TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

-SECCIÓN PRIMERA-

-SUB SECCIÓN "A"-

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

PROCESO No.:	**25000-23-41-000-2020-000538-00**
DEMANDANTE:	**ASOCIACIÓN SINDICAL DE REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS**
DEMANDANDO:	**CONSEJO SUPERIOR DE CARRERA REGISTRAL Y OTROS**
MEDIO DE CONTROL:	**CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Asunto: FALLO PRIMERA INSTANCIA

Decide esta Colegiatura el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, consagrado en el artículo 87 de la Constitucijn Política, desarrollado por la Ley 393 de 1997 y retomado por el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, promovida por la ASOCIACIÓN SINDICAL DE REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS (en adelante ASRIP) en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, el CONSEJO SUPERIOR DE LA CARRERA REGISTRAL y el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, para que den cumplimiento a los artículos 85 y 86 de la Ley 1579 de 2012 y el Acuerdo 01 del 18 de diciembre de 2012.

I. ANTECEDENTES

1. De la demanda

1.1 HECHOS

La demandante señala como fundamentos fácticos los siguientes:

La Asociación Sindical de Registradores de Instrumentos Públicos ha elevado derechos de petición desde el mes de marzo al Consejo Superior de Carrera Registral para que dé cumplimiento a las funciones asignadas a ese órgano por la ley y reglamento. No obstante, indica que han hecho una serie de traslados y le han dado respuestas que no atienden de fondo las solicitudes.

La Secretaría Técnica del Consejo Superior de Carrera Registral le informó que el Consejo e no se constituye desde el año 2016 y mediante oficio SNR2019EE1416 del 30 de mayo de 2020 respondió que conforme a los artículos 123, 125 y 131 constitucionales y la Ley 1579 de 2012 y sus reglamentarios, el Consejo Superior es el órgano rector de la carrera registral e indicó quiénes lo integran con nombre, cargo y periodo de vigencia, precisando que para el caso del Ministro de Justicia, Presidente del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia y Procurador General de la Nación la única condición es obstentar el cargo y sus fechas de elección están dadas para el primer caso por la designación, los reglamentos internos de cada corporación para la altas cortes y la constitución Política para el caso del Procurador y en cuanto a los delegados del Presidente de la República, mediante Decreto 2609 del 20 de noviembre de 2013 se designaron a los doctores Miguel Samper

Strous y Piedad Zúñiga Quintero y para el caso de los Registradores de Instrumentos Públicos se elegieron el 19 de marzo de 2014 como Registrador Principal a la Doctora Janeth Díaz Cervantes, su suplente al Doctor Luis Fernando Boada García y como resgitrador seccional el Doctor Gustavo Albero Aguirre Cruz y suplente al Doctor Carlos Alberto Moreno Cruz, cuyo vencimiento del periodo es de dos años.

De igual manera, menciona que en los últimos 3 años no se ha convocado a sesiones que den apertura al nuevo concurso de méritos para la provisión de cargos de Registradores de Instrumentos Públicos (principal o seccional) y tampoco se han expedido actos para efectos de aplicación de normas que regulen la carrera registral, teniendo en cuenta que actualmente hay 35 registradores principales de los cuales 30 son de carrera registral y 160 seccionales de los cuales 68 son de carrera registral.

De acuerdo con tal respuesta, radicó oficio ASRIP/21 de mayo de 2020, vía correo electrónico en cada Corporación, solicitando a los miembtos que integran actualmente el CSCR el cumplimiento del artículo 85 de la Ley 1579 del 2012 y del Acuerdo 1 del 18 de diciembre de 2012, para que procedan a conformar el Consejo Superior de la Carrera Registral, previa designación de los delegados de la Presidencia y elección de los Registradores Principales y Seccionales, posteriormente se proceda a citar a sesiones para determinar si se da apertua al concurso de mértios para la provsión de cargos, ya que la Secretaría Técnica del Consejo informa que de 195 cargos solo 97 se encuentran vinculados por carrera registral, cumplan con la función de dar respuesta a las peticiones

formulados por ASRIP y se expidan los actos para reglamentar dicha carrera.

Los radicados fueron trasladados por la Presidencia de la República y por el Ministerio de Justicia y del Derecho a la Secretaría del CSCR, quien mediante oficio SNR2020EE24711 del 30 de junio de 2020 dio respuesta donde informaba a dichas entidades la necesidad de designar y elegir los miembros faltantes para integrar el CSCR, además que las solicitudes de convocatoria a un concurso de registradores y reglamentación de la carrera registral serían resueltas una vez se integrara el CSCR. Han transcurrido 2 meses desde esa respuesta sin darse cumplimiento sobre la designación y la convocatoria para elegir a los representantes de los registradores.

