

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá DC, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 25000-23-24-000-2013-00008-00  
**Demandante:** LUIS ALFREDO LOZANO ALGAR  
**Demandado:** MUNICIPIO DE SOACHA (CUNDINAMARCA) Y OTROS  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – INCIDENTE DE DESACATO  
**Asunto:** SOLICITUD DE NULIDAD PROCESAL

Procede el despacho a resolver la solicitud de nulidad procesal propuesta por el coadyuvante de la parte actora.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud de nulidad**

Mediante memoriales enviados electrónicamente el 26 de enero de 2021 y 31 de enero de 2021 (fls. 1 a 4, 19 y 20, respectivamente, cdno. solicitud de nulidad) el señor Julio Roberto Palacios en calidad de coadyuvante de la parte actora formuló incidente de nulidad procesal con base en lo siguiente:

1) La sentencia (sic) de incidente de desacato debe seguir las reglas propias de estos actos previstas en el artículo 127 y subsiguientes del Código General del Proceso por lo que para la notificación de dichas providencias debe aplicarse los artículos 290 y 291 numeral 3 del Código General del Proceso, esto es, debe hacerse en forma personal.

2) Con ocasión de la respuesta por parte de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal a un derecho de petición el día 25 de enero de 2021 se enteró de la decisión adoptada respecto del incidente de desacato promovido en el presente asunto, la cual no le fue notificada a pesar de ser un tercero con interés legítimo en el proceso.

3) Se rechazó el incidente de desacato presentado a principios del año 2019 para promoverse uno propio lo cual demuestra que existe una amistad íntima con los demandados o enemistad grave en contra del coadyuvante lo que demuestra por qué no fue notificado para poder actuar en el proceso.

4) No hubo ninguna solicitud de desacato para haberse procedido en tal forma si se tiene en cuenta que se encuentra pendiente que se resuelva el grado jurisdiccional de consulta respecto de otro incidente de desacato en el cual fue sancionado el director de la CAR, de manera que se reanudó el incidente de desacato sin esperar la decisión de la consulta.

5) Es claro que con la decisión de desacato se revivió la acción popular legalmente concluida el 21 de julio de 2018 con la sentencia del Consejo de Estado que había revocado el fallo de primera instancia proferido por este Tribunal pues, se dispuso que solo existen dos (2) cuerpos de agua y no tres (3) en el predio El Vínculo - Maiporé los cuales fueron amparados como espacio público, es decir, básicamente se actuó en contravía de lo ordenado en la sentencia del Consejo de Estado la cual contempló la existencia de tres (3) cuerpos de agua.

6) Es nula la decisión del incidente de desacato toda vez que se basó en los informes de la CAR de los años 2008 y 2014 los cuales son fraudulentos si se tiene en cuenta que existen otros informes previos donde esa misma entidad constató la existencia de tres (3) cuerpos de agua, sin embargo pretenden ocultar la desaparición del otro cuerpo de agua cuya causa la originó el urbanizador de la zona quien construyó sobre el mismo las agrupaciones Ambalema y Mompós donde se encuentra el inmueble de su propiedad.

7) El magistrado ponente en el presente asunto se declaró impedido para actuar y aún así profirió decisiones dentro del incidente de desacato, al igual que intervino en estas el magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón quien es juez de primera instancia en el proceso número 5000232400020130000801 (sic) que, al igual que la presente acción popular comparte los mismos derechos colectivos, tampoco se entiende cómo el magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón conoció del impedimento formulado por el magistrado ponente en el presente asunto encontrándose en la misma situación procesal.

8) Por todo lo anterior se configuraron las causales de nulidad contenidas en los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 8 del artículo 133 del Código General del Proceso.

## **2. Traslado del incidente de nulidad**

En el traslado del incidente de nulidad (fls. 23 y 24 vlto. cdno. nulidad) el apoderado judicial de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar manifestó oponerse por cuanto el despacho siempre ha garantizado el derecho del debido proceso y de contradicción del señor Julio Roberto Palacios en tanto que ha tramitado los incidentes promovidos al igual que los ha decidido y notificado en los términos de la normatividad vigente y, por el contrario, lo que evidencia la solicitud del coadyuvante de la parte actora no es otra cosa que el propósito de revivir oportunidades e instancias precluidas pretendiendo generar confusión respecto del tema de los cuerpos de agua, no obstante, no cabe duda de que los humedales El Vinculo – Maiporé y Tierra Blanca fueron reconocidos como bienes de uso público y están protegidos por el ordenamiento jurídico ambiental al igual que según los informes técnicos solo están delimitados dos cuerpos de agua.

## **II. CONSIDERACIONES**

1) La solicitud de nulidad procesal invocada se encuentra contenida en los numerales 1, 2, 3, 5, 6 y 8 del artículo 133 del Código General del Proceso que en su tenor literal dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:**

**1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.**

**2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.**

**3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida.**

**4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.**

**5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.**

**6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.**

**7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.**

**8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.**

*Quando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.*

**PARÁGRAFO.** *Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece.”* (negrillas adicionales).

2) En relación con cada una de las causales de nulidad invocadas procede el despacho a pronunciarse en los siguientes términos:

a) En primer lugar, respecto de la causal contenida en el numeral 1 del artículo 133 del Código General del Proceso es claro que no prospera toda vez que en el presente asunto en ningún momento se ha declarado la falta de jurisdicción o competencia, por el contrario esta corporación es la competente para conocer del medio de control ejercido según lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el cual precisamente culminó con la sentencia de 21 de junio de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado que revocó el fallo de primera instancia de 21 de abril de 2016 emitido por este tribunal que, es actualmente objeto de verificación de cumplimiento.

b) En el presente asunto no se procedió contra providencia ejecutoriada del superior, tampoco se revivió un proceso legalmente concluido ni mucho menos se pretermitió íntegramente la respectiva instancia de acuerdo con lo consagrado en la causal de nulidad contenida en el numeral 2 del artículo 133 del Código General del Proceso pues, el despacho sustanciador ha efectuado distintos requerimientos a las respectivas entidades concernidas en el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 21 de junio de 2018 (fls. 1488 vlto. a 1490 cdno. ppal.) y ha adoptado medidas para garantizar la efectividad del cumplimiento del fallo en aplicación de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, como en efecto se puede corroborar en los autos de 6 de noviembre de 2019 (fls. 1826 a 1841 cdno. ppal.) y 12 de noviembre de 2020 (fls. 45 a 67 cdno. incidente de desacato no. 2) que resolvieron incidentes de desacato en el presente asunto, aspecto distinto se predica del fondo de la discusión que plantea el coadyuvante de la parte actora en cuanto a la desaparición de uno de los cuerpos de agua del predio El Vínculo – Maiporé y la consecuencia jurídica de tal circunstancia, lo cual no puede ni será objeto de pronunciamiento en este incidente de nulidad por el hecho de que, por una parte, el incidente de nulidad versa sobre puntos netamente procesales y que no corresponden al fondo de la controversia y, de otro lado, la afirmación realizada a lo largo de los escritos elevados por el señor Julio Roberto Palacios en cuanto a la afectación de sus derechos constitucionales por la supuesta construcción de su inmueble donde yace el cuerpo de agua desaparecido y las pretensiones resarcitorias

ante tal situación escapan a la órbita de competencia de este tribunal por no ser el medio de control o mecanismo legal procedente para tales reclamos.

c) Asimismo, no es ajustado a la realidad procesal que no hubiere mediado solicitud de desacato dado que fue el mismo coadyuvante de la parte actora quien a través de escrito presentado el 24 de febrero de 2020 (fls. 5 y 6 cdno. incidente desacato no. 2) solicitó que se diera inicio nuevamente al incidente de desacato por el incumplimiento del fallo de segunda instancia de 21 de junio de 2018, en ese sentido aun cuando en el primer incidente de desacato decidido por auto de 6 de noviembre de 2019 se dispuso sancionar al señor Juan Camilo Ferrer Tobón en calidad de director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y dicha decisión actualmente es objeto del grado jurisdiccional de consulta ante el Consejo de Estado, ello no es óbice para no tramitar posteriores solicitudes de desacato toda vez que, según lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 41 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup>, la consulta se hará en el efecto devolutivo lo cual significa que **no se suspenderá el cumplimiento del fallo ni el curso del proceso**, luego entonces de ninguna manera se suspendió o interrumpió el proceso como para que la Sala de Decisión se abstuviera de tramitar el incidente de desacato promovido, por lo que tampoco se configura la causal de nulidad contenida en el numeral 3 del artículo 133 del Código General del Proceso.

d) Tampoco se encuentran probadas las causales de nulidad contenidas en los numerales 5 y 6 del artículo 133 del CGP debido a que no se ha omitido ninguna oportunidad procesal para la solicitud, decreto o práctica de pruebas, ni mucho menos para la presentación de alegatos de conclusión que inclusive no proceden en el trámite de incidente de desacato o para la sustentación de recursos o su traslado puesto que, como antes se enunció, el proceso se encuentra en estado de verificación de cumplimiento de la

---

<sup>1</sup> “**ARTICULO 41. DESACATO.** La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

**La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.**” (negrillas adicionales).

sentencia y, el expediente ha estado a completa disposición de las partes lo mismo que se ha dado trámite a todas las solicitudes presentadas por los intervinientes en el proceso y las decisiones adoptadas tanto por el despacho como la Sala de Decisión han sido notificadas conforme la normatividad que regula la materia.

e) Desde otro punto de vista, alega el coadyuvante de la parte actora que no fue notificado legalmente del auto de 12 de noviembre de 2020 que resolvió el incidente de desacato y que tan solo se enteró de dicha decisión el 25 de enero de 2021 con ocasión de un derecho de petición, al respecto se advierte que no se configura la causal de nulidad contenida en el numeral 8 del artículo 133 del CGP si se tiene en cuenta que el presente medio de control se rige por lo dispuesto en la Ley 472 de 1998 la cual en el artículo 44 contempla que en los aspectos no regulados “*se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones*”, es decir, la normatividad aplicable en materia de notificaciones es la Ley 1437 de 2011.

En ese contexto el artículo 198 del CPACA dispone claramente qué providencias deben notificarse en forma personal en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 198. PROCEDENCIA DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL.** *Deberán notificarse personalmente las siguientes providencias:*

- 1. Al demandado, el auto que admita la demanda.*
- 2. A los terceros, la primera providencia que se dicte respecto de ellos.*
- 3. Al Ministerio Público el auto admisorio de la demanda, salvo que intervenga como demandante. Igualmente, se le notificará el auto admisorio del recurso en segunda instancia o del recurso extraordinario en cuanto no actúe como demandante o demandado.*
- 4. Las demás para las cuales este Código ordene expresamente la notificación personal.”*

Por su parte, el artículo 201 del CPACA consagra que aquellos autos no sujetos al requisito de notificación personal deben notificarse por estado así:

**“ARTÍCULO 201. NOTIFICACIONES POR ESTADO. Los autos no sujetos al requisito de la notificación personal se notificarán por medio de anotación en estados electrónicos para consulta en línea bajo la responsabilidad del Secretario. La inserción en el estado se hará el día siguiente al de la fecha del auto y en ella ha de constar:**

1. La identificación del proceso.
2. Los nombres del demandante y el demandado.
3. La fecha del auto y el cuaderno en que se halla.
4. La fecha del estado y la firma del Secretario.

*El estado se insertará en los medios informáticos de la Rama Judicial y permanecerá allí en calidad de medio notificador durante el respectivo día.*

*De las notificaciones hechas por estado el Secretario dejará certificación con su firma al pie de la providencia notificada y se enviará un mensaje de datos a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.*

*De los estados que hayan sido fijados electrónicamente se conservará un archivo disponible para la consulta permanente en línea por cualquier interesado, por el término mínimo de diez (10) años.*

*Cada juzgado dispondrá del número suficiente de equipos electrónicos al acceso del público para la consulta de los estados.”*  
(negrillas adicionales).

Por lo tanto, según la anterior normatividad no existe duda en cuanto a que el auto que decide un incidente de desacato no es susceptible de notificación en forma personal sino por estado, no obstante se observa que si bien por un *lapsus calami* en el numeral 3 de la parte resolutive del auto de 12 de noviembre de 2020 se dispuso que dicha providencia fuera notificada personalmente a las partes la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación procedió conforme lo dispuesto en el artículo 201 del CPACA y notificó correctamente la mencionada providencia **por estado del 19 de noviembre de 2021**, como se corrobora en el sello impuesto en el reverso del folio 67 del cuaderno de incidente de desacato número 2 del expediente.

Adicionalmente, tanto el estado electrónico como la providencia emitida por esta corporación fueron publicados en la página electrónica oficial de la Rama Judicial<sup>2</sup>, de manera que es responsabilidad y deber absoluto de los usuarios de la justicia estar debida y diligentemente atentos en relación con el trámite y decisiones del respectivo proceso en el que estén concernidos o tengan interés, lo mismo que consultar oportuna y debidamente las herramientas electrónicas dispuestas para obtener dicha información procesal para así ejercer su derecho de defensa y contradicción.

3) En esos términos no es de recibo la solicitud de nulidad formulada por el señor Julio Roberto Palacios coadyuvante de la parte actora por lo que la misma será denegada.

4) Finalmente, aunque no sustenta ninguna de las causales de nulidad invocadas conviene precisar que es completamente infundada y mendaz y por tanto temeraria e irresponsable la afirmación del señor Julio Roberto Palacios coadyuvante de la parte actora en cuanto a la supuesta existencia de una amistad íntima del suscrito magistrado con los demandados en el presente asunto o de una enemistad grave en su contra, lo mismo que el supuesto impedimento para tramitar el proceso al igual que del magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón quien también conforma la Sala de Decisión, por cuanto en ningún momento en el proceso se ha elevado solicitud formal de recusación en contra de los magistrados ni mucho menos se ha expuesto algún argumento válido que fundamente tales acusaciones las cuales son absolutamente falaces e imprecisas y, aunque por medio de auto de 9 de agosto de 2019 el suscrito manifestó impedimento para conocer de la verificación del cumplimiento de la sentencia el mismo fue declarado infundado por auto de 25 de septiembre de 2019 proferido por el doctor Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón como magistrado que siguió en turno de la Sección Primera – Subsección B de esta corporación, circunstancia que no supone ningún impedimento de los magistrados como errada y temerariamente interpreta el coadyuvante.

---

<sup>2</sup> Para el efecto se pueden revisar los siguientes enlaces: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2271812/53055558/primera+b+oralidad+19-11-20.pdf/e2e2f8d8-97fc-4bb9-9681-9c5a266d66e2> y <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2271812/53055558/auto+estado+19-11-20.pdf/6c9964b3-d783-4f7e-94ea-643d00bc2769>

*Expediente 25000-23-24-2013-00008-00*

*Actor: Luis Alfredo Lozano Algar*

*Protección de derechos e intereses colectivos – incidente de desacato*

**RESUELVE:**

**Deniégase** la solicitud de nulidad procesal formulada por el señor Julio Roberto Palacios por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado ponente:</b>	<b>FREDY IBARRA MARTÍNEZ</b>
<b>Expediente:</b>	<b>25000-23-41-000-2014-01277-00</b>
<b>Actor:</b>	<b>CONSTRUCTORA SIGLO XXI SANTO DOMINGO LTDA</b>
<b>Demandado:</b>	<b>DISTRITO CAPITAL – ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA</b>

Visto el informe secretarial que antecede (fl. 586 cdno. ppal.) se advierte lo siguiente:

1) Mediante memoriales enviados electrónicamente los días 11 y 22 de octubre de 2020 (fls. 569 a 571 y, 575 a 578 cdno. ppal.) la apoderada judicial de la parte actora solicitó que se ordene al alcalde local de Usaquén dar cumplimiento inmediato a la sentencia de 12 de septiembre de 2019 proferida por este tribunal con el fin de obtener el pago de las obligaciones dinerarias ordenadas en la sentencia y las fijadas en el auto que aprobó las costas judiciales toda vez que ha transcurrido más de un (1) año sin que se haya efectuado el pago a pesar de los distintos requerimientos a la entidad demandada.

