

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN C  
SALA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Bogotá, quince (15) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

**REFERENCIAS**

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FERNANDO FRESNEDA GORDO  
DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
(en adelante **SUPERNOTARIADO**) Y OFICINA DE  
REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE  
SOACHA  
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2023-01027-00  
**ASUNTO: RECHAZO DE PLANO**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 393 de 1997, corresponde a la Sala de Decisión rechazar de plano la acción de cumplimiento cuando advierta su improcedencia y la pretermisión del requisito de procedibilidad de constituir en renuencia a la autoridad, bajo las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

**1.-** Mediante escrito del 3 de agosto de 2023, Fernando Fresneda Gordo, en calidad de titular del derecho de hipoteca, promovió medio de control de cumplimiento en contra de la SUPERNOTARIADO y la Oficina de Instrumentos Públicos de Soacha, con el que se pretende lo siguiente:

“1. Que se ordene efectuar el cumplimiento de la Resolución DT – 460 del 25 de junio de 2021 de la Empresa Férrea Regional SAS “POR LA CUAL SE ORDENA UNA EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA DE UN INMUEBLE” Respecto de los actos registrales ordenados en la citada resolución y que se encuentran

pendientes de realizarse que han impedido la transferencia del derecho de dominio al municipio de Soacha de conformidad a lo expuesto en los hechos de la demanda.

2. Solicito se ordene dar cumplimiento la Resolución No. 08742 del 27 de julio de 2022 de la Subdirección de Apoyo Jurídico Registral de la Superintendencia de Notariado y Registro.

3. Solicito se ordene dar cumplimiento la Resolución No. 08743 del 27 de julio de 2022 de la Subdirección de Apoyo Jurídico Registral de la Superintendencia de Notariado y Registro”.

**2.-** La acción de cumplimiento, prevista en el artículo 87 Constitucional y desarrollada a través de la Ley 393 de 1997, tiene por objeto la materialización efectiva de los mandatos contenidos en leyes, normas con fuerza material de ley o en actos administrativos. Se trata entonces del mecanismo idóneo mediante el cual *cualquier persona* puede exigir *-vía judicial-* el cumplimiento de mandatos normativos. Al igual que la tutela, la acción de cumplimiento es de naturaleza subsidiaria, quiere decir ello que no procede cuando el interesado tiene otro instrumento judicial, en este sentido, no procederá esta acción cuando se busque la protección de derechos y garantías fundamentales.

**3.-** En aras de regular su ejercicio y como garantía de los principios de autotutela administrativa y decisión previa a favor de las autoridades, el legislador estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, la constitución en renuencia de la autoridad obligada, así lo dejó establecido en el inciso 2 del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 al señalar que, “... **la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.**” (Resalta la Sala).

La norma en cita impone al interesado el requisito de, previo a la interposición de la acción judicial, requerir a la autoridad el cumplimiento o acatamiento del imperativo normativo. Así se desprende de los artículos 10.5 de la Ley 393 de 1997, 146 y 161.3 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA. La ausencia de aquel cercena el derecho de las autoridades accionadas a pronunciarse de manera previa y adoptar medidas tendientes a la identificación del deber presuntamente incumplido y a su cabal observancia, de tal suerte que se pueda prevenir un eventual litigio.

El artículo 12 de la Ley 393 de 1997 advierte que, si la solicitud o demanda carece de los requisitos enlistados en el artículo 10 ibidem, se concederá al interesado el término de dos (2) días para que la subsane, sin embargo, expresamente señala que cuando no se acredite la constitución en renuencia, el rechazo es de plano; no obstante, es importante señalar que este requisito puede obviarse cuando se trata de prevenir la configuración de un perjuicio irremediable. La norma en comento textualmente dispone:

"Artículo 12.- *Corrección de la solicitud.* (...) Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciera dentro de este término la demanda será rechazada. En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del **requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.** (...)" (Se destaca)

Considerando el alcance que le corresponde al requisito exigido en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el mismo no se acredita con la presentación de un derecho de petición que incluya cualquier contenido, sino que, para tal efecto, la solicitud que el accionante eleve ante la autoridad cuyo cumplimiento depreca debe estar dirigida de manera inequívoca, clara y precisa a lograr el cumplimiento del deber normativo que se alega incumplido<sup>1</sup>.

**4.-** Así mismo, el legislador dispuso que "*la Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos*" (art. 8 *ibídem*). Y el parágrafo del artículo 10 de la ley en comento dispuso expresamente la improcedencia de la acción constitucional para "*... perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos*". Así, es deber del actor constitucional que pretenda el cumplimiento de un mandato preciso e inobjetable, señalar la norma con fuerza material de Ley o el Acto Administrativo en que esté contenido.