La ASRIP sostiene que han pasado más de tres meses del requerimiento de integración del CSCR, sin que a la fecha se haya efectuado y sin que la omisión se refiera a la situación de emergencia que vivimos, pues como lo informó la Secretaría Técnica del CSCR el periodo de los miembros designados por la Presidencia de la República venció en el año 2015, es decir hace 5 años y los representantes de los registradores venció su periodo en 2016, es decir, hace 4 años y el Consejo Superior, informó en oficio SNR2019EE021 de 22 de mayo de 2020 no se ha convocado a sesiones hace más de tres años.

1.2. PRETENSIONES

La ASRIP como pretensión solicita:

"Se solicita que el Consejo Superior de la Carrera Registral se integre y una vez integrado dé cumplimiento a las funciones asignadas a ese órgano por la Ley 1579 de 2012 y el Acuerdo 1 de 2012, entre otras contestar los derechos de petición que se formulen, normativa que se encuentra incumplida en la medida en que ni siquiera se sabe actualmente quienes lo constituyen respecto de los designados por la Presidencia de la República y los miembros que representan en esa corporación a los Registradores"

2. TRÁMITE PROCESAL

Repartida la demanda, fue admitida mediante providencia del 1° de septiembre de 2020, en la cual se ordenó notificar y correr traslado por el término de tres (3) días a las entidades accionadas para que emitieran pronunciamiento al respecto.

3. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

Efectuado el respectivo traslado, las demandadas presentaron sus escritos de contestación en término, así:

3.1. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

La apoderada de esta cartera ministerial presentó contestación de la acción, solicitando su desvinculación de la presente acción debido a que no resulta cierto que se haya sustraído al cumplimiento de las normas invocadas como vulneradas por la parte accionante, razón por la cual deben denegarese las pretensiones principalmente frente al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Manifiesta que actualmente el Superintendente Delegado para el Registro de Instrumentos Públicos de la Superintendencia de Notariado,

desempeña las funciones de Secretario Técnico del Consejo Superior para la Carrera Registral y está adelantando los trámites para llevar la convocatoria de registradores interesados en postularse para hacer parte integrante del Consejo Superior para la Carrera Registral y sostiene que dicho Consejo está integrado, solo que adolece de la falta de designación de los delegados del Presidente y de los Registradores de la Carrera Registral.

Presentó como argumentos de defensa las excepciones de:

A- INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE CONFORMAR EL CONSEJO SUPERIOR PARA LA CARRERA REGISTRAL POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Indica que por mandato legal no le asiste obligación alguna de participar en la conformación del Consejo Superior de la Carrera Registral, ya que su conformación está dada por ley y con nombre propio los dignatarios que lo integran. Al respecto, la Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones, previó en su artículo 85 la creación del Consejo Superior de la Carrera Registral como organismo rector de la carrera registral y la integración del mismo por el Ministro de Justicia y del Derecho, quien lo presidirá, dos delegados del Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Estado o su delegado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado y dos Registradores de Instrumentos Públicos de carrera, uno principal y uno seccional con sus respectivos suplentes, elegidos por un periodo de dos años.

Adicionalmente, el artículo 86 ibídem previó que el Consejo de reuniría cada vez que fuere convocado por el Presidente y sus decisiones se tomarían por mayoría absoluta de los miembros presentes y formarán quórum para deliberar y decidir la mitad más uno de sus integrantes.

Reitera que el Consejo Superior de la Carrera Registral ya está debidamente conformado por mandato legal, cosa distinta es que dos de sus integrantes no se hayan designado por quienes tienen a cargo la nominación, valga decir, el Presidente de la República y el Superintendente de Notariado y Registro, correspondiéndole a éste último expedir la Resolución, por la cual se establecerá el procedimiento para designar a los representantes de los Registradores de Instrumentos Públicos, principal y seccional y sus suplentes de carrera, para que hagan parte del Consejo Superior de la Carrera Registral.

Dentro de las funciones y competencias del Ministerio de Justicia y del Derecho no está la de nominar o nombrar a los miembros del Consejo Superior de la Carrera Registral, ni mucho menos tomarse atribuciones de delegación conferidas legalmente al señor Presidente de la República, ni exigir a las autoridades respectivas proceder a sus nombramientos o designaciones, sólo le corresponde ejercer la Presidencia del Consejo conforme a las atribuciones establecidas en el artículo décimo primero del acuerdo 001 de 2012, y en la demanda no se indica cuál es la incidencia de ésta Cartera Ministerial en la falta de nombramiento de los miembros delegados de la Presidencia y de los Registradores, ni se explica claramente en qué consiste el incumplimiento de la norma por parte de este ente Ministerial.

