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 120 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Las partes deberán aportar el original de los documentos privados, cuando estuvieren en su poder.

“Podrán aportarse en copia:

“1. Los que hayan sido protocolizados.

“2. Los que formen parte de otro proceso del que no puedan ser desglosados, siempre que la copia se expida por orden del juez.

“3. Aquéllos cuyo original no se encuentre en poder de quien los aporta. En este caso, para que la copia preste mérito probatorio será necesario que su autenticidad haya sido certificada por notario o secretario de oficina judicial, o que haya sido reconocida expresamente por la parte contraria o demostrada mediante cotejo”.

53 Artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

55 Al respecto, el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil advierte que “[s]olamente la primera copia prestará mérito ejecutivo; el secretario hará constar en ella y en el expediente que se trata de dicha copia. Si la providencia contiene condenas a favor de diversas personas, a cada una de ellas se le entregará su respectiva copia”.

56 Artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

57 Allí se le presentó a la Corte el caso de una sociedad que tuvo que entregarle al INVIAS la primera copia de un laudo arbitral, so pretexto de que éste era un requisito indispensable para que el INVIAS pudiera proceder al pago de la condena impuesta en el laudo, lo cual le impedía a la sociedad acudir a un proceso ejecutivo para hacer el mismo efectivo. Finalmente, la Corte ordenó al INVIAS devolver la primera copia a la petente.

58 Textualmente, la norma expresa que “[l]a parte que pretenda utilizar documentos privados originales o en copia, que se hallen en poder de otra parte o de un tercero, deberá solicitar, en la oportunidad para pedir pruebas, que se ordene su exhibición. También podrá pedir que una de las partes o un tercero exhiba copia auténtica de un documento público que se halle en su poder, si el original no se encuentra o ha desaparecido y no le fuere posible aportar copia auténtica” (subrayas añadidas por la Sala).

59 El artículo 115 del Código de Procedimiento Civil enseña que “[e]n caso de pérdida o destrucción de la mencionada copia [-de la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo-], podrá la parte solicitar al juez la expedición de otra sustitutiva de aquélla, mediante escrito en el cual, bajo juramento que se considerará prestado con su presentación,

manifieste el hecho y que la obligación no se ha extinguido o sólo se extinguió en la parte que se indique. Además manifestará que si la copia perdida aparece, se obliga a no usarla y a entregarla al juez que la expidió, para que éste la agregue al expediente con nota de su invalidación”.

60 Sentencia C-1065 de 2001 en la cual se examinó la constitucionalidad de la Ley 628 de 2000, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001”. En esta providencia se determina la correspondencia o concordancia que se predica entre la ley del presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, ya que el demandante pedía la declaratoria de inexequibilidad de la ley del presupuesto, habida cuenta de que la ley del Plan Nacional de Desarrollo había sido previamente declarada inconstitucional. Finalmente, la Corte declaró la norma acusada ajustada a los mandatos de la Carta.

61 Artículo 11 del Decreto 111 de 1996, también conocido como Estatuto Orgánico del Presupuesto.

62 “El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (CP art. 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (CP art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art. 345) para poder ser efectivamente realizadas”. Esta explicación fue aducida por la Corte en la sentencia C-685 de 1996, en la cual se evaluaba la constitucionalidad de los artículos 121 (parcial) del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y 59 de la Ley 224 de 1995 que, a juicio de los demandantes, “facultan al Gobierno para que a través del decreto de liquidación del presupuesto modifique la ley anual del mismo, y ordene gasto público por medio de traslados presupuestales entre los fondos de cofinanciación, con lo cual se desconoce la atribución constitucional del Congreso en este campo”, es decir, el principio de legalidad del gasto. Finalmente, el precepto demandado fue declarado inexequible.

63 Artículo 345 de la Constitución.

64 Artículo 298 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

65 La Sala debe hacer la advertencia de que la alusión a esta norma responde a que ella era una proposición jurídica vigente al momento de ocurrencia de los hechos que incitaron la presentación de la tutela objeto de revisión y que su vigencia actual podría estar en vilo, debido a que este Decreto es reglamentario de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, los cuales fueron expresamente derogados por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Desde este prisma, la Sala intuye que el Decreto que se comenta pudo haber sufrido los efectos del decaimiento de los actos administrativos, no obstante ser esta una discusión que no interesa para los efectos de solucionar el problema jurídico propuesto en esta providencia.