**5.-** En razón a lo anterior, resulta indispensable para el análisis de admisibilidad de la acción de cumplimiento examinar (i) el deber jurídico consignado en la norma con fuerza de ley o acto administrativo y (ii) requisito de renuencia.

---

<sup>1</sup> Entre otras, Sección Quinta, Sentencia de 7 de abril de 2016, Radicado 25000-23-41-000- 2015-02429-01(ACU).

**(i) el deber jurídico consignado en la norma con fuerza de ley o acto administrativo.**

**6.-** Revisado el escrito contentivo del medio de control, se relatan unos hechos relacionados con el derecho real de hipoteca que posee el demandante respecto del inmueble de propiedad de Deyanira Calderón Vargas, con folio de matrícula inmobiliaria 051-20491 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Soacha - Cundinamarca.

De acuerdo con las pruebas aportadas, la Sala evidencia que:

-- El 25 de junio de 2021, la Empresa Férrea Regional expidió la Resolución DT-460, en la que ordenó la expropiación por vía administrativa de una zona de terreno que segrega del inmueble ubicado en la KR 4B 9-40 S de Soacha con matrícula inmobiliaria 051-20491, fijó el valor del precio indemnizatorio, la forma de pago, las apropiaciones presupuestales, la destinación, la cancelación de la oferta de compra, del gravamen hipotecario y del embargo registrados en el folio de matrícula, la inscripción de dicha Resolución en el folio 051-20491 y la entrega del inmueble. (Folios 95 a 103 del archivo 1 del expediente digitalizado).

-- A partir de una solicitud de revocatoria directa, mediante auto del 16 de septiembre de 2020, el Registrador Seccional de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Soacha inició una actuación administrativa tendiente a establecer la real y verdadera situación jurídica del inmueble con matrícula inmobiliaria 051-4515 y sus segregados y ordenó el bloqueo de varios folios de matrícula inmobiliaria, entre estos el No. 051-20491. Dicha actuación finalizó con la expedición de la Resolución 076 del 25 de octubre de 2021, que ordenó en lo pertinente dejar sin valor ni efecto jurídico las anotaciones de la siete a la doce del folio de matrícula 050-20491 y la cancelación de la hipoteca a Fresneda Gordo Fernando.

-- Contra la anterior decisión, Deyanira Calderón Vargas y Juan Andrés Romero Calderón interpusieron recurso de apelación, que fue desestimado por el Subdirector de Apoyo Jurídico Registral a través de la Resolución 08742 – Expediente SAJ 099-2022 y de la Resolución 08743 – Expediente SAJ 070-2022, ambas del 27 de julio de 2022, por medio de las cuales dejó sin efectos todo lo obrado dentro de la actuación administrativa 040-AA-2019-01, inclusive el auto del 16 de septiembre de 2020 y la Resolución 076 de 25 de octubre de 2021, y ordenó al Registrador de Instrumentos Públicos de Soacha rechazar la solicitud de revocatoria presentada, por cuanto la misma no es procedente conforme a lo expuesto en los actos administrativos.

-- El 13 de septiembre de 2022, se profirió auto "*por el cual se inicia una actuación administrativa tendiente a establecer la real y verdadera situación jurídica del folio de matrícula inmobiliaria No. 051-20491 y sus segregados. Expediente 022-2022*" y se ordena, entre otros, el bloqueo del folio de matrícula 051-20491 y sus segregados.

-- La Empresa Férrea Regional presentó ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Soacha un recurso de reposición, en subsidio apelación contra la nota devolutiva Radicación 2021-051-6-22415 vinculado a la Matrícula Inmobiliaria: 051-20491, a través de la cual se informó que no es procedente la inscripción de la Resolución que decreta la expropiación por vía administrativa.

**7.-** Del anterior recuento fáctico y probatorio, de cara a lo pretendido con este medio de control, se encuentra que, en efecto, los artículos 6 y 7 de la Resolución DT-460 de 2021 ordenan a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Soacha la cancelación de la oferta de compra, del gravamen hipotecario, del embargo que pesan sobre el inmueble y la inscripción de la Resolución a efectos de perfeccionar la transferencia del derecho de dominio.

Empero, el demandante, en calidad de acreedor de Deyanira Calderón Vargas, tiene en principio un medio judicial ordinario para hacer efectiva la obligación crediticia a su favor, hecho que hace improcedente la presente acción, conforme con el inciso segundo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997.