Precisa que al no estar el Consejo Superior de la Carrera Registral integrado por la totalidad de sus miembros, mal podría el Ministro(a) de Justicia y del Derecho, en su calidad de Presidente, citar a sesiones y menos consideración convocar a concurso de méritos para el nombramiento de registradores de carrera registral, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1579 de 2012.

B- IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN EN CONTRA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

La pretensión de la actora resulta contradictora toda vez que solicita la integración del Consejo Superior, sin peticionar que los órganos competentes procedan a designar previamente a sus delegados ante el Consejo Superior de la Carrera Registral, asunto que no compete ni al Ministerio de Justicia y del Derecho ni al Ministro del Ramo.

Sostiene que, el actor ha cumplido erradamente el requisito de peticionar al Ministerio de Justicia y del Derecho para que proceda a integrar el Consejo Superior de la Carrera Registral, pues esta cartera no tiene dicha atribución, cosa distinta es peticionarle al Ministro o Ministra en su calidad de Presidente de dicha corporación, sin embargo, la petición a dicha dignidad debe hacerse a través del Superintendente Delegado para el Registro de Instrumentos Públicos de la Superintendencia de Notariado y Registro acorde al Acuerdo 001 de 2012, por estar a cargo de la Secretaria Técnica del Consejo Superior conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1579 de 2012, no frente al Ministerio de Justicia y del Derecho.

3.2. SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

La jefe de la Oficina Asesora Jurídica se opone a la prosperidad de la presente acción y consecuentemente, solicita la desvinculación inmediata de la misma bajo los siguientes argumentos:

En efecto, ASRIP ha elevado peticiones al Consejo Superior de la Carrera Registral para solicitar información y requerir que se conforme el mismo para que dé cumplimiento a las funciones asignadas por la ley y el reglamento; sin embargo, no es cierto que dicho CSCR no se encuentre conformado, puesto que lo fue acorde con lo señalado en el artículo 85 de la Ley 1579 de 2012.

Seguidamente, la parte actora indicó que la Secretaría Técnica del Consejo Superior de la Carrera Registral (que se encuentra en cabeza de la Superintendencia Delegada para el Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro) ha trasladado sus solicitudes y le ha otorgado respuestas que no son de fondo, lo que refuerza la conformación del Consejo Superior y en ningún aparte de las respuesta ha esgrimido que no se encuentra conformado desde el año 2016, pues le preciso cómo está conformado el CSCR y el periodo de vigencia de los últimos funcionarios que fungieron como miembros de éste y para el momento de la respuesta fungían como miembros: la doctora Margarita Leonor Cabello Blanco como Ministra de Justicia y del derecho, el doctor Álvaro Namén Vargas como Presidente del Consejo de Estado, el doctor Jorge Luis Quiroz Alemán como Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el doctor Fernando Carrillo Flórez como Procurador General de la Nación y el doctor Rubén Silva Gómez, Superintendente de Notariado y Registro; todos con sus respectivos periodos de vigencia.

Para el caso de los delegados del Presidente de la República, la Secretaría Técnica manifestó que mediante Decreto 2609 del 20 de noviembre de 2013 se designaron a los doctores Miguel Samper Strouss y Piedad Zuñiga Quintero, con sus respectivos periodos de vigencia, y, para el caso de los Registradores de Instrumentos Públicos, se eligirieron el 19 de marzo de 2014 a los doctores Janeth Díaz Cervantes y Gustavo Alberto Aguirre Cruz, con sus respectivos periodos de vigencia.

Afirma que el asunto de marras no se trata de un incumplimiento de la ley o actos administrativos, sino de unas presuntas vulneraciones al derecho constitucional de petición, para lo cual se cuenta con un mecanismo de protección distinto, como lo es la acción de tutela.

La Secretaría Técnica del CSCR otorgó respuesta a la petición presentada el 30 de junio de 2020 poniendo de presente que se informó al Presidente de la República y a la Ministra de Justicia, en calidad de miembros del CSCR, acerca de la solicitud efectuada por la accionante, relacionada con la necesidad de designar los miembros faltantes para la integración del CSCR y de efectuar la convocatoria al concurso de registradores, así como la reglamentación de la carrera registral. Sin embargo, no es cierto que hayan transcurrido 2 meses sin que se haya dado cumplimiento sobre las designaciones ni la convocatoria para elegir a los representantes de los registradores, pues como se advierte de los anexos allegados con la contestación, se están adelantando todas las gestiones para la definición de los integrantes restantes y a su vez, se debe aclarar que no existe un término perentorio para la elección de los miembros ni para efectuar la convocatoria del concurso.

En el caso objeto de análisis no se cumple la totalidad de los requisitos de procedencia de esta acción, lo que sustenta su improcedencia:

I.*Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento,* en el caso particular, la parte actora señaló como mandatos presuntamente incumplidos por el CSCR los artículos 85 y 86 de la Ley 1579 de 2012 y los literales f), l) y m) del artículo 6 del Acuerdo 01 de 2012.