2) Al respecto es preciso indicar que mediante sentencia de 12 de septiembre de 2019 proferida por esta Corporación (fls. 512 a 542 vlto. cdno. ppal.) se declaró la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución número 00308 de 13 de diciembre de 2010 proferida por la alcaldía local de Usaquén, a través de la cual se declaró infractor del régimen de urbanismo y

construcción a la sociedad demandante, se le impuso sanción de multa y se ordenó la demolición de una construcción, la Resolución número 162-12 de 25 de octubre de 2012 expedida por la alcaldía local de Usaquén que resolvió el recurso de reposición en el sentido de no reponer el acto impugnado y, la Resolución número 454 de 30 de mayo de 2013 emitida por la Sala de Decisión de Contravenciones Administrativas Desarrollo Urbanístico y Espacio Público del Consejo de Justicia de Bogotá por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación en el sentido de modificar los artículos 2 y 4 de la parte resolutive de la Resolución número 00308 de 2010, revocar el artículo 3 de esa misma resolución que había ordenado la demolición de la construcción y confirmar en lo demás dicho acto administrativo.

Como restablecimiento del derecho se ordenó a la entidad demandada abstenerse de exigir o ejecutar la demolición del último piso construido en el inmueble ubicado en la carrera 11B número 134B-46 de Bogotá y, finalmente, se condenó en costas a la parte demandada, decisión contra la cual no se interpuso recurso alguno por lo que quedó ejecutoriada e hizo tránsito a cosa juzgada.

3) Por medio de auto de 3 de diciembre de 2019 (fl. 564 cdno. ppal.) se aprobó la liquidación de las costas del proceso realizada por la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación por la suma de \$20.920.000 en favor de la parte demandante.

4) Es claro que la sentencia de 12 de septiembre de 2019 proferida por este tribunal que condenó en costas procesales a la Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Usaquén y que fue materializada por auto de 3 de diciembre de 2019 constituye un título ejecutivo en favor de la parte actora según lo regulado en el numeral 1 del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que preceptúa lo siguiente:

***“ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO.*** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

***1. Las 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.”** (negritas adicionales).

5) Ahora bien, es menester indicar que la solicitud elevada por la apoderada judicial de la parte actora obedece a una petición de cumplimiento de la providencia condenatoria distinta a un proceso ejecutivo a continuación del proceso ordinario o una demanda ejecutiva, en esos términos la solicitud de cumplimiento tiene fundamento en lo dispuesto en el artículo 298 del CPACA que consagra lo siguiente:

**“ARTÍCULO 298. PROCEDIMIENTO. En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior, 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.**

*En los casos a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior, la orden de cumplimiento se emitirá transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. El juez competente en estos eventos se determinará de acuerdo con los factores territoriales y de cuantía establecidos en este Código.*

6) Para el efecto se advierte que el artículo 192 del CPACA dispone que las condenas impuestas a entidades públicas deberán ser cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses desde la ejecutoria de la respectiva providencia, y que su incumplimiento acarrea sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

**Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.**

*Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán*

*intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.*

*Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.*

*Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.*

*En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.*

***El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.***

*Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes.” (negrillas adicionales).*

7) Con base en lo anterior se tiene que la condena en costas procesales ordenada en la sentencia de 12 de septiembre de 2019 fue materializada mediante el auto de 3 de diciembre de 2019 que aprobó su liquidación por \$20.920.000 el cual fue notificado por estado el día 6 de diciembre de 2019 según se corrobora en el sello implantado en el reverso del folio 564 del cuaderno principal del expediente ejecutoriado el 11 de diciembre de 2019, en esa medida hasta la fecha ha transcurrido más de un (1) año sin que en el expediente se encuentre acreditado el pago efectivo de dicha obligación dineraria a pesar de que la apoderada de la parte actora presentó solicitud de pago a la entidad demandada el 31 de enero de 2020 (fls. 582 y 583 cdno. ppal.).

8) Así las cosas, se requerirá a la entidad incumplida, esto es, la Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Usaquén para que en forma inmediata acredite el pago de la condena en costas ordenada, liquidada y aprobada por

esta Corporación, so pena de incurrir en las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales de que trata el inciso séptimo del artículo 192 de la ley 1437 de 2011.

**RESUELVE:**

**1º) Requiérase** a la Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía Local de Usaquén para que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia acredite el cumplimiento efectivo del pago de la condena en costas ordenada en la sentencia proferida el 12 de septiembre de 2019, liquidada por la suma de \$20.920.000 y aprobada en auto de 3 de diciembre de 2019 por esta Corporación.

**2º) Adviértasele** a la entidad demandada que el incumplimiento del pago de los créditos judicialmente reconocidos acarrea sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales conforme lo señalado en el inciso séptimo del artículo 192 de la ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2018-00420-00  
**Demandante:** VICTORIA EUGENIA VIRVIESCAS CALVETE Y OTROS  
**Demandado:** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y OTRO  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS Y/O DE CARÁCTER MIXTO

La Sala procede a decidir sobre las excepciones previas y/o de carácter mixto propuestas por las entidades demandadas con sujeción a lo expresamente dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup> que preceptúa lo siguiente:

***“Artículo 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.***

***Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.***

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.***

---

<sup>1</sup> Norma vigente para el momento en que se encontraba ya en curso el trámite de las excepciones propuestas y por tanto debe aplicarse la norma de tránsito legislativo prevista en el inciso final del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021.

*La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.” (negrillas adicionales).*

## I. ANTECEDENTES

### 1. Excepciones propuestas

1) La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) en los escritos de contestación de la demanda y de la reforma de la demanda (fls. 1454 a 1461 y, 1535 y vlto. cdno. ppal. no. 3) formuló como excepción la siguiente:

*“Falta de legitimación en la causa por pasiva”* por el hecho de que no participó de ninguna manera en la expedición de los actos administrativos demandados ni intervino en su adopción en tanto que estos corresponden a una actuación surtida dentro de un procedimiento de responsabilidad fiscal adelantado por la Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, por lo que la UAESP no debe hacer parte del extremo pasivo de la litis.

2) La Contraloría General de la República en escrito de contestación de la demanda (fls. 1467 a 1496 cdno. ppal. no. 3) formuló como excepciones las siguientes:

a) *“Falta de legitimación en la causa”* por cuanto, si bien a la señora Eugenia Virviescas le asiste legitimación en la causa por activa por haber sido vinculada y hallada responsable fiscal dentro del proceso número PRF 038 no ocurre lo mismo con las señoras Victoria Salah Virviescas y Carmen Beatriz Virviescas quienes, nunca intervinieron como investigadas en el proceso administrativo por lo que los efectos del fallo no les son extensivos ni tampoco en virtud de la teoría de los móviles y las finalidades pueden proponer en su beneficio la nulidad de los actos administrativos acusados,

adicionalmente, la pretensión de restablecimiento del derecho contenida en el numeral 4 del acápite de las pretensiones de la demanda no deviene por efecto de la eventual declaratoria de ilegalidad de los actos sino de una operación administrativa que no es objeto de la demanda pues, en la misma no se alegó la responsabilidad del Estado.

b) *“Ineptitud de la demanda e indebida acumulación de pretensiones”* por el hecho de que en el acápite de las súplicas de la demanda se incorporó una pretensión de restablecimiento del derecho en favor de la fiduciaria Bancolombia, entidad que igualmente hizo parte de la actuación administrativa y fue hallada responsable fiscal por lo que le asiste el derecho de acción para controvertir dicha decisión, en esa medida no es correcto que la parte actora en el presente asunto pretenda el reintegro de dineros pagados por un tercero ajeno al proceso en virtud de la naturaleza individual de la responsabilidad de cada uno de los implicados en la investigación.

De otro lado, se pretende el restablecimiento del derecho derivado de la declaratoria de la responsabilidad extracontractual del Estado cuando dicha pretensión no se formuló en forma principal y, por el contrario, las pretensiones principales se dirigen a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos los cuales incluso no tienen efectos sobre algunas de las demandantes, de modo que existe indebida acumulación de pretensiones al acumularse pretensiones de reparación directa y de nulidad y restablecimiento del derecho sin estar debidamente estructuradas y determinadas.

Finalmente, la demanda se dirige contra actos administrativos no susceptibles de control judicial y no definitivos.

c) Asimismo dijo formular como excepción de mérito o de fondo la que denominó *“inexistencia de causales de nulidad”*.

## **2. Traslado de las excepciones**

Dentro del término de traslado de las excepciones la parte actora mediante escrito allegado el 19 de marzo de 2019 (fls. 1502 a 1505 cdno. ppal. no. 3)

manifestó oponerse por cuanto respecto a la excepción de falta de legitimación en la causa por activa no se configura en virtud de que el artículo 138 del CPACA dispone que cualquier persona que se considere lesionada en sus derechos subjetivos con ocasión de un acto administrativo puede demandar sin necesidad de que sea el destinatario directo del mismo, de otro lado, frente a la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda e indebida acumulación de pretensiones no se omitió ningún requisito formal de la demanda y la pretensión de reintegrar los recursos pagados como consecuencia del fallo de responsabilidad fiscal se sustenta en que la condena se hizo en forma solidaria de tal forma que el pago que hiciese uno de los deudores exime a los demás, sin embargo quien pague subroga en la acción de cobro contra los demás deudores, lo que lleva a concluir que la parte actora se verá abocada a responder por su proporción en el evento de que se reintegren los dineros y, de igual forma el despacho ya se pronunció respecto de la naturaleza de los actos demandados.

## **II. CONSIDERACIONES**

De conformidad con el citado artículo 12 del Decreto 806 de 2020 las excepciones previas al igual que las de carácter mixto de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, en esos términos respecto de las excepciones propuestas por la parte demandada se tiene lo siguiente:

1) En primer lugar, frente a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva esgrimida por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos se tiene que no le asiste razón por cuanto en virtud del proceso de responsabilidad fiscal número PRF-038/2012 adelantado por la Contraloría General de la República es la entidad cuyos recursos fueron afectados por un daño patrimonial causado, entre otros implicados, por la señora Victoria Eugenia Virviescas Calvete en calidad de directora general en propiedad de esa entidad, motivo por el cual se profirió fallo de responsabilidad fiscal en su contra cuya nulidad se pretende en el presente asunto, de manera que la UAESP sí tiene un interés directo en el proceso y, además, su vinculación en

el proceso tiene como fin garantizar efectivamente su derecho del debido proceso y de defensa, por consiguiente se declarará no probada la mencionada excepción.

2) En relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por activa es claro que no prospera toda vez que según lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, norma que desarrolla el concepto de la legitimación en la causa por activa en el medio de control judicial de nulidad y restablecimiento del derecho, preceptúa que ***“toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho”***, razón por la cual la legitimación en la causa por activa en este medio de control se determina por el solo hecho de que la persona se crea lesionada con ocasión de la expedición de los actos y por tanto tenga un interés directo en el proceso, en esa medida las señoras Victoria Salah Virviescas y Carmen Beatriz Virviescas están perfectamente legitimadas en la causa por activa para accionar en contra de los actos administrativos demandados los cuales consideran les son lesivos, aspecto muy diferente es el mérito que le asista a lo pretendido por ellas lo cual debe definirse en el fallo que ponga fin al proceso.

3) Ahora bien, respecto la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda e indebida acumulación de pretensiones debe precisarse que no hubo ninguna acumulación con pretensiones de otro medio de control distinto al de nulidad y restablecimiento del derecho tal como se observa en el acápite de las súplicas del texto integrado de la reforma de la demanda visible en los folios 60 reverso a 61 reverso del cuaderno de reforma, por el contrario desde el punto de vista formal la parte actora cumplió cabalmente con el requisito consagrado en el numeral 2 del artículo 162 del CPACA consistente en expresar con precisión y claridad lo pretendido, aspecto muy diferente es, como antes se dijo, el mérito que puedan tener las pretensiones lo cual se determinará en el fallo que ponga fin al proceso con fundamento en el análisis de las pruebas que obran en el expediente.

Las súplicas de responsabilidad patrimonial extracontractual -vale decir, de naturaleza jurídica no contractual- elevadas con la demanda en modo alguno constituyen indebida acumulación de pretensiones por cuanto, por expresa e inequívoca autorización del legislador contenida en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, a través del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho *“toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en un norma jurídica”* puede reclamar que se declare la nulidad del acto administrativo que constituya la causa de dicha lesión, el restablecimiento del derecho vulnerado y, además, la indemnización de los daños irrogados precisamente por la expedición y ejecución del acto que se censura de ilegal, es decir, por causa del respectivo acto administrativo cuya nulidad se depreca con la demanda, cuya víctima no solo puede ser la persona destinataria del acto sino también otras más como damnificadas<sup>2</sup>, como por ejemplo, entre otros, familiares, amigos, etc, como al parecer acontece en el presente asunto, pero, el mérito de tales súplicas debe determinarse en el fallo y no en este momento procesal.

En otros términos, en el presente asunto la parte actora ha ejercido un único medio de control jurisdiccional, el de nulidad y restablecimiento del derecho y en tal sentido las súplicas de la demanda corresponden a ese medio de control y a ninguno otro más, a partir de una primera y principal pretensión de declaración de nulidad de unos precisos actos administrativos y otras consecuenciales de restablecimiento de derechos y de indemnización de perjuicios.

4) En cuanto tiene que ver con las pretensiones de nulidad contra actos administrativos de trámite no susceptibles de control judicial advierte la Sala que dicho aspecto ya fue definido en los autos de 22 de mayo de 2018 (fls. 1011 y 1012 cdno. ppal. no. 2), 12 de julio de 2018 (fls. 1034 a 1041 cdno. ppal. no. 2), 3 de octubre de 2018 (fls. 1131 a 1137 cdno. ppal. no. 3) y, finalmente, en el auto admisorio de la demanda de 1º de noviembre de 2018 (fls. 1219 a 1221 cdno. ppal. no. 3) los cuales están ejecutoriados e hicieron tránsito a cosa juzgada, providencias en las que delimitaron las pretensiones de la demanda únicamente contra los actos administrativos contenidos en el fallo número 1348 de 10 de agosto de 2017 a través del cual se profirió fallo

---

<sup>2</sup> Similar disposición contenía el artículo 85 del Decreto-ley 01 de 1984.

de responsabilidad fiscal, en el auto número 1695 de 13 de septiembre de 2017 que resolvió los recursos de reposición, en el auto número ORD-80112-0275-2017 de 9 de octubre de 2017 por medio del cual se resolvieron el grado de consulta y los recursos de apelación y, en el oficio número 2017EE0131949 de 27 de octubre de 2017 que resolvió una solicitud de aclaración del fallo de responsabilidad fiscal, todos ellos proferidos por la Contraloría General de la República los cuales son de carácter definitivo en tanto que crearon una situación jurídica a la parte actora y por lo tanto son susceptibles de control ante esta jurisdicción.