**8.-** Igualmente, el capítulo VIII de la Ley 388 de 1997, prevé el trámite para la expropiación administrativa, los efectos de la decisión y la sanción en caso de que los valores y documentos de deber no se pongan a disposición del propietario<sup>2</sup> de manera inmediata o no se consignen dentro de los 10 días siguientes en la entidad financiera autorizada para el efecto, siendo esta que la decisión de expropiación por vía administrativa no produzca efecto alguno y la entidad deba surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio, surgiendo entonces la posibilidad de acudir a otro instrumento judicial, como es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para revisar la legalidad del acto administrativo de expropiación. Se precisa que en los hechos de la demanda se consignó que la entidad expropiante se ha negado a poner a disposición los valores indemnizatorios.

**9.-** Aunado a lo anterior, obra auto del 13 de septiembre de 2022, por el cual se inició una actuación administrativa (022-2022) para establecer la real situación del inmueble que ordenó el bloqueo del

---

<sup>2</sup> Numeral 2 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997.

folio de matrícula inmobiliaria y, se encuentran pendientes por resolver los recursos presentados contra la nota devolutiva de registro de la resolución, lo cual también hace improcedente la acción, al contarse con otro mecanismo judicial.

Frente al deber jurídico incumplido, este no se avizora, pues conforme con lo normado en el artículo 22 de la Ley 1579 de 2012 "*por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*", la Oficina de Registro puede inadmitir el registro si en la calificación del título o documento no se dan los presupuestos legales para ordenar su inscripción, entonces no sería esta la vía para revisar esa decisión.

**10.-** En conclusión, las resoluciones 08742 del 27 y 08743 del 27 de julio de 2022 proferidas por la Subdirección de Apoyo Jurídico Registral de la SUPERNOTARIADO no contienen un mandato preciso e inobjetable, pues desestiman un recurso de apelación porque el acto administrativo contra el cual se presentó no era susceptible de recursos y deja sin efectos jurídicos lo obrado dentro de la actuación 040-AA-2019-01. Por su parte, la Resolución DT-460 de 25 de junio de 2021, aunque ordena a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Soacha la cancelación de la hipoteca, del embargo y su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, a la fecha tampoco es inobjetable, en tanto, se encuentra pendiente de los trámites administrativos correspondientes a: i) el pago del valor del precio indemnizatorio con sus consecuencias jurídicas, ii) la actuación administrativa 022-2022 y iii) los recursos contra la nota devolutiva de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que no dio curso a la inscripción de la Resolución de expropiación.

## **(ii) requisito de renuencia.**

**11.-** Frente a este ítem, la solicitud que se adjunta con el escrito está dirigida a la SUPERNOTARIADO (folios 19 a 29 del archivo 1), entidad que de acuerdo con el Decreto 2723 de 2014 no tiene dentro de sus funciones el registro sobre las propiedades inmuebles, como sí las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (Ley 1579 de 2012) y, para el efecto, basta con revisar la Resolución DT 460 de 25 de junio de 2021, cuyo cumplimiento se pretende, para corroborar que la orden está dada a la Oficina de Soacha, ante la cual no se acreditó la solicitud de cumplimiento de la orden contenida en la Resolución DT-460 de 25 de junio de 2021.

**12.-** Si bien, el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, habilita al accionante para que de manera excepcional prescinda del requisito en estudio,

cuando de cumplirlo a cabalidad se genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, esta situación deberá ser sustentada en la demanda con prueba siquiera sumaria, lo cual tampoco ocurrió en el presente caso.

**13.-** En consideración a lo anterior, la Sala de Decisión considera que no se acreditó cabalmente el cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en el numeral 5º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, por lo que ha de aplicarse la consecuencia procesal prevista ante tal incumplimiento, que no es otra que decidir el rechazo de plano del medio de control.

Por lo expuesto, la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

### **RESUELVE:**

**1.- RECHAZAR** el medio de control de cumplimiento de acto administrativo incoado por Fernando Fresneda Gordo, en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Soacha, por los motivos expuestos en esta providencia.

**2.-** Por Secretaría devolver a la parte demandante los anexos de la demanda si a ello hubiere lugar y archivar el expediente respectivo emitiéndose las constancias o anotaciones que correspondan.

*El proyecto de esta providencia fue aprobado en Sala Virtual de la fecha.*

### **Notifíquese y cúmplase**

**Los Magistrados,**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*  
**LUÍS NORBERTO CERMEÑO**

*(Sin firma por incapacidad médica)*  
**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**