En ese sentido, analizado el contenido literal de cada uno de ellos no existe un mandato imperativo e inobjetable al que no se le haya dado cumplimiento, pues a través del artículo 85 se creó el Consejo Superior de Carrera Registral y el artículo 6 del Acuerdo 01 de 2012 estableció las funciones del CSCR, en el literal f) las relacionadas con la solicitud de apoyo para todo lo relacionado con los derechos de petición, función ésta última cumplida según las pruebas aportadas por la accionante, pues a través de la Secretaría Técnica se otorgaron las respuestas a las peticiones efectuadas por ASRIP. Además, en cuanto a los proyectos de respuesta que por su importancia ameritan ser discutidos y aprobados por el Consejo Superior, la Secretaría Técnica le manifestó a ASRIP que, para su solicitud de reglamentación de la carrera registral, se requiere que el CSCR se reúna para discutir y emitir una respuesta.

En virtud de dicha petición presentada por ASRIP y con el fin de otorgar respuesta de fondo, la Secretaría Técnica puso de presente al Ministro

de Justicia y del Derecho la necesidad de convocar al CSCR e inició todas las acciones necesarias para dar inicio al trámite correspondiente a la elección de los dos Registradores de Instrumentos Públicos y le informó al Presidente de la República la necesidad de nombrar a sus delegados.

En cuanto al literal f) del artículo sexto del Acuerdo 01 de 2012 no constituye un mandato al que no se le haya dado cumplimiento por parte de CSCR y frente al literal l) no ha sido incumplido, pues tampoco impone una obligación clara, expresa y exigible que le imponga al Consejo un término perentorio para la elección de los representantes de los registradores o para la designación de los delegados del Presidente de la República o para su convocatoria o para la reglamentación de la carrera registral.

Por último, en cuanto al literal m) de la norma en cita, se debe interpretar atendiendo a la necesidad y a los requerimientos que se presenten, sin que exista un término perentorio para elaborar los programas y cronogramas, situación que no ocurre de manera permanente. Por lo que se concluye que, no se advierte dentro del cuerpo normativo descrito un mandato expreso que haya sido desatendido por la accionada resultando improcedente la acción de cumplimiento, pues ninguna de las normas incoadas constituye un mandato imperativo e inobjetable.

II.*Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o*

hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Indica que no se evidencia en ninguna de las pruebas que fueron aportadas por la actora, que se haya constituido en renuencia y de ello deviene otra razón para la improcedencia de la acción constitucional y en ninguno de los requerimientos presentados por la ASRIP se tuvieron en cuenta todos los requisitos mínimos que debe contener la solicitud de cumplimiento previa a la interposición de la presente acción, esto es enunciar el deber legal o administrativo incumplido, señalar la norma que le asigna dicha obligación a la respectiva entidad y la explicación de las acciones u omisiones desplegadas por la misma, que impiden el cumplimiento solicitado. Por lo que no se observa que con el accionar de esta Superintendencia se haya podido constituir en renuencia toda vez que, no se sustrajo de darle respuestas a las solicitudes de la accionante y, por otro lado, con las mismas no se manifestó apática o renuente al cumplimiento de las disposiciones de los artículos 85 y 86 de la Ley 1579 de 2012 y los literales f), l) y m) delartículo 6 del Acuerdo 01 de 2012.

Por el contrario, la Secretaría Técnica del CSCR ha manifestado a la peticionaria las actuaciones que ha desplegado en obediencia de las disposiciones previamente referidas y adicionalmente, brindó pruebas de dichas actuaciones como lo fue el oficio remitido a la Ministra de Justicia y del Derecho, sin acreditar la renuencia de la entidad frente al cumplimiento de la normatividad acusada porque, en primer lugar, las solicitudes previamente realizadas a laSuperintendencia no cumplen el lleno de los requisitos y, en segundo lugar, de las respuestas y acciones llevadas a cabo por la Secretaría Técnica del CSCR no se constituye una renuencia. Por consiguiente, la presente acción se torna improcedente.

III. *Existencia de otros mecanismos de defensa judicial para obtener el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo*, teniendo en cuenta que uno de los hechos en los que la accionante sustenta el incumplimiento es la no contestación de fondo de peticiones radicadas desde el mes de marzo del corriente, mediante las cuales solicitó información y la conformación del Consejo Superior de la Carrera Registral, se pone de presente que, la acción de cumplimiento no es el mecanismo judicial idóneo para perseguir la contestación de fondo de una petición, ante la existencia de un mecanismo judicial alternativo, salvo que el ejercicio de ese medio alterno traiga consigo un perjuicio irremediable, situación que no se configura en el presente caso toda vez que la acción de tutela representa una forma más idónea para la conjuración de un perjuicio.