Sin perjuicio de lo expuesto se advierte que le asiste razón al apoderado judicial de la Contraloría General de la República en relación con la improcedencia de la pretensión contenida en el numeral 1 de la segunda pretensión del acápite de las pretensiones de la reforma de la demanda cuyo contenido es el siguiente:

**“SEGUNDA:** *Que como consecuencia de lo anterior se restablezca el derecho de los demandantes ordenando las siguientes condenas:*

**1. Que se condene a la NACIÓN- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA y A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS -UAESP- al reintegro de los recursos pagados a título de pago total de la obligación, por valor de DIEZ MIL TRESCIENTOS UN MILLONES OCHOCIENTOS CINCUETA (sic) Y CUATRO MIL SETECIENTOS VEINTIUN PESOS MONEDA CORRIENTE (COP \$10.301.854.721 Mc/te.) que debieron cancelar hasta la fecha en que se hizo el pago a: FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. con NIT. No. 800.150.280-0 y CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P. con NIT. 830.048.122-9 en calidad de deudores solidarios y SEGUROS DEL ESTADO S.A. con NIT. 860.009.589-6 y SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A con NIT 890903407-9, como garantes dentro del proceso.”** (fls. 60 vlt. y 61 cdno. reforma de. la demanda).

Lo anterior debido a que si bien figuran como terceros vinculados en el proceso las sociedades Seguros del Estado SA, Seguros Generales Suramericana SA, Fiduciaria Bancolombia SA y Ciudad Limpia Bogotá SA ESP, estas personas jurídicas fueron vinculadas como terceros con interés directo en el resultado del proceso mas no integran o conforman la parte demandante en la presente litis que son, única y exclusivamente las señoras Victoria Eugenia Virviescas Calvete, Victoria Salah Virviescas y Carmen Beatriz Virviescas de Mateus, por lo que no le es dable al apoderado judicial

de la parte actora elevar pretensiones de condena o restablecimiento del derecho en favor de terceros por no tener poder legal conferido para ello según se corrobora en el poder que obra en los folios 79, 80 y 81 del cuaderno principal no. 1 del expediente, en esa medida se declarará parcialmente probada la excepción previa de inepta demanda y en consecuencia se rechazará la pretensión contenida en el numeral 1 de la segunda pretensión del texto integrado de la reforma de la demanda.

4) Finalmente, respecto de la otra excepción denominada “*inexistencia de causales de nulidad*” formulada por la Contraloría General de la República se tiene que esta se refiere únicamente al fondo del asunto puesto que simplemente se apoya en reafirmar la legalidad de los actos administrativos demandados por lo tanto su resolución será objeto de pronunciamiento en el fallo que ponga fin al proceso tal como lo establece el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,**

#### **RESUELVE:**

**1º) Decláranse no probadas** las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos y ausencia de legitimación en la causa por activapropuestas por la Contraloría General de la República.

**2º) Declárase parcialmente probada** la excepción previa de inepta demanda formulada por la Contraloría General de la República, en consecuencia **recházase** la pretensión de condena o restablecimiento del derecho contenida en el numeral 1 de la segunda pretensión del texto integrado de la reforma de la demanda, en lo demás **declárase no probadas** la excepción previa de inepta e indebida acumulación de pretensiones formuladas por la Contraloría General de la República.

Expediente 25000-23-41-000-2018-00420-00  
Actor: Victoria Eugenia Virviescas Calvete y otros  
Nulidad y restablecimiento del derecho

4º) Cumplido lo anterior **devuélvase** el expediente al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2018-00868-00  
**Demandante:** ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA ZONA DE INFLUENCIA DE LA VÍA SUBA - COTA  
**Demandado:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (CAR) Y OTROS  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** REPROGRAMACIÓN AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

En atención a la solicitud de aplazamiento de la audiencia especial de pacto de cumplimiento allegada electrónicamente el 12 de febrero de 2021 por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y de conformidad con los argumentos que justifican su petición, **reprográmese** para el día 2 de marzo de 2021 a las 3:30 pm como nueva fecha y hora para llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la ley 472 de 1998, de manera virtual a través de la plataforma *Microsoft Teams* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020, por Secretaría **infórmeles** esta decisión a las partes y al agente del Ministerio Público designado en este proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

**AUTO INTERLOCUTORIO N°2021-08-45 AP**

Bogotá D.C., Diecisiete (17) de Febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 25000234100020200032900  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**ACCIONANTE:** CONDE ABOGADOS ASOCIADOS  
**ACCIONADO:** MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y OTROS  
**TEMAS:** DESTINACIÓN DE RECURSOS DEL PLAN “LEC COLOMBIA AGRO PRODUCE” A GRANDES EMPRESAS PRODUCTORAS  
**ASUNTO:** APLAZA DILIGENCIA

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial que antecede, y estando el proceso para la preparación de audiencia especial de cumplimiento, se advierte la necesidad de aplazar la diligencia que estaba prevista para el día 18 de febrero de 2021 a las 3:30 p.m. a través de la plataforma Teams, debido a solicitud que al respecto radicó el apoderado judicial de Avidesa de Occidente S.A, así como el incidente de nulidad presentado por ITAÚ Corpbanca Colombia S.A y la reforma de demanda radicada por el extremo actor, que se encuentran no solo pendientes por resolver, sino que es necesario su resolución previamente porque de ello depende justamente la posibilidad de conciliación de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto,

**DISPONE**

**PRIMERO.- APLAZAR** la fecha de realización de la audiencia de conciliación prevista en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, que en principio estaba dispuesta para el día 18 de febrero de 2021 a las 3:30 p.m., a través de la plataforma Teams, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., Once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 2021-02-67 AC**

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2021-00031-00  
ACCIONANTE: GEOAMBIENTAL S.A.S  
ACCIONADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO /  
REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE  
VILLAVICENCIO, META.  
TEMA: Artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.  
ASUNTO: Rechaza - Indebida constitución en renuencia.

Magistrado ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala a estudiar y decidir de manera oportuna sobre la admisión de la demanda de cumplimiento, de conformidad con lo siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

GEOAMBIENTAL S.A.S con NIT 800.093.661-9 a través de su representante legal, formula acción de cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

Relata que la empresa ostenta la propiedad del inmueble identificado con folio de Matrícula Inmobiliaria N° 230-217097, y cedula catastral N° 3000000020872, del predio denominado Finca Palermo-Ultima Parte Lote 28; ubicado en el paraje Peralonso Inspección De Altos de Pompeya, en el Municipio de Villavicencio -Meta; sin embargo, el Registrador De Instrumentos Públicos De Villavicencio, Meta decidió arbitrariamente bloquear el folio 230-217097, desconociendo que la el registro del predio se efectuó con cumplimiento de los protocolos pertinentes establecidos en la Ley 1579 de 2012 artículo 13.

Destaca que como propietario del inmueble ha pagado los impuestos de valorización, predial y los derechos notariales y registrales. Por lo tanto, estoy en el derecho a que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio expida el folio de Matrícula Inmobiliaria en el término máximo de un (1) día, tal como lo manda la ley.

En tal virtud, narra que presentó petición de cumplimiento al Registrador de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos De Villavicencio el 07 de diciembre del 2020, para el desbloqueo del folio de matrícula inmobiliaria

aquí mencionado, sin embargo, hasta el momento de la presentación de esta demanda persiste en la negativa en su expedición.

Expone que el artículo 67 de la Ley 1579 de 2012 obliga a los Registradores Nombrados en las Oficinas de Registro que expidan con valor técnico de reconocida validez los folios de matrícula inmobiliaria mediante reproducción fiel y total de las inscripciones que reflejen la situación jurídica del inmueble a su vez el artículo 68 de la ley 1579 de 2012, establece que el Registrador está en la obligación de expedir el certificado de matrícula inmobiliaria de forma inmediata o a más tardar en un plazo máximo de (1) día de acuerdo al orden de radicación.

En tal virtud, afirma que las entidades demandadas están omitiendo abiertamente los mandatos que le imponen los artículos demandados en tanto se niegan a expedir el folio de matrícula inmobiliaria referido.

La empresa interpuso acción de cumplimiento ante el Tribunal Administrativo del Meta, sin embargo, éste dispuso remitir a esta Corporación por competencia, como quiera que la sociedad demandante cuenta con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **1. Jurisdicción y competencia.**

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, a la jurisdicción contencioso administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, les corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, cuando se exija el cumplimiento de normas de rango legal y reglamentario o actos administrativos de autoridades del orden nacional o las personas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

En este preciso asunto, la acción de cumplimiento está dirigida contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, entidad del orden nacional y por fuero de atracción respecto de la REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO, META por lo que esta Corporación es competente, por el factor subjetivo, para conocer del asunto en primera instancia.

### **2. Legitimidad de las partes.**

La legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal entre la demandante y el demandado por medio de la pretensión procesal, es decir, se trata de un vínculo jurídico cuyo génesis es la atribución de una

conducta en la demanda, y de su notificación al accionado, es entonces la capacidad jurídica procesal de las partes.

De otro lado, la legitimación en la causa material alude a la participación real de las personas en la circunstancia fáctica que dio origen a la formulación de la acción, sin que sea relevante el extremo de la litis del que se trate, así las cosas la legitimación en la causa se refiere a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir que exista identidad en la relación procesal y la relación sustancial.

En este caso existe legitimación por activa por cuanto el artículo 87 Constitucional, permite la interposición del medio de control a cualquier persona o entidad, sea pública o privada, nacional o extranjera en su imperativa disposición: *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*

En lo atinente a la legitimación por pasiva, en este momento procesal se encuentra configurada, al estimar el accionante que esta acción se dirige contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y la REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO, META entidad a quien considera le compete el cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

### **3. Identificación de la norma o acto administrativo del cual se pide su cumplimiento.**

La acción de cumplimiento incoada fue creada para el cumplimiento de una **norma con fuerza material de Ley** (Manifestación de la voluntad general, impersonal y abstracta contenida en leyes o Decretos con fuerza de ley cuyo fin es mandar, permitir, prohibir o castigar) o **acto administrativo** (manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), ya que para actos de carácter particular o concreto se debe acudir a la acción ordinaria, salvo que para el afectado haya un peligro grave e inminente.

En el presente asunto, la parte accionante invoca como incumplidos los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

### **4. La renuencia como requisito de procedibilidad.**

En efecto, la renuencia consiste en la actitud expresa o tácita negativa que asume una autoridad ante el reclamo o requerimiento que le formula un interesado para que cumpla con una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, y por eso ha sido previsto como un requisito en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de la acción de cumplimiento contemplada en la norma constitucional, convirtiéndose en un anexo necesario tanto la prueba de la renuencia como la copia del acto administrativo incumplido

cuando no tenga alcance nacional y por tanto es un presupuesto de la acción.

El numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispone que la solicitud de cumplimiento deberá contener entre otras cosas, la prueba de la renuencia, esto es, la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.

Sobre este aspecto, tenemos que la Jurisprudencial del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, ha decantado al respecto la siguiente tesis:

*“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia”*

Por su parte, artículo 12 de la Ley 393 de 1997, consagra que **en caso de que no se aporte la prueba de 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**.

Adicionalmente, es claro que para que se entienda presentada la prueba de constitución en renuencia se debe haber solicitado directa y previamente dicho cumplimiento a la autoridad pública o particular supuestamente incumplido.

Por lo tanto, es evidente que la constitución en renuencia no solo es un requisito formal de la demanda sino, al propio tiempo, **un requisito de procedibilidad** del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.

Sin embargo, como ya se indicó, este requisito no será exigido cuando el cumplirlo genere un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable pero, se impone al demandante la carga de sustentar ese preciso hecho en la demanda y, además, debe probar la inminencia del perjuicio que se causaría, lineamiento jurisprudencial trazado por el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo<sup>2</sup> en los siguientes términos:

*“No obstante, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, solamente puede prescindirse del requisito de constitución de renuencia en aquellos casos en que el incumplimiento de la norma o acto administrativo cuya observancia se reclama genera el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, situaciones en las cuales debe, de un lado, sustentarse en*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación: 25000-23-26-2002-2896-01 (ACU).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta providencia de 13 de noviembre de 2003, expediente número 25000-23-27-000-2003-1877-01 (ACU), Magistrado Ponente Darío Quiñones Pinilla.

*la demanda y, de otro, demostrarse la inminencia del perjuicio irremediable”.*

Sobre el escrito para constituir en renuencia a la autoridad supuestamente incumplida el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha precisado lo siguiente:

*“(…) en precisar que la renuencia consiste en “la rebeldía al cumplimiento de su deber”, por parte de las autoridades y que no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste la petición en el término de diez (10) días. Es claro, sin embargo, que el referido requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento presupone el ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, en virtud del cual las personas pueden presentar solicitudes respetuosas a las autoridades. Pero la petición para constituir en renuencia es una especie del género que implica el señalamiento de la norma o acto administrativo presuntamente incumplidos, la determinación del alcance del respectivo mandato y los actos o hechos que configuran el incumplimiento o que son indicativos del inminente incumplimiento.” (se resalta).*

Acerca de los requisitos que debe reunir el escrito con el que se reclama el cumplimiento del deber legal o administrativo ante la autoridad o entidad incumplida la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>4</sup> ha señalado lo siguiente:

*“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia. Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento”.*

Por lo tanto, según esa directriz jurisprudencial se tiene que tal escrito debe contener los siguientes requisitos:

a) En primer lugar, se debe solicitar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P.: Reinaldo Chavarro Buritica. Bogotá D.C. noviembre 21 de 2002. Radicado No. 25000-23-25-000-2002-2256-01(ACU-1614).

<sup>4</sup> Providencia de 31 de marzo de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2005-01232-01(ACU), Magistrado Ponente Daría Quiñones Pinilla.

b) El señalamiento preciso de la disposición que consagra la obligación incumplida.

c) Los argumentos en los que se funda el incumplimiento.

En ese sentido, la Sección Quinta de esa misma corporación en sentencia de 14 de abril de 2005 proferida dentro del proceso número 19001-23-31-000-2004-02248-01(ACU), Magistrada Ponente María Nohemí Hernández Pinzón puso de presente lo siguiente:

*“Se trata, entonces, de un requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que se satisface siempre que en los escritos de solicitud del interesado y de respuesta de la autoridad -o el sólo escrito de solicitud, cuando la autoridad no contestó-, se observen los siguientes presupuestos:*

*“a) que coincidan claramente en el escrito de renuncia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*

*b) que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*

*c) que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,*

*d) que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,*

*e) que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.”<sup>5</sup>” (resalta la Sala).*

Según el aparte jurisprudencial antes transcrito debe existir coincidencia entre: a) el contenido de la petición de cumplimiento y la demanda; b) la entidad ante la que se eleva la solicitud y contra la que se dirige la acción y; c) quien promueve la acción y presenta la petición, además, la autoridad incumplida debe haberse ratificado en el incumplimiento o haber guardado silencio frente a la solicitud

En el asunto bajo análisis, se observa que la sociedad accionante no agotó en debida forma el requisito de procedibilidad, consistente en constituir en renuencia a las autoridades de las cuales reclama el cumplimiento de las normas demandadas, ello, como quiera que si bien presentó petición ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - Seccional Villavicencio, Meta, el 07 de diciembre de 2020, dicho documento no tiene la potestad de constituirle en renuencia, en tanto no cumple con los presupuestos que dispone el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, esto es: (i) Formular petición a la autoridad de quien se pretende el cumplimiento; (ii) la solicitud debe hacerse de manera precisa, esto es, indicando en forma concreta la disposición de la cual se pide su cumplimiento; (iii) que el deber omitido se

---

<sup>5</sup> Véanse, entre muchas otras providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta. Exp. ACU-0653, sentencia del 16 de diciembre de 2004.

halle consagrado en un mandato imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad a la cual se le formula el cumplimiento; (iv) indicación del sustento en que se funda el incumplimiento; (v) tratándose de un acto particular, lo debe formular el interesado o legitimado para hacerlo y (vi) que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días contados a partir de la solicitud.