66 El Decreto 1133 de 1999 derogó el Decreto 2112 de 1992, el cual le atribuía esta misma función al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el cual fue el que inspiró el contenido del Decreto 768 de 1993. La Sala se ve forzada a hacer esta aclaración, pues los años de expedición de cada decreto podrían suscitar alguna confusión, comoquiera que el Decreto 768 de 1993 establece un trámite para cobrar los créditos judicialmente reconocidos ante un Ministerio que, aparentemente, sólo asumió la competencia de atender el pago de las obligaciones a cargo de la Nación en el año 1999, es decir, con posterioridad al proferimiento del Decreto 768.

67 En el artículo 4° de la Constitución se plasma la excepción de inconstitucionalidad de la siguiente manera: “[l]a Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

68 “Por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia”.

69 “ARTÍCULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o

extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

70 “ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

71 “ARTÍCULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente [...]”.

72 Con la expresión última instancia se quiere significar que la jurisdicción en un Estado de derecho tiene la connotación de garantía última o de ultima ratio. Es decir que antes de que los asuntos y conflictos intersubjetivos de intereses escalen a la jurisdicción, deben intentarse otras herramientas menos lesivas para resolverlos, como lo son, por ejemplo, la educación y la satisfacción de las necesidades categóricas del ser humano. O sea, primero razones y, por último, fuerza y coerción.

73 Sentencia T-295 de 2007.

74 “ARTÍCULO 1o. INFORMACIÓN PREVIA AL PAGO DE OBLIGACIONES DINERARIAS DERIVADAS DE SENTENCIAS CONDENATORIAS A CARGO DE LA NACIÓN. Una vez comunicada una sentencia al organismo que resultare condenado, éste dentro del término de (30) días previsto en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, procederá a expedir una resolución mediante la cual se adopten las medidas para su cumplimiento, entre las cuales dispondrá el envío de copia de la providencia debidamente autenticada por la Secretaría del Tribunal respectivo, a la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para efecto de la realización de los pagos a que hubiere lugar”.

75 Sentencia T-240 de 2002.

76 El artículo 86 de la Carta señala claramente que “[e]sta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” (subrayas añadidas por la Sala).

77 Fundada en el artículo 86 constitucional y en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, esta

Corte ha establecido de manera reiterada y uniforme que “sólo en el evento en el que los derechos fundamentales resulten afectados o amenazados y los mecanismos ordinarios sean a) ineficaces, b) inexistentes, o c) se configure un perjuicio irremediable -condiciones que se analizan bajo las circunstancias particulares del caso concreto- la acción de tutela es procedente” (subrayas añadidas por la Sala). Sentencia T-723 de 2010.

78 El Consejo de Estado, en un caso en que una persona solicitó, mediante incidente de liquidación de condena en abstracto, la práctica de la liquidación de los salarios y prestaciones sociales que se le habían reconocido como restablecimiento del derecho en un proceso en el que fue declarada la nulidad de la resolución que la declaraba insubsistente, arguyó que, “[e]n materia laboral administrativo, el juez al condenar a pagar los salarios y prestaciones, como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto que retiró al servidor, está fijando su criterio concreto y preciso, por cuanto al ordenar su reintegro [...] está indicando inequívocamente a la entidad demanda el pago de los salarios y prestaciones que de acuerdo con la ley, llámese ordenanza, acuerdo o decreto, tenía el afectado al momento del retiro. Es decir, [...] la operación matemática y sus factores fluyen de la ley misma y sólo le concierne a la parte vencida [...] realizarla”. Providencia del 25 de mayo de 2000, radicado 231-00, de la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado.

79 Cuaderno 1, folio 45.

80 En los antecedentes de la sentencia T-240 de 2002 se narró que la demandante había aseverado en su demanda que “a través de la sentencia del 26 de agosto de 1999, la Sección Segunda -Subsección B- del Consejo de Estado ordenó a la entidad demandada reintegrarla a un ‘empleo de igual o superior categoría al que ejercía en el momento de la desvinculación’ y a pagarle ‘... los salarios y prestaciones dejados de devengar entre el 27 de agosto de 1987 y la fecha en que sea reintegrada al cargo...’ teniendo en consideración la fórmula de actualización expresada en la sentencia”.

81 Sentencia C-113 de 1993.