Una de las respuestas de peticiones con las cuales considera la accionante que la entidad no ha dado respuesta de fondo, fue objeto de estudio en sede de tutela, esta es la No. SNR2020EE021416, con la que el Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo Oral de Bogotá, mediante sentencia de 10 de junio de 2020, declaró que existía de cosa juzgada y, a su vez, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección A, en sentencia de 15 de julio de 2020 proferida por el Magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, modificó la orden de primera instancia, decidiendo que se debía dar respuesta, toda vez que en el expediente no obraba el mencionado oficio y por memorial de cumplimiento suscrito el 23 de julio del presente, radicado SNR2020EE031824, se cumplió la orden de segunda instancia, acreditando la respuesta dada a la petición y la notificación correspondiente.

Consecuentemente, se observa que la respuesta que la accionante presenta en los hechos como origen de incumplimiento, ya había sido estudiada en otra instancia judicial, situación que no expone en su escrito. No obstante, se hace necesario dar a conocer que frente a una de las peticiones en las que se sustenta el incumplimiento operó la cosa juzgada material. Adicionalmente, respecto de las otras peticiones reseñadas en el escrito de la acción, SNR2020ER032807, SNR2020ER033558, SNR2020ER034019 y SNR2020ER038700, se debe señalar que éstas fueron tramitadas por la Secretaría Técnica del CSCR, y si en consecuencia de la respuesta dada a las mismas, la aquí accionante consideró que no se estaba absolviendo de fondo sus peticiones, el mecanismo idóneo para perseguir una respuesta integral debió ser la acción de tutela y no la acción incoada. Por lo cual, se reitera la improcedencia de la presente acción en atención a la existencia de un mecanismo judicial alterno, esto es la acción de tutela.

Así para el caso concreto, se observa que la ASRIP no acreditó los requisitos necesarios para que resultara procedente la acción, toda vez que (i) no existe una disposición normativa expresa que confiera una obligación a cargo del Consejo Superior de la Carrera Notarial, que a la fecha se encuentre incumplida; (ii) no presentó la solicitud de cumplimiento con el lleno de los requisitos como tampoco probó la renuencia de la entidad; y (iii) no acudió a la acción de tutela como mecanismo judicial idóneo, en caso de considerar que las peticiones no se encontraban absueltas en debida forma.

3.3 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La apoderada de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, procedió a contestar la presente acción, solicitando rechazarla por improcedente por incumplimiento de los requisitos legales y, en consecuencia, ordenear su desvinculación por falta de legitimación en la causa material por pasiva o, en su defecto, se denieguen las pretensiones de la demanda, por no haber incumplido ninguna de las normas cuyo cumplimiento se reclama.

Respecto del derecho de petición dirigido al señor Presidente de la República, radicado EXT20-00089328 del 29 de mayo de 2020, expresa que fue respondido por OFI20-00111105 del 3 de junio de 2020, y cuyo contenido no viene al caso, pues reitera que esa petición no se elevó ante esta entidad por no formar parte del Consejo Superior de la Carrera Registral, sin que sea posible haber omitido el deber de responderlo ni haber vulnerado el derecho de petición, pues la misma se presentó ante el citado Consejo.

No es cierto que el radicado al señor presidente de la República hubiera sido trasladado por la “Presidencia de la República” sino por parte de una Asesora del Despacho de la jefe de Gabinete Presidencial, revisada la respuesta del OFI20-00111105 del 3 de junio de 2020, y el OFI20-00112207 dirigido a la Secretaria Privada de la entonces Ministra de Justicia y del Derecho y con OFI20-00112206 al Superintendente de Notariado y Registro, otorgados en virtud de la petición radicado con el EXT20-00089328 del 29 de mayo de 2020, por ser la entidad

competente para reglamentar las normas cuyo cumplimiento reclama, siendo ajeno al Despacho del director del Departamento, de manera que no pudo enterarse ni le competía enterarse del asunto que se manejó en otra dependencia de la entidad.

El tema relacionado con el período de los miembros designados por la Presidencia de la República que venció en el año 2015, es ajeno a las competencias funcionales del Director de la Presidencia de la República, debido a que no tiene la facultad para designar ningún representante de la Presidencia en el Consejo Superior de la Carrera Registral.

Precisa que *no se cumple el requisito de de procedibilidad* consistente en la constitución en renuencia al Director de la entidad, en los términos del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el 146 del C.P.A.C.A., ya que a él nunca se elevó petición alguna relacionada con el asunto, ni debió haber sido vinculado a este proceso porque carece de las facultades para cumplir con lo requerido, pues la solicitud se elevó al señor Presidente de la República radicada con el EXT20-00089328, que es quien fue demandado y vinculado al proceso junto a otras autoridades, razón por la cual deberá rechazarse la demanda y señala que hay *falta de legitimación en la causa* por pasiva material de la Presidencia de la República, por falta de competencias funcionales en relación con el tema objeto del proceso, esto es para dar cumplimiento con lo dispuesto en las normas cuyo cumplimiento se reclama, siendo competencia de otras autoridades, por lo que debe desvinculársele.