De otra parte, la parte demandante no aportó prueba de solicitud alguna interpuesta ante la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que manifieste que exista una circunstancia de especial consideración que, en el marco de la amenaza de configuración de un perjuicio irremediable, le releve de la carga de cumplir con la exigencia procesal de constitución en renuencia.

#### **5. Conclusión de la Sala**

En suma, la demanda con pretensión de cumplimiento será rechazada de plano como quiera que no se acreditó el agotamiento del requisito de constitución en renuencia previsto en el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, consecuencia prevista en el artículo 12 *ibidem* por cuanto si bien la parte accionante elevó una petición general ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - Seccional Villavicencio, dicho documento no se acompasa con los requisitos de la renuencia por cuanto no cualquier petición que se eleve ante las autoridades tiene la repercusión de ser una constitución en renuencia de que trata la Ley 393 de 1997 y con ello, la autoridad no pudo pronunciarse o guardar silencio frente al requerimiento.

Así mismo, frente a la Superintendencia de Notariado y Registro, no aportó prueba alguna de solicitud de cumplimiento para constituir en renuencia, sin que la situación planteada por la sociedad accionante encuadre en la excepción según la cual se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda, lo que no ocurrió en el *sub lite*.

En consecuencia, la Sala

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda con pretensiones de cumplimiento (acción de cumplimiento) instaurada por GEOAMBIENTAL S.A.S con NIT 800.093.661-9 a través de su representante legal, contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO / REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO - META, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría, comuníquese esta decisión a la parte accionante.

**TERCERO:** Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose y en firme esta providencia archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., Doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 2021-02-82 AC**

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2021-00044-00  
ACCIONANTE: GEOAMBIENTAL S.A.S  
ACCIONADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO /  
REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE  
VILLAVICENCIO, META.  
TEMA: Artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.  
ASUNTO: Rechaza - Indebida constitución en renuencia.

Magistrado ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala a estudiar y decidir de manera oportuna sobre la admisión de la demanda de cumplimiento, de conformidad con lo siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

GEOAMBIENTAL S.A.S con NIT 800.093.661-9 a través de su representante legal, formula acción de cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

Relata que la empresa ostenta la propiedad del inmueble identificado con folio de folio de Matrícula Inmobiliaria N° 230-217085, y cédula catastral N° 3000000020860, del predio denominado Finca Palermo-Última Parte Lote 16 ubicado en el paraje Peralonso Inspección de Altos de Pompeya, en el Municipio de Villavicencio - Meta; sin embargo, el Registrador De Instrumentos Públicos de Villavicencio, Meta decidió arbitrariamente bloquear el folio de matrícula inmobiliaria, desconociendo que el registro del predio se efectuó con cumplimiento de los protocolos pertinentes establecidos en la Ley 1579 de 2012 artículo 13.

Destaca que como propietario del inmueble ha pagado los impuestos de valorización, predial y los derechos notariales y registrales. Por lo tanto, está en el derecho a que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio expida el folio de Matrícula Inmobiliaria en el término máximo de un (1) día, tal como lo manda la ley.

En tal virtud, narra que presentó petición de cumplimiento al Registrador de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos De Villavicencio el 07 de diciembre del 2020, para el desbloqueo del folio de matrícula inmobiliaria

aquí mencionado, sin embargo, hasta el momento de la presentación de esta demanda persiste en la negativa en su expedición.

Expone que el artículo 67 de la Ley 1579 de 2012 obliga a los Registradores Nombrados en las Oficinas de Registro que expidan con valor técnico de reconocida validez los folios de matrícula inmobiliaria mediante reproducción fiel y total de las inscripciones que reflejen la situación jurídica del inmueble a su vez el artículo 68 de la ley 1579 de 2012, establece que el Registrador está en la obligación de expedir el certificado de matrícula inmobiliaria de forma inmediata o a más tardar en un plazo máximo de (1) día de acuerdo al orden de radicación.

En tal virtud, afirma que las entidades demandadas están omitiendo abiertamente los mandatos que le imponen los artículos demandados en tanto se niegan a expedir el folio de matrícula inmobiliaria referido.

La empresa interpuso acción de cumplimiento ante el Tribunal Administrativo del Meta, sin embargo, éste dispuso remitir a esta Corporación por competencia, como quiera que la sociedad demandante cuenta con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **1. Jurisdicción y competencia.**

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, a la jurisdicción contencioso administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, les corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, cuando se exija el cumplimiento de normas de rango legal y reglamentario o actos administrativos de autoridades del orden nacional o las personas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

En este preciso asunto, la acción de cumplimiento está dirigida contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, entidad del orden nacional y por fuero de atracción respecto de la REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO, META por lo que esta Corporación es competente, por el factor subjetivo, para conocer del asunto en primera instancia.

### **2. Legitimidad de las partes.**

La legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal entre la demandante y el demandado por medio de la pretensión procesal, es decir, se trata de un vínculo jurídico cuyo génesis es la atribución de una

conducta en la demanda, y de su notificación al accionado, es entonces la capacidad jurídica procesal de las partes.

De otro lado, la legitimación en la causa material alude a la participación real de las personas en la circunstancia fáctica que dio origen a la formulación de la acción, sin que sea relevante el extremo de la litis del que se trate, así las cosas la legitimación en la causa se refiere a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir que exista identidad en la relación procesal y la relación sustancial.

En este caso existe legitimación por activa por cuanto el artículo 87 Constitucional, permite la interposición del medio de control a cualquier persona o entidad, sea pública o privada, nacional o extranjera en su imperativa disposición: *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*

En lo atinente a la legitimación por pasiva, en este momento procesal se encuentra configurada, al estimar el accionante que esta acción se dirige contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y la REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO, META entidad a quien considera le compete el cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

### **3. Identificación de la norma o acto administrativo del cual se pide su cumplimiento.**

La acción de cumplimiento incoada fue creada para el cumplimiento de una **norma con fuerza material de Ley** (Manifestación de la voluntad general, impersonal y abstracta contenida en leyes o Decretos con fuerza de ley cuyo fin es mandar, permitir, prohibir o castigar) o **acto administrativo** (manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), ya que para actos de carácter particular o concreto se debe acudir a la acción ordinaria, salvo que para el afectado haya un peligro grave e inminente.

En el presente asunto, la parte accionante invoca como incumplidos los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

### **4. La renuencia como requisito de procedibilidad.**

En efecto, la renuencia consiste en la actitud expresa o tácita negativa que asume una autoridad ante el reclamo o requerimiento que le formula un interesado para que cumpla con una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, y por eso ha sido previsto como un requisito en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de la acción de cumplimiento contemplada en la norma constitucional, convirtiéndose en un anexo necesario tanto la prueba de la renuencia como la copia del acto administrativo incumplido

cuando no tenga alcance nacional y por tanto es un presupuesto de la acción.

El numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispone que la solicitud de cumplimiento deberá contener entre otras cosas, la prueba de la renuencia, esto es, la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.

Sobre este aspecto, tenemos que la Jurisprudencial del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, ha decantado al respecto la siguiente tesis:

*“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia”*

Por su parte, artículo 12 de la Ley 393 de 1997, consagra que **en caso de que no se aporte la prueba de 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**.

Adicionalmente, es claro que para que se entienda presentada la prueba de constitución en renuencia se debe haber solicitado directa y previamente dicho cumplimiento a la autoridad pública o particular supuestamente incumplido.

Por lo tanto, es evidente que la constitución en renuencia no solo es un requisito formal de la demanda sino, al propio tiempo, **un requisito de procedibilidad** del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.

Sin embargo, como ya se indicó, este requisito no será exigido cuando el cumplirlo genere un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable pero, se impone al demandante la carga de sustentar ese preciso hecho en la demanda y, además, debe probar la inminencia del perjuicio que se causaría, lineamiento jurisprudencial trazado por el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo<sup>2</sup> en los siguientes términos:

*“No obstante, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, solamente puede prescindirse del requisito de constitución de renuencia en aquellos casos en que el incumplimiento de la norma o acto administrativo cuya observancia se reclama genera el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, situaciones en las cuales debe, de un lado, sustentarse en*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación: 25000-23-26-2002-2896-01(ACU).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta providencia de 13 de noviembre de 2003, expediente número 25000-23-27-000-2003-1877-01(ACU), Magistrado Ponente Darío Quiñones Pinilla.

*la demanda y, de otro, demostrarse la inminencia del perjuicio irremediable”.*

Sobre el escrito para constituir en renuencia a la autoridad supuestamente incumplida el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha precisado lo siguiente:

*“(…) en precisar que la renuencia consiste en “la rebeldía al cumplimiento de su deber”, por parte de las autoridades y que no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste la petición en el término de diez (10) días. Es claro, sin embargo, que el referido requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento presupone el ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, en virtud del cual las personas pueden presentar solicitudes respetuosas a las autoridades. Pero la petición para constituir en renuencia es una especie del género que implica el señalamiento de la norma o acto administrativo presuntamente incumplidos, la determinación del alcance del respectivo mandato y los actos o hechos que configuran el incumplimiento o que son indicativos del inminente incumplimiento.” (se resalta).*

Acerca de los requisitos que debe reunir el escrito con el que se reclama el cumplimiento del deber legal o administrativo ante la autoridad o entidad incumplida la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>4</sup> ha señalado lo siguiente:

*“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia. Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento”.*

Por lo tanto, según esa directriz jurisprudencial se tiene que tal escrito debe contener los siguientes requisitos:

a) En primer lugar, se debe solicitar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P.: Reinaldo Chavarro Buritica. Bogotá D.C. noviembre 21 de 2002. Radicado No. 25000-23-25-000-2002-2256-01(ACU-1614).

<sup>4</sup> Providencia de 31 de marzo de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2005-01232-01(ACU), Magistrado Ponente Daría Quiñones Pinilla.

b) El señalamiento preciso de la disposición que consagra la obligación incumplida.

c) Los argumentos en los que se funda el incumplimiento.

En ese sentido, la Sección Quinta de esa misma corporación en sentencia de 14 de abril de 2005 proferida dentro del proceso número 19001-23-31-000-2004-02248-01(ACU), Magistrada Ponente María Nohemí Hernández Pinzón puso de presente lo siguiente:

*“Se trata, entonces, de un requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que se satisface siempre que en los escritos de solicitud del interesado y de respuesta de la autoridad -o el sólo escrito de solicitud, cuando la autoridad no contestó-, se observen los siguientes presupuestos:*

*“a) que coincidan claramente en el escrito de renuncia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*

*b) que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*

*c) que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,*

*d) que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,*

*e) que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.”<sup>5</sup>” (resalta la Sala).*

Según el aparte jurisprudencial antes transcrito debe existir coincidencia entre: a) el contenido de la petición de cumplimiento y la demanda; b) la entidad ante la que se eleva la solicitud y contra la que se dirige la acción y; c) quien promueve la acción y presenta la petición, además, la autoridad incumplida debe haberse ratificado en el incumplimiento o haber guardado silencio frente a la solicitud

En el asunto bajo análisis, se observa que la sociedad accionante no agotó en debida forma el requisito de procedibilidad, consistente en constituir en renuencia a las autoridades de las cuales reclama el cumplimiento de las normas demandadas, ello, como quiera que si bien presentó petición ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - Seccional Villavicencio, Meta, el 07 de diciembre de 2020, dicho documento no tiene la potestad de constituirle en renuencia, en tanto no cumple con los presupuestos que dispone el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, esto es: (i) Formular petición a la autoridad de quien se pretende el cumplimiento; (ii) la solicitud debe hacerse de manera precisa, esto es, indicando en forma concreta la disposición de la cual se pide su cumplimiento; (iii) que el deber omitido se

---

<sup>5</sup> Véanse, entre muchas otras providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta. Exp. ACU-0653, sentencia del 16 de diciembre de 2004.

halle consagrado en un mandato imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad a la cual se le formula el cumplimiento; (iv) indicación del sustento en que se funda el incumplimiento; (v) tratándose de un acto particular, lo debe formular el interesado o legitimado para hacerlo y (vi) que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días contados a partir de la solicitud.

De otra parte, la parte demandante no aportó prueba de solicitud alguna interpuesta ante la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que manifieste que exista una circunstancia de especial consideración que, en el marco de la amenaza de configuración de un perjuicio irremediable, le releve de la carga de cumplir con la exigencia procesal de constitución en renuencia.

#### **5. Conclusión de la Sala**

En suma, la demanda con pretensión de cumplimiento será rechazada de plano como quiera que no se acreditó el agotamiento del requisito de constitución en renuencia previsto en el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, consecuencia prevista en el artículo 12 *ibidem* por cuanto si bien la parte accionante elevó una petición general ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - Seccional Villavicencio, dicho documento no se acompasa con los requisitos de la renuencia por cuanto no cualquier petición que se eleve ante las autoridades tiene la repercusión de ser una constitución en renuencia de que trata la Ley 393 de 1997 y con ello, la autoridad no pudo pronunciarse o guardar silencio frente al requerimiento.

Así mismo, frente a la Superintendencia de Notariado y Registro, no aportó prueba alguna de solicitud de cumplimiento para constituir en renuencia, sin que la situación planteada por la sociedad accionante encuadre en la excepción según la cual se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda, lo que no ocurrió en el *sub lite*.

En consecuencia, la Sala

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda con pretensiones de cumplimiento (acción de cumplimiento) instaurada por GEOAMBIENTAL S.A.S con NIT 800.093.661-9 a través de su representante legal, contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO / REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO - META, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría, comuníquese esta decisión a la parte accionante.

**TERCERO:** Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose y en firme esta providencia archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., Doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 2021-02-83 AC**

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2021-00050-00  
ACCIONANTE: GEOAMBIENTAL S.A.S  
ACCIONADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO /  
REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE  
VILLAVICENCIO, META.  
TEMA: Artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.  
ASUNTO: Rechaza - Indebida constitución en renuencia.

Magistrado ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala a estudiar y decidir de manera oportuna sobre la admisión de la demanda de cumplimiento, de conformidad con lo siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

GEOAMBIENTAL S.A.S con NIT 800.093.661-9 a través de su representante legal, formula acción de cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

Relata que la empresa ostenta la propiedad del inmueble identificado con folio de Matrícula Inmobiliaria N°230-217087, y cédula catastral N° 3000000020862, del predio denominado Finca Palermo-Última Parte Lote 18; ubicado en el paraje Peralonso Inspección De Altos de Pompeya, en el Municipio de Villavicencio - Meta; sin embargo, el Registrador de Instrumentos Públicos de Villavicencio, Meta decidió arbitrariamente bloquear el folio de matrícula inmobiliaria, desconociendo que el registro del predio se efectuó con cumplimiento de los protocolos pertinentes establecidos en la Ley 1579 de 2012 artículo 13.

Destaca que como propietario del inmueble ha pagado los impuestos de valorización, predial y los derechos notariales y registrales. Por lo tanto, estoy en el derecho a que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio expida el folio de Matrícula Inmobiliaria en el término máximo de un (1) día, tal como lo manda la ley.