Advierte que como en el presente caso el señor Presidente de la República no fue demandado, ni tampoco vinculado al proceso, no se

encuentra representado judicialmente en el mismo y la apoderada actúa únicamente en nombre y representación del director de la Presidencia de la República, como consta en el poder anexo. Así mismo, aclara que el Primer Mandatario tampoco representa legal ni judicialmente a la Presidencia de la República, entidad que tiene su propio representante legal, que es su director, de manera que en términos judiciales no pueden confundirse ni tratarse indistintamente. En ese orden de ideas, no tiene razón de ser la demanda en contra de la Presidencia de la República, porque esta entidad carece de competencias para que, en caso que se acceda a las pretensiones de la demanda, pueda cumplir con orden alguna, pues dentro de sus funciones no hay alguna en relación con el Consejo Superior de Carrera Registral.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo previsto en el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y atendiendo lo decidido por la Sala Plena de la Corporación, en sesión del 14 de septiembre de 2010, esta Sección es competente para conocer el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos de la referencia.

2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Le corresponde a la Sala determinar si el presente medio de control resulta procedente, y de encontrarlo así, establecer si las autoridades

demandadas incumplieron o no las normas invocadas por la accionante en el libelo demandatorio.

3. GENERALIDADES DEL MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O ACTOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 87 de la Constitución Política consagra el derecho procesal abstracto de toda persona, para acudir ante el juez en demanda del efectivo cumplimiento de una ley o un acto administrativo, que es omitido por la autoridad o el particular investido de funciones públicas a quienes compete su ejecución o realización. Es de observar, que en este caso el particular se asimila a la autoridad, en cuanto tiene potestad de mando y puede en consecuencia expedir actos que obligan a las personas y exigir su cumplimiento.

La acción de cumplimiento, denominada en el artículo 146 del C.P.A.C.A. como medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, se erige en un medio idóneo para lograr los fines esenciales del Estado Social de Derecho, en cuanto la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, permite proteger y hacer efectivos los derechos de todos sus asociados.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional señaló en Sentencia No. C1194 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, lo siguiente:

> *"(...)*
> *Mediante la acción de cumplimiento se le otorga a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial "para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo*

que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter".

De esta manera, dicha acción "se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo. (...) La acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso. Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el "cumplimiento de un deber omitido" contenido en "una ley o acto administrativo" que la autoridad competente se niega a ejecutar. (...)".

Por su parte, el H. Consejo de Estado respecto del aludido medio de control considera lo siguiente:

"La finalidad de la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su finalidad es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997 que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad "la renuencia" (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

Ahora bien, para que la demanda tenga éxito se requiere:

a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de esa autoridad pública o de ese particular en ejercicio de funciones públicas, a los cuales se reclama el cumplimiento; y que en efecto se establezca que existe la desatención de la norma o del acto.

b) Que el actor pruebe que antes de demandar exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber.

> *c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en la norma, salvo el caso que, de no actuar el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la tutela"[1].*

3.1. De los requisitos

Para ejercer la pretensión de cumplimiento, respecto de normas con fuerza material de ley y actos administrativos que deban ser cumplidos por la administración directamente, se exige para su procedencia el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a. Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos[2]

b. Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento[3]

c. Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento[4].

---

[1] BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Lucy Jeannette (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 27 de octubre de 2016. Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00342-01(ACU).

[2] Ley 393 de 1997. art. 1.
[3] Ibíd. artículos 5 y 6.
[4] Ibíd. artículo 8.

d. Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.

e. No procede la pretensión cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción[5].

4. AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA – CASO CONCRETO

La demandante en escrito del 28 de mayo de 2020 solicitó a la Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho, al Presidente del Consejo de Estado, a la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación y a la Superinentencia de Notariado y Registro el cumplimiento del artículo 85 Ley 1579 de 2012 y el Acuerdo 01 de 2012, con el fin de i) que se conforme el Consejo Superior de Carrera Registral previa designación de los delegados de la Presidencia de la República y de los Registradores Principal y Seccional, ii) la citación a las sesiones para dar apertura al concurso de méritos para provisión de cargos de carrera notarial y iii) la expedición de los actos reglamentarios de la carrera registral.

El 03 de julio de 2020 la Presidencia de la República por razones de competencia, trasladó la solicitud presentada al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Superinentencia de Notariado y Registro.

[5] Ibíd. art. 9.

A su vez, el 05 de julio de 2020 el Ministerio de Justicia y del Derecho remitió la solicitud a la Superintedencia de Notariado y Registro y el 1° de septiembre le informó que procedería con la convocatoria, una vez estuvieran designados los delegados de la Presidencia y de los Registradores.

Por su parte, la Superintedencia de Notariado y Registro a través de la Superintendente Delegada, en calidad de Secretaría Técnica del Consejo Superior de Carrera Registral respondió la solicitid a ASRIP el 30 de julio de 2020 indicando que i) había dado traslado a la Presidencia de la República, solicitando la designación de los nuevos delegados del Presidente para integrar el Consejo Superior de Carrera Registral teniendo en cuenta que la última designación fue el 20 de noviembre de 2013, ii) había dado traslado al Ministerio de Justicia y del Derecho expresando la necesidad de la convocatoria del citado Consejo una vez se designaran los delegados de Presidencia y se hiciera la gestión respecto de los Registradores y iii) que daría respuesta a peticiones una vez estuviera integrado y convocado el Consejo, aportando copia de los traslados a dichas entidades.

La Presidencia de la República mediante escrito del 17 de septiembre de 2020, dando alcance a la contestación de la demanda, aporta copia del Decreto 1264 del 17 de septiembre de 2020 suscrito por el señor Presidente de la República y el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, encargado del empleo del Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho, mediante el cual designó como los delegados de Presidencia en el Consejo Superior de Carrera Registral a las doctoras Beatriz Emilia Muñoz Calderón, asesora del Despacho del

Director del Departamento Adminsitrativo de la Presidencia de la República y Mabel Milena Sandoval Vargas, Directora Administrativa y Financiera del Departamento Adminsitrativo de la Presidencia de la República.

Conforme a lo anterior, la Sala encuentra acreditado el requisito de procedibilidad de constitución en renuencia al que se refiere el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 3° del artículo 161 del CPACA.

5. LAS NORMAS INVOCADAS COMO INCUMPLIDAS

De conformidad con señalado en el escrito de renuencia y la pretensión contenida en la demanda, se tienen por normas con fuerza material de ley o actos administrativos incumplidos las siguientes:

i) Ley 1579 de 2012 "*por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones"* en sus artículos 85 y 86, que disponen:

> *"(…)*
>
> ***Artículos 85*** **Consejo Superior de la Carrera Registral**. *Créase el Consejo Superior de la Carrera Registral como organismo rector de la Carrera Registral, el cual estará integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho, quien lo presidirá; dos (2) delegados del Presidente de la República elegidos para un período de dos (2) años; el Presidente del Consejo de Estado o el Consejero Delegado; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o el Magistrado Delegado; el Procurador General de la Nación o su Delegado con las mismas calidades y dos (2) Registradores de Instrumentos Públicos de carrera, un principal y uno seccional, elegidos para un período de dos (2) años, con sus respectivos suplentes quienes asistirán en caso de ausencia de los*

principales. El Superintendente de Notariado y Registro, asistirá con voz pero sin voto.

Artículo 86 **Sesiones.** *El Consejo Superior para la Carrera Registral se reunirá cada vez que fuere convocado por su Presidente. Sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta de los miembros presentes y formarán quórum para deliberar y decidir la mitad más uno de sus integrantes.*
(...)".

ii) Acuerdo 01 del 18 de diciembre de 2012 *"por el cual se adopta el reglamento interno y los rituales de funcionamiento del Consejo Superior de la Carrera Registral, establecido en la Ley 1579 de 2012 "por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones"* en su artículo 6 consagra:

"(...)

ARTÍCULO SEXTO. FUNCIONES DEL CONSEJO SUPERIOR*. Dentro de las facultades relacionadas con la administración de los concursos de ingreso a la carrera registral como rector de la misma, el Consejo Superior ejercerá las siguientes funciones:*
(...)

f) Requerir apoyo administrativo, jurídico y técnico de la Superintendencia de Notariado y Registro, y de la Secretaría Técnica del Consejo Superior, para recibir, tramitar y responder los derechos de petición que se presenten, conforme a los establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Los proyectos de respuesta cuando su importancia lo amerite, se discutirán y aprobarán por el Consejo. Toda resolución del Consejo Superior, será debidamente motivada y contra las mismas sólo procederá, si es del caso, el recurso de reposición en los términos del artículo 89 de la Ley 1579 de 2012, el cual será desatado en los términos de ley.
(...)

l) Tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito, igualdad, transparencia, economía y celeridad en los concursos de ingreso a la carrera registral.

m) Elaborar los programas y cronogramas de trabajo del Consejo Superior."

6. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA RESPECTO DE LAS NORMAS INVOCADAS POR LA DEMANDANTE COMO INCUMPLIDAS

En relación a las normas que la accionante alega que se encuentran incumplidas por parte de las entidades demandadas, la Sala procede a hacer el análisis pertinente:

6.1 Respecto de la **Ley 1579 de 2012, artículos 85 y 86**

i) El artículo 85 prescribió la creación e integración del Consejo Superior de Carrera Registral (Ministro de Justicia y del Derecho quien lo presidirá, dos delegados del Presidente de la República, Presidente del Consejo de Estado o el Consejero Delegado; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o el Magistrado Delegado; el Procurador General de la Nación o su Delegado, dos Registradores de Instrumentos Públicos de carrera, un principal y uno seccional, con sus respectivos suplentes), la duración del periodo de la elección de los delegados y el artículo 86, consagra el tema de realización de sesiones convocadas por el Presidente del Consejo.

ii) Como se puede observar, tales disposiciones no establecen ningún mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de las autoridades demandadas, por las cuales sea expresa la obligación de la conformación del Consejo Superior de la Carrera Registral, junto con la designación previa de los delegados del Presidente y de los Registradores principal y seccional, así como a la citación a sesiones para apertura del concurso de méritos para la provisión de cargos de

carrera notarial, en los términos y condiciones pretendidos por la demandante.

iii) La norma cuyo cumplimiento pretende la actora si bien es válida jurídicamente, no es actualmente exigible, dado que no indica un plazo perentorio en el cual se deba cumplir lo señalado en los artículos 85 y 86 de la Ley 1579 de 2012, esto es, que se señale el plazo en que deba efectuarse la elección de los representantes o delegados de los registradores y del Presidente de la República, ni para convocar a las sesiones del Consejo Superior de Carrera Registral.

6.2. En cuanto al **Acuerdo 01 del 18 de diciembre de 2012, artículo 6**

i) Consagra el citado artículo en los literales f, l y m como funciones del Consejo Superior de Carrera Registral, entre otras a) la realización de requerimientos de apoyo administrativo, jurídico y técnico de la Superintendencia de Notariado y Registro, y de la Secretaría Técnica del citado Consejo para recibir, tramitar y responder los derechos de petición que se presenten, b) la toma de medidas y acciones necesarias para garantizar la correcta aplicación de los principios de mérito, igualdad, transparencia, economía y celeridad en los concursos de ingreso a la carrera registral y c) la elaboración de programas y cronogramas de trabajo del Consejo Superior.

ii) Estas disposiciones no contienen un mandato imperativo e inobjetable, radicado en cabeza de las autoridades demandadas, pues únicamente se establecen las funciones que corresponde desarrollar al Consejo

Superior de la Carrera Registral una vez se encuentre integrado para operar.

iii) Tampoco se advierte que el mandato sea actualmente exigible, por cuanto la norma no establece un término perentorio para que las funciones asignadas al Consejo Superior de la Carrera Registral sean cumplidas a cabalidad, ni señala que las entidades accionadas estén obligadas a cumplir alguna de esas funciones en algún tiempo determinado.

6.3. Ninguna de las normas aludidas como incumplidas prevé un mandato expreso e inobjetable, que sea exigible al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Presidencia de la República y a la Superintendencia de Notariado y Registro – Consejo Superior de la Carrera Registral y de conformidad con todo lo antes expuesto, la Sala deberá declarar improcedente el presente medio de control respecto de las normas cuyo cumplimiento exige la accionante.

Notificaciones Electrónicas

De conformidad con los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 13 del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 y siguiendo la directriz de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se le informará a la Secretaría de la Sección, los correos electrónicos de las partes del proceso para efectos de las notificaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A",** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRESE IMPROCEDENTE el presente medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, promovido por la Asociación Sindical de Registradores de Instrumentos Públicos - ASRIP, por los motivos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes intervinientes en el proceso, a los siguientes correos electrónicos dispuestos para notificaciones judiciales:

Sujeto procesal	Identificación	Correo electrónico
Accionante	Asociación Sindical de Registradores de Instrumentos Públicos- ASRIP	asripcol@gmail.com
Accionada	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE	notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co, marthacorssy@presidencia.gov.co, macorssy@hotmail.com
Accionada	Ministerio de Justicia y del Derecho	notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co marleny.alvarez@minjusticia.gov.co
Accionada	Superintendencia de Notariado y Registro Consejo Superior de la Carrera Registral	notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co diana.buitrago@supernotariado.gov.co

TERCERO: RECONÓCESE personería jurídica a la Dra Marleny Álvarez Álvarez para actuar en nombre y representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, en los términos del poder que le fue conferido.

CUARTO: En el evento de no ser impugnada la presente decisión, por Secretaría **archívese** la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión realizada en la fecha.

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

Magistrada

LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Magistrado

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Magistrado