En tal virtud, narra que presentó petición de cumplimiento al Registrador de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos De Villavicencio el 07 de diciembre del 2020, para el desbloqueo del folio de matrícula inmobiliaria

aquí mencionado, sin embargo, hasta el momento de la presentación de esta demanda persiste en la negativa en su expedición.

Expone que el artículo 67 de la Ley 1579 de 2012 obliga a los Registradores Nombrados en las Oficinas de Registro que expidan con valor técnico de reconocida validez los folios de matrícula inmobiliaria mediante reproducción fiel y total de las inscripciones que reflejen la situación jurídica del inmueble a su vez el artículo 68 de la ley 1579 de 2012, establece que el Registrador está en la obligación de expedir el certificado de matrícula inmobiliaria de forma inmediata o a más tardar en un plazo máximo de (1) día de acuerdo al orden de radicación.

En tal virtud, afirma que las entidades demandadas están omitiendo abiertamente los mandatos que le imponen los artículos demandados en tanto se niegan a expedir el folio de matrícula inmobiliaria referido.

La empresa interpuso acción de cumplimiento ante el Tribunal Administrativo del Meta, sin embargo, éste dispuso remitir a esta Corporación por competencia, como quiera que la sociedad demandante cuenta con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **1. Jurisdicción y competencia.**

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, a la jurisdicción contencioso administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, les corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, cuando se exija el cumplimiento de normas de rango legal y reglamentario o actos administrativos de autoridades del orden nacional o las personas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

En este preciso asunto, la acción de cumplimiento está dirigida contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, entidad del orden nacional y por fuero de atracción respecto de la REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO, META por lo que esta Corporación es competente, por el factor subjetivo, para conocer del asunto en primera instancia.

### **2. Legitimidad de las partes.**

La legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal entre la demandante y el demandado por medio de la pretensión procesal, es decir, se trata de un vínculo jurídico cuyo génesis es la atribución de una

conducta en la demanda, y de su notificación al accionado, es entonces la capacidad jurídica procesal de las partes.

De otro lado, la legitimación en la causa material alude a la participación real de las personas en la circunstancia fáctica que dio origen a la formulación de la acción, sin que sea relevante el extremo de la litis del que se trate, así las cosas la legitimación en la causa se refiere a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir que exista identidad en la relación procesal y la relación sustancial.

En este caso existe legitimación por activa por cuanto el artículo 87 Constitucional, permite la interposición del medio de control a cualquier persona o entidad, sea pública o privada, nacional o extranjera en su imperativa disposición: *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*

En lo atinente a la legitimación por pasiva, en este momento procesal se encuentra configurada, al estimar el accionante que esta acción se dirige contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y la REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO, META entidad a quien considera le compete el cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

### **3. Identificación de la norma o acto administrativo del cual se pide su cumplimiento.**

La acción de cumplimiento incoada fue creada para el cumplimiento de una **norma con fuerza material de Ley** (Manifestación de la voluntad general, impersonal y abstracta contenida en leyes o Decretos con fuerza de ley cuyo fin es mandar, permitir, prohibir o castigar) o **acto administrativo** (manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), ya que para actos de carácter particular o concreto se debe acudir a la acción ordinaria, salvo que para el afectado haya un peligro grave e inminente.

En el presente asunto, la parte accionante invoca como incumplidos los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

### **4. La renuencia como requisito de procedibilidad.**

En efecto, la renuencia consiste en la actitud expresa o tácita negativa que asume una autoridad ante el reclamo o requerimiento que le formula un interesado para que cumpla con una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, y por eso ha sido previsto como un requisito en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de la acción de cumplimiento contemplada en la norma constitucional, convirtiéndose en un anexo necesario tanto la prueba de la renuencia como la copia del acto administrativo incumplido

cuando no tenga alcance nacional y por tanto es un presupuesto de la acción.

El numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispone que la solicitud de cumplimiento deberá contener entre otras cosas, la prueba de la renuencia, esto es, la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.

Sobre este aspecto, tenemos que la Jurisprudencial del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, ha decantado al respecto la siguiente tesis:

*“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia”*

Por su parte, artículo 12 de la Ley 393 de 1997, consagra que **en caso de que no se aporte la prueba de 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**.

Adicionalmente, es claro que para que se entienda presentada la prueba de constitución en renuencia se debe haber solicitado directa y previamente dicho cumplimiento a la autoridad pública o particular supuestamente incumplido.

Por lo tanto, es evidente que la constitución en renuencia no solo es un requisito formal de la demanda sino, al propio tiempo, **un requisito de procedibilidad** del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.

Sin embargo, como ya se indicó, este requisito no será exigido cuando el cumplirlo genere un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable pero, se impone al demandante la carga de sustentar ese preciso hecho en la demanda y, además, debe probar la inminencia del perjuicio que se causaría, lineamiento jurisprudencial trazado por el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo<sup>2</sup> en los siguientes términos:

*“No obstante, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, solamente puede prescindirse del requisito de constitución de renuencia en aquellos casos en que el incumplimiento de la norma o acto administrativo cuya observancia se reclama genera el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, situaciones en las cuales debe, de un lado, sustentarse en*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación: 25000-23-26-2002-2896-01(ACU).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta providencia de 13 de noviembre de 2003, expediente número 25000-23-27-000-2003-1877-01(ACU), Magistrado Ponente Darío Quiñones Pinilla.

*la demanda y, de otro, demostrarse la inminencia del perjuicio irremediable”.*

Sobre el escrito para constituir en renuencia a la autoridad supuestamente incumplida el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha precisado lo siguiente:

*“(…) en precisar que la renuencia consiste en “la rebeldía al cumplimiento de su deber”, por parte de las autoridades y que no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste la petición en el término de diez (10) días. Es claro, sin embargo, que el referido requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento presupone el ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, en virtud del cual las personas pueden presentar solicitudes respetuosas a las autoridades. Pero la petición para constituir en renuencia es una especie del género que implica el señalamiento de la norma o acto administrativo presuntamente incumplidos, la determinación del alcance del respectivo mandato y los actos o hechos que configuran el incumplimiento o que son indicativos del inminente incumplimiento.” (se resalta).*

Acerca de los requisitos que debe reunir el escrito con el que se reclama el cumplimiento del deber legal o administrativo ante la autoridad o entidad incumplida la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>4</sup> ha señalado lo siguiente:

*“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia. Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento”.*

Por lo tanto, según esa directriz jurisprudencial se tiene que tal escrito debe contener los siguientes requisitos:

a) En primer lugar, se debe solicitar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P.: Reinaldo Chavarro Buritica. Bogotá D.C. noviembre 21 de 2002. Radicado No. 25000-23-25-000-2002-2256-01(ACU-1614).

<sup>4</sup> Providencia de 31 de marzo de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2005-01232-01(ACU), Magistrado Ponente Daría Quiñones Pinilla.

b) El señalamiento preciso de la disposición que consagra la obligación incumplida.

c) Los argumentos en los que se funda el incumplimiento.

En ese sentido, la Sección Quinta de esa misma corporación en sentencia de 14 de abril de 2005 proferida dentro del proceso número 19001-23-31-000-2004-02248-01(ACU), Magistrada Ponente María Nohemí Hernández Pinzón puso de presente lo siguiente:

*“Se trata, entonces, de un requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que se satisface siempre que en los escritos de solicitud del interesado y de respuesta de la autoridad -o el sólo escrito de solicitud, cuando la autoridad no contestó-, se observen los siguientes presupuestos:*

*“a) que coincidan claramente en el escrito de renuncia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*

*b) que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*

*c) que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,*

*d) que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,*

*e) que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.”<sup>5</sup>” (resalta la Sala).*

Según el aparte jurisprudencial antes transcrito debe existir coincidencia entre: a) el contenido de la petición de cumplimiento y la demanda; b) la entidad ante la que se eleva la solicitud y contra la que se dirige la acción y; c) quien promueve la acción y presenta la petición, además, la autoridad incumplida debe haberse ratificado en el incumplimiento o haber guardado silencio frente a la solicitud

En el asunto bajo análisis, se observa que la sociedad accionante no agotó en debida forma el requisito de procedibilidad, consistente en constituir en renuencia a las autoridades de las cuales reclama el cumplimiento de las normas demandadas, ello, como quiera que si bien presentó petición ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - Seccional Villavicencio, Meta, el 07 de diciembre de 2020, dicho documento no tiene la potestad de constituirle en renuencia, en tanto no cumple con los presupuestos que dispone el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, esto es: (i) Formular petición a la autoridad de quien se pretende el cumplimiento; (ii) la solicitud debe hacerse de manera precisa, esto es, indicando en forma concreta la disposición de la cual se pide su cumplimiento; (iii) que el deber omitido se

---

<sup>5</sup> Véanse, entre muchas otras providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta. Exp. ACU-0653, sentencia del 16 de diciembre de 2004.

halle consagrado en un mandato imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad a la cual se le formula el cumplimiento; (iv) indicación del sustento en que se funda el incumplimiento; (v) tratándose de un acto particular, lo debe formular el interesado o legitimado para hacerlo y (vi) que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días contados a partir de la solicitud.

De otra parte, la parte demandante no aportó prueba de solicitud alguna interpuesta ante la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que manifieste que exista una circunstancia de especial consideración que, en el marco de la amenaza de configuración de un perjuicio irremediable, le releve de la carga de cumplir con la exigencia procesal de constitución en renuencia.

#### **5. Conclusión de la Sala**

En suma, la demanda con pretensión de cumplimiento será rechazada de plano como quiera que no se acreditó el agotamiento del requisito de constitución en renuencia previsto en el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, consecuencia prevista en el artículo 12 *ibidem* por cuanto si bien la parte accionante elevó una petición general ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - Seccional Villavicencio, dicho documento no se acompasa con los requisitos de la renuencia por cuanto no cualquier petición que se eleve ante las autoridades tiene la repercusión de ser una constitución en renuencia de que trata la Ley 393 de 1997 y con ello, la autoridad no pudo pronunciarse o guardar silencio frente al requerimiento.

Así mismo, frente a la Superintendencia de Notariado y Registro, no aportó prueba alguna de solicitud de cumplimiento para constituir en renuencia, sin que la situación planteada por la sociedad accionante encuadre en la excepción según la cual se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda, lo que no ocurrió en el *sub lite*.

En consecuencia, la Sala

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda con pretensiones de cumplimiento (acción de cumplimiento) instaurada por GEOAMBIENTAL S.A.S con NIT 800.093.661-9 a través de su representante legal, contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO / REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO - META, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría, comuníquese esta decisión a la parte accionante.

**TERCERO:** Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose y en firme esta providencia archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN B**

Bogotá, D.C., Doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 2021-02-84 AC**

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2021-00100-00  
ACCIONANTE: GEOAMBIENTAL S.A.S  
ACCIONADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO /  
REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE  
VILLAVICENCIO, META.  
TEMA: Artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.  
ASUNTO: Rechaza - Indebida constitución en renuencia.

Magistrado ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala a estudiar y decidir de manera oportuna sobre la admisión de la demanda de cumplimiento, de conformidad con lo siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

GEOAMBIENTAL S.A.S con NIT 800.093.661-9 a través de su representante legal, formula acción de cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

Relata que la empresa ostenta la propiedad del inmueble identificado con folio de Matrícula Inmobiliaria folio de Matrícula Inmobiliaria N° 230-217082, y cedula catastral N° 3000000020857, del predio denominado Finca Palermo-Ultima Parte Lote 13; ubicado en el paraje Peralonso Inspección De Altos de Pompeya, en el Municipio de Villavicencio - Meta; sin embargo, el Registrador de Instrumentos Públicos de Villavicencio, Meta decidió arbitrariamente bloquear el folio de matrícula inmobiliaria, desconociendo que el registro del predio se efectuó con cumplimiento de los protocolos pertinentes establecidos en la Ley 1579 de 2012 artículo 13.

Destaca que como propietario del inmueble ha pagado los impuestos de valorización, predial y los derechos notariales y registrales. Por lo tanto, está en el derecho a que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio expida el folio de Matrícula Inmobiliaria en el término máximo de un (1) día, tal como lo manda la ley.

En tal virtud, narra que presentó petición de cumplimiento al Registrador de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos De Villavicencio el 07 de diciembre del 2020, para el desbloqueo del folio de matrícula inmobiliaria

aquí mencionado, sin embargo, hasta el momento de la presentación de esta demanda persiste en la negativa en su expedición.

Expone que el artículo 67 de la Ley 1579 de 2012 obliga a los Registradores Nombrados en las Oficinas de Registro que expidan con valor técnico de reconocida validez los folios de matrícula inmobiliaria mediante reproducción fiel y total de las inscripciones que reflejen la situación jurídica del inmueble a su vez el artículo 68 de la ley 1579 de 2012, establece que el Registrador está en la obligación de expedir el certificado de matrícula inmobiliaria de forma inmediata o a más tardar en un plazo máximo de (1) día de acuerdo al orden de radicación.

En tal virtud, afirma que las entidades demandadas están omitiendo abiertamente los mandatos que le imponen los artículos demandados en tanto se niegan a expedir el folio de matrícula inmobiliaria referido.

La empresa interpuso acción de cumplimiento ante el Tribunal Administrativo del Meta, sin embargo, éste dispuso remitir a esta Corporación por competencia, como quiera que la sociedad demandante cuenta con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **1. Jurisdicción y competencia.**

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, a la jurisdicción contencioso administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, les corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, cuando se exija el cumplimiento de normas de rango legal y reglamentario o actos administrativos de autoridades del orden nacional o las personas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

En este preciso asunto, la acción de cumplimiento está dirigida contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, entidad del orden nacional y por fuero de atracción respecto de la REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO, META por lo que esta Corporación es competente, por el factor subjetivo, para conocer del asunto en primera instancia.

### **2. Legitimidad de las partes.**

La legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal entre la demandante y el demandado por medio de la pretensión procesal, es decir, se trata de un vínculo jurídico cuyo génesis es la atribución de una

conducta en la demanda, y de su notificación al accionado, es entonces la capacidad jurídica procesal de las partes.

De otro lado, la legitimación en la causa material alude a la participación real de las personas en la circunstancia fáctica que dio origen a la formulación de la acción, sin que sea relevante el extremo de la litis del que se trate, así las cosas la legitimación en la causa se refiere a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir que exista identidad en la relación procesal y la relación sustancial.

En este caso existe legitimación por activa por cuanto el artículo 87 Constitucional, permite la interposición del medio de control a cualquier persona o entidad, sea pública o privada, nacional o extranjera en su imperativa disposición: *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*

En lo atinente a la legitimación por pasiva, en este momento procesal se encuentra configurada, al estimar el accionante que esta acción se dirige contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y la REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO, META entidad a quien considera le compete el cumplimiento de los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

### **3. Identificación de la norma o acto administrativo del cual se pide su cumplimiento.**

La acción de cumplimiento incoada fue creada para el cumplimiento de una **norma con fuerza material de Ley** (Manifestación de la voluntad general, impersonal y abstracta contenida en leyes o Decretos con fuerza de ley cuyo fin es mandar, permitir, prohibir o castigar) o **acto administrativo** (manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), ya que para actos de carácter particular o concreto se debe acudir a la acción ordinaria, salvo que para el afectado haya un peligro grave e inminente.

En el presente asunto, la parte accionante invoca como incumplidos los artículos 67 y 68 de la Ley 1579 de 2012.

### **4. La renuencia como requisito de procedibilidad.**

En efecto, la renuencia consiste en la actitud expresa o tácita negativa que asume una autoridad ante el reclamo o requerimiento que le formula un interesado para que cumpla con una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, y por eso ha sido previsto como un requisito en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de la acción de cumplimiento contemplada en la norma constitucional, convirtiéndose en un anexo necesario tanto la prueba de la renuencia como la copia del acto administrativo incumplido

cuando no tenga alcance nacional y por tanto es un presupuesto de la acción.

El numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispone que la solicitud de cumplimiento deberá contener entre otras cosas, la prueba de la renuencia, esto es, la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.

Sobre este aspecto, tenemos que la Jurisprudencial del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, ha decantado al respecto la siguiente tesis:

*“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia”*

Por su parte, artículo 12 de la Ley 393 de 1997, consagra que **en caso de que no se aporte la prueba de 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**.

Adicionalmente, es claro que para que se entienda presentada la prueba de constitución en renuencia se debe haber solicitado directa y previamente dicho cumplimiento a la autoridad pública o particular supuestamente incumplido.

Por lo tanto, es evidente que la constitución en renuencia no solo es un requisito formal de la demanda sino, al propio tiempo, **un requisito de procedibilidad** del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.

Sin embargo, como ya se indicó, este requisito no será exigido cuando el cumplirlo genere un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable pero, se impone al demandante la carga de sustentar ese preciso hecho en la demanda y, además, debe probar la inminencia del perjuicio que se causaría, lineamiento jurisprudencial trazado por el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo<sup>2</sup> en los siguientes términos:

*“No obstante, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, solamente puede prescindirse del requisito de constitución de renuencia en aquellos casos en que el incumplimiento de la norma o acto administrativo cuya observancia se reclama genera el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, situaciones en las cuales debe, de un lado, sustentarse en*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla. Sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación: 25000-23-26-2002-2896-01(ACU).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta providencia de 13 de noviembre de 2003, expediente número 25000-23-27-000-2003-1877-01(ACU), Magistrado Ponente Darío Quiñones Pinilla.

*la demanda y, de otro, demostrarse la inminencia del perjuicio irremediable”.*

Sobre el escrito para constituir en renuencia a la autoridad supuestamente incumplida el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha precisado lo siguiente:

*“(…) en precisar que la renuencia consiste en “la rebeldía al cumplimiento de su deber”, por parte de las autoridades y que no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste la petición en el término de diez (10) días. Es claro, sin embargo, que el referido requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento presupone el ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, en virtud del cual las personas pueden presentar solicitudes respetuosas a las autoridades. Pero la petición para constituir en renuencia es una especie del género que implica el señalamiento de la norma o acto administrativo presuntamente incumplidos, la determinación del alcance del respectivo mandato y los actos o hechos que configuran el incumplimiento o que son indicativos del inminente incumplimiento.” (se resalta).*

Acerca de los requisitos que debe reunir el escrito con el que se reclama el cumplimiento del deber legal o administrativo ante la autoridad o entidad incumplida la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>4</sup> ha señalado lo siguiente:

*“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia. Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento”.*

Por lo tanto, según esa directriz jurisprudencial se tiene que tal escrito debe contener los siguientes requisitos:

a) En primer lugar, se debe solicitar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P.: Reinaldo Chavarro Buritica. Bogotá D.C. noviembre 21 de 2002. Radicado No. 25000-23-25-000-2002-2256-01(ACU-1614).

<sup>4</sup> Providencia de 31 de marzo de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2005-01232-01(ACU), Magistrado Ponente Daría Quiñones Pinilla.

b) El señalamiento preciso de la disposición que consagra la obligación incumplida.

c) Los argumentos en los que se funda el incumplimiento.

En ese sentido, la Sección Quinta de esa misma corporación en sentencia de 14 de abril de 2005 proferida dentro del proceso número 19001-23-31-000-2004-02248-01(ACU), Magistrada Ponente María Nohemí Hernández Pinzón puso de presente lo siguiente:

*“Se trata, entonces, de un requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que se satisface siempre que en los escritos de solicitud del interesado y de respuesta de la autoridad -o el sólo escrito de solicitud, cuando la autoridad no contestó-, se observen los siguientes presupuestos:*

*“a) que coincidan claramente en el escrito de renuncia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*

*b) que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*

*c) que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,*

*d) que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,*

*e) que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.”<sup>5</sup>” (resalta la Sala).*

Según el aparte jurisprudencial antes transcrito debe existir coincidencia entre: a) el contenido de la petición de cumplimiento y la demanda; b) la entidad ante la que se eleva la solicitud y contra la que se dirige la acción y; c) quien promueve la acción y presenta la petición, además, la autoridad incumplida debe haberse ratificado en el incumplimiento o haber guardado silencio frente a la solicitud

En el asunto bajo análisis, se observa que la sociedad accionante no agotó en debida forma el requisito de procedibilidad, consistente en constituir en renuencia a las autoridades de las cuales reclama el cumplimiento de las normas demandadas, ello, como quiera que si bien presentó petición ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - Seccional Villavicencio, Meta, el 07 de diciembre de 2020, dicho documento no tiene la potestad de constituirle en renuencia, en tanto no cumple con los presupuestos que dispone el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, esto es: (i) Formular petición a la autoridad de quien se pretende el cumplimiento; (ii) la solicitud debe hacerse de manera precisa, esto es, indicando en forma concreta la disposición de la cual se pide su cumplimiento; (iii) que el deber omitido se

---

<sup>5</sup> Véanse, entre muchas otras providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta. Exp. ACU-0653, sentencia del 16 de diciembre de 2004.

halle consagrado en un mandato imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad a la cual se le formula el cumplimiento; (iv) indicación del sustento en que se funda el incumplimiento; (v) tratándose de un acto particular, lo debe formular el interesado o legitimado para hacerlo y (vi) que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días contados a partir de la solicitud.

De otra parte, la parte demandante no aportó prueba de solicitud alguna interpuesta ante la Superintendencia de Notariado y Registro, sin que manifieste que exista una circunstancia de especial consideración que, en el marco de la amenaza de configuración de un perjuicio irremediable, le releve de la carga de cumplir con la exigencia procesal de constitución en renuencia.

#### **5. Conclusión de la Sala**

En suma, la demanda con pretensión de cumplimiento será rechazada de plano como quiera que no se acreditó el agotamiento del requisito de constitución en renuencia previsto en el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, consecuencia prevista en el artículo 12 *ibidem* por cuanto si bien la parte accionante elevó una petición general ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - Seccional Villavicencio, dicho documento no se acompasa con los requisitos de la renuencia por cuanto no cualquier petición que se eleve ante las autoridades tiene la repercusión de ser una constitución en renuencia de que trata la Ley 393 de 1997 y con ello, la autoridad no pudo pronunciarse o guardar silencio frente al requerimiento.

Así mismo, frente a la Superintendencia de Notariado y Registro, no aportó prueba alguna de solicitud de cumplimiento para constituir en renuencia, sin que la situación planteada por la sociedad accionante encuadre en la excepción según la cual se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda, lo que no ocurrió en el *sub lite*.

En consecuencia, la Sala

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda con pretensiones de cumplimiento (acción de cumplimiento) instaurada por GEOAMBIENTAL S.A.S con NIT 800.093.661-9 a través de su representante legal, contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO / REGISTRADURIA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO - META, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría, comuníquese esta decisión a la parte accionante.

**TERCERO:** Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose y en firme esta providencia archívese el expediente.

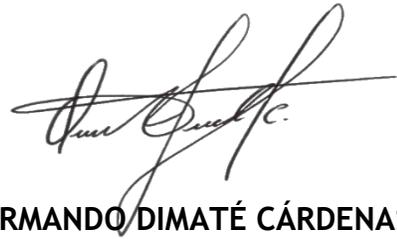
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02- 077 E**

Bogotá, D.C., Doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2021 00117 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL  
**DEMANDANTE:** LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
**DEMANDADO:** EDILMA HERRADA CÁRDENAS-  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
NACIÓN  
**TEMAS:** NOMBRAMIENTO PROFESIONAL  
UNIVERSITARIO G-17, DE LA  
PROCURADURÍA SEGUNDA DELEGADA  
PARA LA INVESTIGACIÓN Y  
JUZGAMIENTO PENAL  
**ASUNTO:** ESTUDIO DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA

**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede la Sala Dual a realizar el estudio de admisibilidad de la demanda presentada por Lourdes María Díaz Monsalve como medio de control electoral solicitando la nulidad del artículo 117 del Decreto 963 de 1 de octubre de 2020 mediante el cual el Procurador General de la Nación prorrogó el nombramiento en provisionalidad, por el término de seis meses, de EDILMA HERRADA CÁRDENAS en el cargo de Profesional Universitario G-17, de la Procuraduría Segunda Delegada para la Investigación y Juzgamiento Penal bajo los siguientes aspectos:

**I ANTECEDENTES**

La señora Lourdes María Díaz Monsalve, promovió medio de control electoral solicitando la nulidad del artículo 117 del Decreto 963 de 1 de octubre de 2020 mediante el cual el Procurador General de la Nación prorrogó el nombramiento en provisionalidad, por el término de seis meses, de EDILMA HERRADA CÁRDENAS en el cargo de Profesional Universitario G-17, de la Procuraduría Segunda Delegada para la Investigación y Juzgamiento Penal, considerando que se ha vulnerado el Régimen de Carrera Administrativa, y se ha faltado al deber motivar los actos administrativos que disponen sobre nombramientos provisionales.

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia de esta Corporación - Instancia de conocimiento

Según lo dispone el numeral 12° del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, compete a los Tribunales Administrativos, en única instancia, conocer del proceso de “*nulidad contra el acto de elección de los empleados públicos del orden nacional de los niveles asesor, profesional, técnico y asistencial o el equivalente a cualquiera de estos niveles efectuado por las autoridades del orden nacional (...)*”. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En el presente caso, al discutirse la legalidad del nombramiento de la señora EDILMA HERRADA CÁRDENAS en el cargo de Profesional Universitario G-17, de la Procuraduría Segunda Delegada para la Investigación y Juzgamiento Penal, es necesario precisar que dicho cargo es del nivel profesional<sup>1</sup> dentro de la entidad y su designación es efectuada por el Procurador General de la Nación como ente de control de nivel nacional, razón por la cual esta Judicatura resulta ser competente para conocer en única instancia del asunto de la referencia.

### 2.2. Legitimación

#### 2.2.1. Por activa

El artículo 139 de la Ley 1437 de 2011 establece que “*Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. (...)*”.

De este modo, teniendo en cuenta que la norma no condiciona la capacidad para demandar al cumplimiento de calidades personales de quien promueve la demanda de nulidad electoral y, por el contrario, prevé que cualquier persona, natural o jurídica, puede presentarla, la señora Lourdes María Díaz Monsalve está legitimada por activa para incoar el medio de control.

#### 2.2.2. Por pasiva.

La demandante relacionó en debida forma a la demandada en el presente proceso, siendo esta la funcionaria nombrada, la señora EDILMA HERRADA CÁRDENAS en el cargo de Profesional Universitario G-17, de la Procuraduría Segunda Delegada para la Investigación y Juzgamiento Penal.

Adicionalmente, como quiera que la entidad que expidió el acto demandado es la Procuraduría General de la Nación y la demandante lo relaciona directamente

---

<sup>1</sup> Decreto Ley 264 de 2000 “*Por el cual se establecen el sistema de clasificación y nomenclatura, y la naturaleza de las funciones de los empleos de la Procuraduría General de la Nación incluidos los del Instituto de Estudios del Ministerio Público*”, artículo 7. Decreto Ley 785 de 2005 “*por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.*”

como demandado a notificar, se encuentra vinculado al proceso tal y como lo dispone el artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

### **2.3. Identificación del acto demandado**

En el medio de control ejercido por el demandante se pretende la nulidad del artículo 117 del Decreto 963 de 1 de octubre de 2020 mediante el cual el Procurador General de la Nación prorrogó el nombramiento en provisionalidad, por el término de seis meses, de EDILMA HERRADA CÁRDENAS en el cargo de Profesional Universitario G-17, de la Procuraduría Segunda Delegada para la Investigación y Juzgamiento Penal, con lo cual se encuentra debidamente individualizado el acto demandado dentro del presente proceso y además allegó copia del acto (Anexos demanda)

### **2.4. Examen de oportunidad.**

El literal a) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 dispone que *“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 de este Código.”*. (Subrayado fuera de texto)

Al respecto la demandante no allega la constancia de publicación del acto demandado para efectos de realizar la contabilización de términos, no obstante, una vez verificado el expediente, se observa que la demanda fue presentada inicialmente en los Juzgados Administrativos, tal y como se observa en el acta de reparto del 17 de noviembre de 2020 (expediente electrónico), razón por la que, si bien la norma condiciona el cómputo del término de caducidad de 30 días a partir de su publicación, en este evento no es necesario el análisis de oportunidad a partir de la publicidad del acto, toda vez que desde la emisión del Decreto 963, esto es, el 1 de octubre de 2020 y la fecha de presentación de la demanda (17 de noviembre de 2020) no habían transcurrido los 30 días referidos, a pesar de no estar acreditada la fecha de su publicación, por lo que se tiene que fue presentada oportunamente.

### **2.5. Fundamentos de Derecho, Normas Violadas y Concepto de la Violación**

Del libelo de la demanda se puede concluir que la parte demandante indica como nomas violadas el artículo 125 constitucional, artículo 24 de la Ley 909 de 2004, artículos 82, 183, 185 y 216 del Decreto Ley No. 262 de 2000, respecto de las cuales plasmó en debida forma el concepto de la violación y los cargos de nulidad invocados, entendiendo que este implica una carga argumentativa a cargo del actor en relación con sus pretensiones y los fundamentos fácticos y de derecho presentados.

## 2.6. Requisito de procedibilidad

Del contenido del acto demandado se advierte que la nulidad electoral invocada no se deriva de una elección por voto popular, frente a lo cual debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 que refiere:

*“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:  
“(…) 6. Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente.”*

De lo cual se concluye que en el presente caso, al hacerse referencia a un nombramiento que no comporta una elección popular, es claro que no hay lugar a la exigibilidad del cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en la normatividad precitada, pese a lo cual no sobra advertir que dicho aparte fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.<sup>2</sup>

## 2.7. Acumulación de pretensiones

Frente a la acumulación de pretensiones, el artículo 281 de la Ley 1437 de 2011 establece que *“En una misma demanda no pueden acumularse causales de nulidad relativas a vicios en las calidades, requisitos e inhabilidades del elegido o nombrado, con las que se funden en irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio.”*

En el asunto que ocupa al Despacho, se reconoce como causal de nulidad del acto demandado la general descrita en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 relacionadas con (i) infracción a las normas en que debía fundarse y (ii) expedición irregular del acto (falta de motivación), sin que se observen cuestionamientos adicionales o contrapuestos; por lo que la Sala encuentra debidamente formuladas las pretensiones de la demanda.

## 2.8. Requisitos de forma

El demandante cumplió con los requisitos previstos en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que designó claramente las partes (fl. 5), expresó con claridad y precisión las pretensiones (fl. 2), relacionó los hechos y omisiones fundamento de aquella (fls. 2 y 3), señaló los fundamentos de derecho, las normas violadas y el concepto de violación (fls. 3 a 9) aportó las pruebas en su poder y no

---

<sup>2</sup> “6. Cuando se invoquen como causales de nulidad del acto de elección por voto popular aquellas contenidas en los numerales 3 ° y 4 ° del artículo 275 de este Código, es requisito de procedibilidad haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente.” Declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-283-17 de 3 de mayo de 2017, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

solicitó pruebas adicionales (Anexos).

En este caso no es exigible el requisito de la cuantía establecida en el numeral 6° *ibídem*, toda vez que la competencia en este caso se determina por la regla prevista en el numeral 12° del artículo 152 *ejusdem*.

Respecto al requisito previsto en el artículo 6 del Decreto 806 de 2020 consistente en que el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente, deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, se precisa que no se hace exigible en el presente caso, por cuanto se invoca una medida cautelar de suspensión, lo cual hace parte de las excepciones contempladas en la misma norma, y por tanto no se exige el cumplimiento de ese requisito.

## 2.9. Medidas cautelares

### 2.9.1. Solicitud de Medida Cautelar presentada

La demandante solicitó el decreto de medida cautelar consistente en la suspensión del acto demandado (Artículo 117 del Decreto 963 de 1 de octubre de 2020); sin embargo, no presentó argumentos adicionales a los expuestos en su demanda, por lo que se tendrán estos como fundamento de su solicitud.

En la demanda se indica que de conformidad con los artículos 125 constitucional, artículo 24 de la Ley 909 de 2004, y los artículos 216, 82, 183 y 185 del Decreto Ley 262 de 2000, el nombramiento demandado desconoce que el encargo está previsto como un mecanismo preferente, sobre el nombramiento provisional, para la provisión transitoria de los empleos de carrera administrativa, y en esa medida se le impone al nominador que agote esa figura, antes que el nombramiento provisional, tal y como lo ha precisado la Comisión Nacional del Servicio Civil, al analizar el régimen de carrera y la figura del encargo.

Concretamente señala:

*“Primera omisión: Omitió motivar la decisión, pues contrario a lo exigido por la ya precisada subregla de la jurisprudencia constitucional (sentencia C-753 de 2008), ninguna explicación ofrece el acto acusado en punto a las razones del servicio (artículo 185 del Decreto Ley 262 de 2000) que obligaron al Procurador General de la Nación a efectuar un nombramiento provisional. Es decir, no solamente no explicó las razones para no preferir un nombramiento en período de prueba o un nombramiento en encargo, sino para acudir a un nombramiento provisional que recayó en alguien cuyo derecho a ocupar el cargo no provino del sistema de méritos, puesto que se trataba de una persona que (i) ni integra alguna de las listas de elegibles, (ii) ni es titular de derechos de carrera administrativa.*

*Segunda omisión: Omitió acudir a la figura del encargo que, según el artículo 185 del Decreto Ley 262 de 2000, constituye una posibilidad de provisión por el sistema del mérito en caso de vacancias definitivas. (...) Si bien se trata de casos referidos a la provisión de vacantes transitorias y no de una definitiva como es este caso, nos preguntamos: Si para proveer una vacante transitoria que se presente en un cargo de*

*Procurador Judicial es obligatorio acudir al sistema de provisión por méritos, ¿qué razón justifica que en caso de una vacante definitiva en ese mismo cargo sea discrecional del nominador acudir a dicho sistema, máxime cuando - como en este caso- existen aún listas de legibles y personas titulares de derechos de carrera administrativa susceptibles de ser encargadas? (...)*

*Tercera omisión: Omitió motivar la decisión, pues contrario a lo exigido por la ya precisada subregla de la jurisprudencia constitucional (sentencia C-753 de 2008), ninguna explicación ofrece el acto acusado en punto a las razones del servicio (artículo 135 del Decreto Ley 262 de 2000) que obligaron al Procurador General de la Nación no solamente a no preferir un nombramiento en encargo, sino a acudir al nombramiento provisional que recayó en alguien que ni es titular de derechos de carrera administrativa ni integra la lista de elegibles actualmente vigente para proveer el cargo.*

*Igualmente reiteró, que la entidad demandada omitió acudir a la figura privilegiada del encargo en caso de que la vacante que se suplió mediante el acto acusado haya sido transitoria, que según el artículo 25 de la Ley 909 de 2004 constituye mecanismo preferente de provisión transitoria de los empleos de carrera administrativa” (Fl. 5 demanda)*

## **2.9.2. Examen de los requisitos para el decreto o denegación de la medida**

De acuerdo al marco normativo, doctrinal y jurisprudencial<sup>3</sup>, para que proceda la medida de suspensión provisional de los actos impugnados, es necesario que se constaten tanto los requisitos de procedibilidad como los requisitos de fondo:

### **2.9.2.1. Requisitos de procedibilidad**

Para que proceda toda medida cautelar y por ende la de suspensión es necesario en primer lugar que se configuren inicialmente, los siguientes requisitos de procedibilidad<sup>4</sup>:

### **2.9.2.2. Que se trate de un proceso declarativo (Art. 229 del CPACA)**

Este aspecto se cumple a cabalidad, como quiera que el medio de control invocado con pretensiones de nulidad, es de carácter declarativo y en el presente caso al ser de carácter electoral se tramita por el procedimiento fijado en el la Ley 1437 de 2011 (Arts.275 y ss).

---

<sup>3</sup> Ver por ejemplo: Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014). REF: Expediente núm. 2013-00624-00, C.P. María Elizabeth García González; Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve, auto de trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014). Exp. No. 110010325000201400360 00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección A, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E), sentencia de septiembre tres (3) de dos mil catorce (2014). Radicado 110010326000201300162 00 (49.150).

<sup>4</sup> En términos de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y su Red de Formadores.

### **2.9.2.3 La medida guarde relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (Art. 230 del CPACA)**

Como se aprecia, la solicitud tiene relación diáfana con las pretensiones por cuanto se busca la declaratoria de nulidad del acto de nombramiento provisional de la señora EDILMA HERRADA CÁRDENAS en el cargo de Profesional Universitario G-17, de la Procuraduría Segunda Delegada para la Investigación y Juzgamiento Penal, y su suspensión, sería el equivalente a lo buscado con la sentencia que ponga fin al proceso, pues actualmente dicho acto administrativo está revestido de presunción de legalidad.

### **2.9.2.4 La medida haya sido solicitada en la demanda (artículo 277 del CPACA)**

Presupuesto cumplido en las pretensiones de la demanda donde a petición de la parte actora se pretende la suspensión provisional al momento de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

**2.2.3. De fondo: procedencia cuando la violación de las disposiciones invocadas, surja como conclusión del: i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.**

De conformidad con los fundamentos expuestos por la parte demandante para solicitar la suspensión del acto demandado debe realizarse en primer lugar un análisis acerca del Régimen de Carrera y la provisión de cargos establecido para la Procuraduría General de la Nación encontrando que el artículo 125 constitucional dispone:

*“ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

*Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.*

*El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.*

*El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.*

*En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.*

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> *Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.”*

A su turno la Ley 209 de 1994 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras

*disposiciones”*, dispone en su artículo 25 que los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen su separación serán provistos en forma provisional solo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con servidores públicos de carrera.

Al respecto el Decreto Ley 262 de 2000 *“Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”* regula la procedencia del encargo, los nombramientos provisionales, la provisión de empleos vacantes y la aplicación de la lista de elegibles, entre otros aspectos, y concretamente en sus artículos 185, 186, 187 y 216 dispone:

**“ARTÍCULO 185. Procedencia del encargo y de los nombramientos provisionales.** *En caso de vacancia definitiva de un empleo de carrera, el Procurador General podrá nombrar en encargo a empleados de carrera, o en provisionalidad a cualquier persona que reúna los requisitos exigidos para su desempeño.*

*Se hará nombramiento en encargo cuando un empleado inscrito en carrera cumpla los requisitos exigidos para el empleo y haya obtenido calificación de servicios sobresaliente en el último año y una calificación mínima del 70% sobre el total del puntaje en los cursos de reinducción a que se refiere el numeral segundo del artículo 253 de este decreto. Sin embargo, por razones del servicio, el Procurador General de la Nación podrá nombrar a cualquier persona en provisionalidad siempre que ésta reúna los requisitos legales exigidos para el desempeño del empleo por proveer.*

*El empleo del cual sea titular el servidor encargado podrá proveerse por encargo o en provisionalidad mientras dure el encargo de aquél.*

*El servidor encargado tendrá derecho a la diferencia entre el sueldo de su empleo y el señalado para el empleo que desempeña temporalmente, siempre que no sea percibido por su titular.*

*Efectuado el nombramiento por encargo o en provisionalidad, la convocatoria a concurso deberá hacerse dentro de los tres (3) meses siguientes a este nombramiento.*

**Parágrafo.** *Lo dispuesto en el inciso segundo del presente artículo, regirá a partir del 1º de enero del año 2001 y lo dispuesto en el inciso quinto regirá a partir de agosto del año 2000.*

**ARTÍCULO 186. Nombramiento provisional.** *El nombramiento tendrá carácter provisional cuando se trate de proveer transitoriamente un empleo de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito,* aunque en el respectivo acto administrativo no se determine la clase de nombramiento de que se trata.

*También tendrá carácter provisional la vinculación del servidor que ejerza un empleo de libre nombramiento y remoción que, en virtud de la ley o de decisión judicial, se convierta en cargo de carrera. En este caso, el concurso para proveer definitivamente la vacante respectiva será abierto.*

*Parágrafo transitorio. El empleado que esté desempeñando un cargo de carrera en calidad de provisional al momento de la entrada en vigencia de este decreto, podrá participar, en igualdad de condiciones, en el concurso realizado para la provisión del respectivo empleo, aunque éste sea de ascenso.*

**“ARTÍCULO 187. Provisión de los empleos por vacancia temporal. Los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos podrán ser provistos por encargo o en forma provisional por el tiempo que duren aquellas situaciones”. (...)**

**ARTÍCULO 216. Lista de elegibles.** Formarán parte de la lista de elegibles para el empleo correspondiente los concursantes que obtengan, un puntaje total igual o superior al 70% del máximo posible en el concurso.

*La lista de elegibles se elaborará en riguroso orden de mérito. Tendrá vigencia de dos (2) años contados a partir de la fecha de su publicación y deberá estar contenida en resolución proferida por el Procurador General.*

*La provisión de los empleos objeto de convocatoria será efectuada con quien ocupe el primer puesto en la lista y en estricto orden descendente.*

*La lista deberá fijarse en donde se publicaron los demás actos expedidos dentro del proceso de concurso.*

*Quienes obtengan puntajes totales iguales tendrán el mismo puesto en la lista de elegibles. Si esta situación se presenta en el primer lugar, el nombramiento recaerá en quien haya obtenido el puntaje superior en la prueba de conocimientos y si el empate persiste, en quien demuestre haber cumplido con el deber de votar en las elecciones públicas inmediatamente anteriores. Si no se puede dirimir el empate, el nominador escogerá discrecionalmente.*

*Efectuados los respectivos nombramientos para proveer los empleos objeto de la convocatoria u otros iguales a éstos, se retirarán de la lista de elegibles los servidores en los que hayan recaído dichos nombramientos, salvo que no hayan aceptado o no se hayan posesionado por razones ajenas a su voluntad. **El nominador deberá utilizar las listas en estricto orden descendente, para proveer las vacantes que se presenten en el mismo empleo o en otros iguales,** para los cuales se exijan los mismos requisitos, o en empleos de inferior jerarquía. En este último caso, la no aceptación del nombramiento no constituye causal para la exclusión de la lista de elegibles.”*

En ese marco normativo, fueron publicadas el 8 de julio de 2016 las listas de elegibles de las Convocatorias 001, 002, 003, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 011, 012, 013, 014 (mediante las Resoluciones 337 a 349) y el 11 de julio de 2016 se publicó la lista de elegibles de la Convocatoria 004 (mediante Resolución 357); actos administrativos que tienen en común, el artículo tercero resolutivo:

**“ARTICULO TERCERO: VIGENCIA. La presente lista de elegibles tiene vigencia de dos (2) años, contados a partir de la fecha de su publicación y será utilizada de conformidad con lo previsto en el artículo 216 del Decreto Ley 262 de 2000, en consonancia con el artículo vigésimo de la Resolución 040 de 2015”.**

De estas listas se efectuaron unas correcciones y aclaraciones a las precitadas listas de elegibles, mediante las Resoluciones N° 358 del 12 de julio de 2016, 410 del 31 de agosto de 2016, 428 del 6 de septiembre de 2016, 453 del 3 de octubre de 2016, 711 del 31 de octubre de 2016, 726 del 11 de noviembre de 2016 y 0043 del 21 de febrero de 2017, sin que en estos actos administrativos se efectuara modificación expresa al artículo tercero de las Resoluciones 337 a 349 del 8 de julio de 2016, esto es, sobre la vigencia de las listas de elegibles.

Conforme lo anterior, es evidente que por disposición normativa un empleo puede encontrarse vacante de forma temporal o definitiva y debe ser provisto igualmente de manera transitoria mediante un encargo o nombramiento provisional, teniendo en cuenta que la vacante no está asignada indefinidamente sino de forma temporal porque su finalidad es ser provista de manera definitiva en cumplimiento del artículo 125 constitucional.

Por lo tanto, es claro que la Procuraduría General de la Nación cuenta con una habilitación legal para proveer los cargos vacantes de carrera de forma transitoria con personal no seleccionado mediante un sistema de mérito, sin embargo, al existir una lista de elegibles vigente al momento de configurarse la vacante, debe acudir a ella para designar a una persona que se encuentre en ella, tal y como lo dispone el inciso 6 del artículo 216 del Decreto Ley 262 de 2000.

Ahora bien, en el presente caso las listas de elegibles reseñadas tuvieron una vigencia de dos años a partir de la fecha de su publicación, tal y como lo señala el artículo 3 de la Resolución No. 357 de 2016, y de conformidad con las diferentes posturas que se han adoptado en el tema para determinar su vigencia, esto es, bien sea porque se tome como punto de partida de la contabilización de los dos años de que trata el inciso 2 del artículo 20 de la Resolución N°040 de 2015<sup>5</sup> (regla temporal del concurso), la fecha de publicación de las Resoluciones 337 a 349 y 357 (**8 de julio y 11 de julio de 2016**), o que se tomen las fechas de publicación de las Resoluciones 358, 410, 428, 453, 711, 726, 0043 (12 de julio, 31 de agosto, 6 de septiembre, 3 y 31 de octubre y 11 de noviembre de 2016, y 21 de febrero de 2017), toda vez que aún en este segundo evento, como mínimo, las listas de elegibles de las Convocatorias 001 a 003, 005, 007 a 009 y 011 a 014 -que tuvieron como única corrección la de la Resolución 358 del **12 de julio de 2016**- estarían llamadas a fenecer dos años después. Es decir, que en cualquiera de las interpretaciones que se vienen suscitando en torno a la vigencia de las listas de elegibles del concurso para el ingreso de personal en cargos de Procuradores Judiciales I y II, el término en que se encuentran llamadas a fenecer la mayoría de las listas (al menos 11 de las 14 existentes) oscilaban entre el **8 y el 12 de julio de 2018**.

Conforme lo anterior, los integrantes de las listas de elegibles tienen una expectativa legítima de ser nombrados y acceder a la función pública conforme las reglas del sistema de carrera administrativa, en virtud del mérito como garantía

---

<sup>5</sup> “Las listas de elegibles tendrán vigencia de dos (2) años contados a partir de la fecha de su publicación y será utilizada de conformidad con lo previsto en el 216 del Decreto Ley 262 de 2000”.

de su prestación eficiente, y conforme a las prescripciones del artículo 209 Constitucional debe estar al servicio de los intereses generales, y desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Al respecto, es necesario precisar que la medida cautelar de suspensión de la Resolución 40 de 2015 adoptada en el marco del proceso de Acción Popular 2018-666, fue levantada mediante Auto No. 2018-09-0585 del 18 de septiembre de 2018, decisión que se encuentra en firme, como quiera que a través de providencia del 11 de marzo de 2019 se rechazó un recurso de reposición interpuesto, se rechazaron otras solicitudes y se reconocieron unas coadyuvancias, contra la cual no procede recurso alguno.

En ese orden de ideas, se constata de los medios de prueba documentales que se allegaron con la demanda que el nombramiento se efectuó el 1 de octubre de 2020 esto es, cuando ya no se encontraban vigentes las listas de elegibles, y en esa medida, se hace necesario analizar, conforme las etapas procesales establecidas y garantizando el derecho de contradicción y de defensa si el acto demandado contiene una causal o fundamento para acudir a personas externas a esa lista, o una razón para no proveer el cargo de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 262 de 2000, y poder determinar si la entidad debía o no utilizar las figuras contenidas en el Régimen de Carrera Administrativa para proveer los cargos vacantes.

De este modo, considera la Sala Dual que hasta el momento no se encuentra probada una violación incontrovertible y evidente de las normas referidas como violadas respecto del acto demandado, por cuanto como se indicó *ut supra*, no había lista de elegibles vigente al momento de su nombramiento y en lo atinente a la omisión del deber de motivar por parte de la entidad demandada el acto de nombramiento, se hace necesario conocer el expediente administrativo para valorar si se configura o no una expedición irregular del acto y respecto a la infracción a las normas en que debía fundarse, se requiere corroborar si había o no personal de carrera que tuviese los requisitos para ser nombrado en encargo, pero este último elemento en este estado del proceso, aún está incipiente.

De igual forma, no se encuentra con claridad que exista una relación violatoria que implique que se cause un perjuicio irremediable o se genere una situación más gravosa para el interés público de no decretarse la medida solicitada, por cuanto el servicio no se ha suspendido y la presunción de legalidad del acto, irradia que quien fue nombrado reunía los requisitos para el cargo, distinto a que se acredite que la entidad no debía efectuar ese nombramiento sino como última *ratio*, por lo que resulta indispensable estudiar los argumentos que sobre el punto pueda esgrimir la parte demandada, junto con las pruebas que pueda aportar para llegar a una conclusión sólida y atendiendo en todo caso a los fundamentos jurídicos que se presenten.

En consecuencia, la solicitud de suspensión provisional presentada por la demandante como medida cautelar será negada, precisando que en virtud del

inciso segundo del artículo 229 de la ley 1437 de 2011, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Finalmente, precisar que de conformidad con los decretos legislativos 491 de 2020 (art.11,12) y 806 (art. 2) de 2020 así como lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020 (art.14-40) del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala deliberó y aprobó el proyecto por medios virtuales.

Por lo anterior, al estar reunidos los requisitos formales previstos en la ley, se dispondrá la admisión de la demanda, y se negará la suspensión provisional del acto demandado al no reunirse los presupuestos de procedencia y de fondo.

En mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- ADMITIR** para tramitar en **única instancia** conforme a lo previsto en el numeral 12° del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, la demanda promovida por la señora Lourdes María Díaz Monsalve, en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, contra el nombramiento de la señora EDILMA HERRADA CÁRDENAS en el cargo de Profesional Universitario G-17, de la Procuraduría Segunda Delegada para la Investigación y Juzgamiento Penal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** personalmente a EDILMA HERRADA CÁRDENAS en la forma prevista en el literal a) del numeral 1° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, a través del medio electrónico informado por el demandante (pág. 10 demanda), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, con entrega de copia de la demanda y sus anexos e informarle que la demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación personal del auto admisorio de la demanda o al del día siguiente de la publicación del respectivo aviso, según el caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011.

De no ser posible su notificación personal, dentro de los dos (2) días siguientes a la expedición de este auto, notifíquese de conformidad con lo previsto en los literales b) y c) del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, con aplicación de lo consagrado en los literales f) y g) de esa misma disposición, según los cuales las copias de la demanda y sus anexos quedarán en la Secretaría a disposición del notificado, y el traslado o los términos que conceda el auto notificado sólo comenzarán a correr tres (3) días después de la notificación personal o por aviso, según el caso; de igual manera, si el demandante no acredita las publicaciones en la prensa requeridas para surtir las notificaciones por aviso previstas en los literales anteriores, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación del Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente.

**TERCERO.-** Notifíquese personalmente a la Procuraduría General de la Nación, en la forma dispuesta en el numeral 2° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011,

mediante mensaje dirigido al buzón para notificaciones judiciales de dicha entidad.

Infórmese al funcionario y a la autoridad que intervino en la expedición del acto acusado que la demanda podrá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes a aquel en que sea hecha la notificación personal del auto admisorio.

**CUARTO.-** Notifíquese personalmente al señor agente del Ministerio Público, según lo dispuesto en el numeral 3 ° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 199 *ibídem*, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

**QUINTO.-** Notifíquese por estado al demandante según lo dispuesto en el numeral 4 ° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

**SEXTO.-** Por secretaría infórmese a la comunidad la existencia de este proceso en la forma prevista en el numeral 5° del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

**SÉPTIMO.-** Notifíquese personalmente al Director General o al representante delegado para recibir notificaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

**OCTAVO.-** **NEGAR** la medida cautelar de suspensión provisional del artículo 117 del Decreto 963 de 1 de octubre de 2020 mediante el cual el Procurador General de la Nación prorrogó el nombramiento en provisionalidad, por el término de seis meses, de EDILMA HERRADA CÁRDENAS en el cargo de Profesional Universitario G-17, de la Procuraduría Segunda Delegada para la Investigación y Juzgamiento Penal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**NOVENO.-** Por Secretaría realizar la compensación respectiva en el reparto y las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI, de conformidad con la aceptación del impedimento presentado por el Doctor Fredy Ibarra Martínez.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado

  
**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 2021-02- 076 E**

Bogotá, D.C., Doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**EXP. RADICACIÓN:** 250002341000 2021 00117 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD ELECTORAL  
**DEMANDANTE:** LOURDES MARÍA DÍAZ MONSALVO  
**DEMANDADO:** EDILMA HERRADA CÁRDENAS-  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
NACIÓN  
**TEMAS:** NOMBRAMIENTO PROFESIONAL  
UNIVERSITARIO G-17, DE LA  
PROCURADURÍA SEGUNDA DELEGADA  
PARA LA INVESTIGACIÓN Y  
JUZGAMIENTO PENAL  
**ASUNTO:** RESUELVE IMPEDIMENTO  
**MAGISTRADO:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede la Sala dual a pronunciarse sobre la declaración de impedimento que formulara el magistrado Fredy Ibarra Martínez, tal y como consta en el expediente.

**I. ANTECEDENTES**

La señora Lourdes María Díaz Monsalve, promovió medio de control electoral solicitando la nulidad del artículo 117 del Decreto 963 de 1 de octubre de 2020 mediante el cual el Procurador General de la Nación prorrogó el nombramiento en provisionalidad, por el término de seis meses, de EDILMA HERRADA CÁRDENAS en el cargo de Profesional Universitario G-17, de la Procuraduría Segunda Delegada para la Investigación y Juzgamiento Penal, considerando que se ha vulnerado el Régimen de Carrera Administrativa, y se ha faltado al deber motivar los actos administrativos que disponen sobre nombramientos provisionales.

Mediante acta de reparto No. 25000234100020210000117 del 4 de febrero de 2021, y encontrándose con proyecto de estudio de admisión de la demanda, el Magistrado Fredy Ibarra Martínez a través de Auto del 5 de febrero de 2021, se declara impedido para decidir el asunto, concretamente debido a que su esposa Patricia Chávez Agreda se encuentra vinculada en un cargo de asesora en la Procuraduría General de la Nación, el cual eventualmente puede ser provisto en propiedad en carrera administrativa y podría tener un interés en las resultados del proceso.

Lo anterior con fundamento en las causales establecidas en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso y el numeral 4 del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011.

Visto lo anterior, la Sala procederá a resolver el impedimento, previas las siguientes

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

Corresponde a la Sala Dual de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolver sobre la manifestación de impedimento presentada por el Magistrado Fredy Ibarra Martínez, de conformidad con lo dispuesto en el numeral tercero del artículo 131 de la Ley 1437 de 2011.

### **2.2. Naturaleza de los impedimentos y recusaciones**

Las causales de impedimento y recusación establecidas en los diferentes estatutos procesales buscan garantizar la independencia e imparcialidad del juez que tiene bajo su conocimiento la resolución de un litigio, en el que se espera que actúe con toda la autonomía y objetividad necesarias para discernir en igualdad y en derecho la demanda de justicia que se ventila, como un avance significativo en la solución de conflictos que se hiciera primero bajo la propia mano y posteriormente con la consolidación del estado-nación, y el monopolio de la violencia legítima, como una forma civilizada de justicia a cargo precisamente del Estado.

En este sentido, el debido proceso comporta también, la obligación del juez de expresar las circunstancias que pueden alterar esas condiciones ideales en las que se tramita y decide un proceso para que el juez que le sigue en turno, valore si las mismas, logran afectar en suma esos dos pilares y proceda a apartarse del caso. Y por otro lado, el derecho de las partes para recusar al funcionario cuando considere que dichas circunstancias alteran el equilibrio de las partes y la autonomía del juzgador.

### **2.3. Integración normativa entre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Código General del Proceso**

Ahora bien, las causales de impedimento y recusación que pueden invocarse en un proceso de nulidad electoral, son aquellas consagradas en el Código General del Proceso, en su artículo 141, por remisión concreta del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no contempla regulación especial frente al trámite de los impedimentos y sus causales.

En esa medida, las causales de impedimento que en el contencioso administrativo se incorporan de la legislación procedimental civil (por ausencia de regulación) deben ser aplicadas en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos que corresponden a la jurisdicción (artículo 306 de la Ley 1437 de 2011) y analizadas en el contexto de aquellas circunstancias que en los distintos medios de control puedan verdaderamente afectar la imparcialidad del Juez, la recta administración de justicia y el debido proceso de las partes.

## 2.4. Causal invocada

En el caso concreto, la primera causal invocada por el magistrado Fredy Ibarra Martínez está contenida en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso que señala concretamente:

***“Artículo 141. Causales de recusación.***

*Son causales de recusación las siguientes:*

***1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso.*** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Adicionalmente, invoca el numeral 4 del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011 que dispone:

***“ARTÍCULO 130. CAUSALES.*** *Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:*

*(...)*

***4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.***

En tal escenario se tiene que en estos eventos se le permite al juez apartarse del conocimiento del proceso que le ha sido asignado por reparto para su instrucción y decisión, por lo que en relación con la causal invocada, resulta necesario señalar que el interés directo o indirecto que se pueda tener, es la más genérica de todas las causales de impedimento consagradas por el legislador, sin que ello signifique que cualquier circunstancia pueda dar lugar a que se predique su configuración, pues se requiere que exista un elemento o *ingrediente subjetivo* desde la perspectiva económica, moral, intelectual, etc., que genere una expectativa traducida en interés en el sujeto procesal, que conlleve a que su imparcialidad pueda verse afectada, en el entendido de que la posición que adopte frente al caso (intervenir a favor o en contra de las pretensiones, o sencillamente, no intervenir), le pueda generar un beneficio o un perjuicio, de lo cual dimane su interés, y que por eso, sea mejor apartarse<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Corte Constitucional en el Auto 080 A del 1° de junio de 2004, ha destacado que se ha reconocido por parte de la doctrina procesal que la procedencia de un impedimento o recusación por la existencia de un interés en la decisión, requiere la comprobación previa de dos (2) requisitos esenciales, a saber: El interés debe ser actual y directo. Es directo cuando el juzgador obtiene, para sí o para los suyos, una ventaja o provecho de tipo patrimonial o moral, y es actual, cuando el vicio que se endilga de la capacidad interna del juzgador, se encuentra latente o concomitante

Frente a la primera casual invocada, esto es la relacionada con un interés directo o indirecto por parte de la cónyuge del Magistrado Ibarra Martínez en las resultas del proceso, se debe precisar que no se encuentra configurada, en la medida en que el cargo que ocupa la señora Chávez Agreda en la entidad demandada no guarda relación directa con el nombramiento que se controvierte en la presente actuación, así como tampoco tiene incidencia en su nombramiento o en la disposición de esa vacante, pues es una potestad exclusiva del Procurador General de la Nación y no de sus asesores, efectuar la provisión del empleo, bien sea que el nombramiento sea por concurso, encargo o en provisionalidad, y la consecuencia, en caso de prosperar el medio de control de nulidad electoral, tendrá efectos exclusivamente sobre el nombramiento de la señora Herrada Cárdenas.

Ahora, se observa que si bien el Magistrado Ibarra Martínez invoca como segunda causal la señalada en el numeral 4 del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011, relacionada con el hecho de tener su cónyuge la calidad de asesora de alguna de las partes del proceso, lo cierto es que la causal hace referencia al grado de confianza y asesoría que le brindara el personal más cercano a su círculo directo para la toma de decisiones y no por la denominación técnica del cargo en la carrera administrativa, pues allí son cientos de empleos que pertenecen al nivel asesor, de manera que independientemente de la nomenclatura del cargo, lo que importa es que el ejercicio de la función del mismo involucre efectiva y materialmente asesorar al Procurador General de la Nación, por lo que el supuesto al que se refiere la norma no se configura, dado que en el presente caso, la señora Chávez Agreda, hace parte del nivel asesor dentro de la organización de la Procuraduría General de la Nación, diferente de la causal establecida en el numeral 3 de la misma normativa que dispone:

*“(...) Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.”*

En esa medida, al encontrarse el cargo de la cónyuge del Magistrado que manifiesta el impedimento dentro del *nivel asesor* en la entidad que es demandada en el medio de control de nulidad electoral invocado en el asunto, habrá de declararse fundado el impedimento del Dr. Ibarra Martínez, dada la naturaleza de su nombramiento dentro de la Procuraduría General de la Nación.

En ese orden de ideas, la situación de carácter particular y concreta expuesta por el señor magistrado constituye un *ingrediente subjetivo relevante* de la causal de interés que trae la legislación procesal y en consecuencia la Sala declarará fundado el impedimento presentado por el magistrado Fredy Ibarra Martínez pues se encuentra acreditada la existencia de un eventual compromiso de la autonomía, independencia e imparcialidad.

---

al momento de tomar la decisión. Entonces, ni los hechos pasados, ni los hechos futuros tienen la entidad suficiente para deslegitimar la competencia subjetiva del juez.

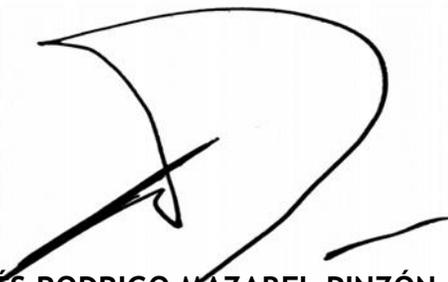
Por lo anterior, la Sala de conformidad con el artículo 140 del C.G.P., y 131, numeral 3 de la Ley 1437 de 2011,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- DECLARAR FUNDADO** el impedimento formulado por el señor magistrado Fredy Ibarra Martínez, para continuar conociendo del proceso de la referencia.

**SEGUNDO.- COMUNICAR** esta decisión al magistrado Fredy Ibarra Martínez y devolver inmediatamente el expediente al Despacho de origen para lo pertinente.

**CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado