



233

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-41-000-2018-000173-01

Actor: CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ

Demandados: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y otros

Asunto: Confirma negativa por inexistencia del mandato que se exige

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 13 de marzo de 2018 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que negó sus pretensiones.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

El señor **CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ**, en ejercicio del medio de control de cumplimiento, demandó del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la Superintendencia de Notariado y Registro y de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Norte, el cumplimiento del artículo 14 de la Resolución No. 0138 de 2014¹.

1.2. Hechos

La parte actora sostuvo que el artículo 14 de la Resolución No. 0138 de 2014 "...ordena la inscripción de ese acto en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios que se encuentran dentro de los límites de la reserva forestal Cuenca Alta del Río Bogotá".

¹ Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



Afirmó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible "...determinó que en el texto del folio de Matrícula Inmobiliaria 50N-20334163 y en el texto de sus folios segregados, debe estar inscrita la afectación ambiental al derecho de dominio, referida en el punto anterior, y así lo solicitó, expresamente el titular de esa cartera ministerial, a la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá D.C., desde el mes de octubre del año 2016, tal como consta en prueba anexa", pero advirtió que esta última "...se niega a inscribir en el texto del folio de Matrícula Inmobiliaria 50N-20334163, y en el texto de sus folios segregados, la citada afectación ambiental, argumentando una y mil razones arbitrarias, las mil y una inventivas".

De igual manera, indicó que el hecho de que esté en curso una actuación administrativa no es óbice para que se niega la inscripción que reclama.

De acuerdo con lo expuesto, solicitó:

"...se profiera, dentro del término legal, inmediata, debida y cabal orden de inscripción, en el texto de folio de matrícula inmobiliaria 50N-20334163 y en el texto de todos sus folios segregados, de la Resolución No. 0138 de enero 31 de 2014 proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible..."

1.3. Actuación procesal

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, por auto de 14 de febrero de 2018², admitió la demanda y ordenó notificar a todos los accionados.

1.4. Contestaciones

1.4.1. De la Superintendencia de Notariado y Registro

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica afirmó que la petición del demandante deviene improcedente, lo primero porque no hay renuencia de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá en la medida que el acatamiento de la Resolución No. 138 de 2014 es "...uno de los temas objeto de la actuación administrativa contenida en el expediente 165 de 2015, decidida mediante Resolución 427 de

² Folio 13



2017 de esa Oficina y a la fecha se encuentra en segunda instancia en atención los recursos interpuestos por el accionante y algunos de los intervinientes...”.

Sumado a lo anterior, consideró que el demandante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, que no precisó.

Para finalizar, propuso las excepciones de ausencia de requisitos formales de la demanda porque se omitió la manifestación bajo juramento de no haber ejercido otra acción de cumplimiento y falta de renuencia que fundó en la imposibilidad de acceder al registro en virtud de la actuación administrativa en curso (fls. 19 al 26).

1.4.2. Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Su apoderado judicial solicitó denegar las pretensiones de la parte actora por considerar que su representada no ha incurrido en el incumplimiento que se aduce y tampoco se ha negado a realizar las actuaciones que le competen.

Como fundamento de lo expuesto relató que, en tres oportunidades, mediante Oficios Nos. 8000 E2-2018-001767 de 24 de enero de 2018, 2016-025772 y 8140-2017-038907 solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Bogotá, Zona Norte, “...la afectación inscripción corrección en los folios de matrícula inmobiliaria de este predio...”.

Además, propuso las excepciones “ausencia de nexo causal” al considerar que ese Ministerio no tiene injerencia en las omisiones a las que se refiere el demandante y falta de legitimación en la causa por pasiva (fls. 29 al 40).

1.5. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante sentencia de 13 de marzo de 2018, negó las pretensiones de la demanda.

Para arribar a esa decisión, el Tribunal señaló que el ministerio accionado “...ya realizó la solicitud de afectación del FMI 50N-20334163, además no tiene dentro de sus funciones asignadas por



ley, el actuar como superior jerárquico de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, así mismo, procedió a dar traslado a la Superintendencia de Notariado y Registro de las peticiones, observándose que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no ha sido renuente a cumplir lo preceptuado en la Resolución 138 de 2014”.

En lo referente a la Superintendencia de Notariado y Registro avaló que hasta que no se decida de manera definitiva la actuación administrativa, de la cual tiene conocimiento el actor, no era posible acceder a lo solicitado en la demanda (fls. 65 al 82).

1.8. Impugnación

La parte actora impugnó la decisión anterior en procura de que fuera revocada, con fundamento en los siguientes argumentos:

Afirmó que con la negativa de acceder a sus pretensiones la sentencia incurre en:

i) Violación de normas constitucionales, porque no atender lo dispuesto por la Resolución No. 138 de 2014 va en contra del interés ecológico nacional, “defrauda” el derecho colectivo al ambiente sano, asalta el interés general, desprotege “...las riquezas naturales, el patrimonio cultural, entre otros.

ii) Defecto sustantivo porque “es falso” que las accionadas hayan cumplido el mandato impuesto por el artículo 14 de la Resolución No. 0138 de 2014, que es una orden “...imperativa, prevalente e incondicionada”.

Además, por considerar que se desatendieron los artículos 87, 88, 89, y 91 del CPACA.

iii) Defecto fáctico por indebida valoración probatoria, porque es falso que la actuación administrativa en la cual se dictó la Resolución No. 0427 de 2017 “tuviera como objeto exigir la inscripción en el registro de la Resolución No. 0138 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible...”. De lo cual concluyó que “el a quo no valoró debidamente el texto de las



135

pretensiones de la Resolución No. 0000427 de 24 de octubre de 2017...”.

iv) violación de norma superior porque atenta contra los derechos al debido proceso, a la legalidad, prevalencia del derecho sustancial, a la igualdad, a la imparcialidad, a la buena fe, a la moralidad administrativa, a la transparencia, a la eficacia, a la propiedad, con su decisión de negar lo requerido en su demanda de cumplimiento (fl. 93 CD).

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA” Ley 1437 de 2011³, así como del Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de las “...apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”.

2.2.- Generalidades sobre la acción de cumplimiento

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

³ “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (...)”.



En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997⁴, que reglamenta esta acción, **exige como requisito de procedibilidad “la renuencia”** (artículo 8°), esto es, **haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado**, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

Para que la demanda proceda, se requiere:

- a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;
- b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;
- c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.

2.3.- Norma que se solicita acatar

2.3.1. Resolución No. 0138 de 2014⁵

“ARTÍCULO 14.- Anotación Predial Inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos. Este Ministerio deberá solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- dentro de los treinta (3) días siguientes a la publicación de la presente resolución, para que en virtud del principio de colaboración armónica entre las entidades públicas remita a este Ministerio, la información catastral acompañada de los registros 1 y 2 de los predios que se encuentran en dicho límite con la finalidad de solicitar la anotación predial a las Oficinas de Registros de Instrumentos Públicos, respectivas”.

⁴ “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

⁵ Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



2.4. Del agotamiento del requisito de procedibilidad

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste**⁶ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que "...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento"⁷

Sobre este tema, esta Sección⁸ ha dicho que:

"Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y 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, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en

Sobre el particular esta Sección ha dicho: *"La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**"⁶. (Negrita fuera de texto)*

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.



forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos⁹ (Negritas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”.¹⁰

En este caso, con la demanda, la parte actora allegó copia de las peticiones radicadas el 28 de noviembre de 2017 y 11 de enero de

⁹ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

¹⁰ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.



137

2018¹¹, ante el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Superintendente de Notariado y Registro y la Registradora Principal Oficina de Registro de instrumentos Públicos de Bogotá D.C., Zona Norte, en las que manifestó que la presentaba con la finalidad de constituirlos en renuencia “por la reiterada negativa de debida inscripción en los folios de matrícula (...) 50N-20334163 (...) y de la Resolución No. 0138 de 2014...”.

Además, allegó copia de los Oficios Nos. 50N2018EE01680 Y 50N2018EE01686, ambos de 19 de enero de 2018, en el cual la Coordinadora Grupo de Gestión Jurídica Registral de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Bogotá Zona Norte, le informa al demandante que “...la inscripción de la resolución No. 138 de 2014 emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue uno de los temas objeto de la actuación administrativa contenida en el expediente 165 de 2015, decidida mediante Resolución No. 427 de 2017 de esta Oficina y a la fecha se encuentra en segunda instancia en atención a los recursos interpuestos por usted y algunos de los intervinientes, por lo tanto, mientras ese acto administrativo no sea revocado total o parcialmente, me permito reiterar su contenido”.

De acuerdo con lo anterior, no hay duda que previo a acudir al ejercicio de la presente acción de cumplimiento, la parte actora agotó en debida forma el requisito de renuencia, lo que impone realizar el estudio de las pretensiones de la demanda.

2.5. De la procedencia de la acción de cumplimiento

La parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende que se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la Superintendencia de Notariado y Registro y de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Norte, el cumplimiento del artículo 14 de la Resolución No. 0138 de 2014¹² y, en consecuencia, procedan a inscribir la afectación ambiental en el folio de Matrícula Inmobiliaria 50N-20334163.

La Sala manifiesta que el precepto que se pide ordenar cumplir actualmente es exigible en la medida que no está derogado o

¹¹ Ver CD en folio 3 del expediente

¹² Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



suspendido, su cumplimiento no implica el establecimiento de gasto alguno y no se advierte que la parte demandante cuente con otro mecanismo de defensa judicial que torne en improcedente la presente acción de constitucional.

Caso concreto

Como ya se expuso, la parte actora solicita que se ordene a las accionadas que den cumplimiento al artículo 14 de la Resolución No. 0138 de 2014¹³ y, en consecuencia, procedan a inscribir la afectación ambiental en el folio de Matrícula Inmobiliaria 50N-20334163.

Así las cosas, la Sala pone de presente a las partes y especialmente al recurrente que el objeto de la acción de cumplimiento es lograr el acatamiento de un mandato claro, expreso y exigible, contenido en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, esto de conformidad con los artículo 146 del CPACA y 1º de la Ley 393 de 1997 y con los pronunciamientos de esta Corporación.

En consecuencia, es necesario analizar los mandatos que contiene el precepto, si están cumplidos o no, y si guardan relación con las pretensiones de la demanda.

Advierte la parte actora que las accionadas incumplen con el contenido del artículo 14 de la Resolución No. 0138 de 2014; por tanto, lo primero que se debe establecer son los mandatos que contiene y su destinatario.

Conviene recordar que dicho precepto dispone:

“ARTÍCULO 14.- Anotación Predial Inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos. Este Ministerio **deberá solicitar** al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- dentro de los treinta (3) días siguientes a la publicación de la presente resolución, para que en virtud del principio de colaboración armónica entre las entidades públicas remita a este Ministerio, la información catastral acompañada de los registros 1 y 2 de los predios que se encuentran en dicho límite **con la finalidad de solicitar la anotación predial a las Oficinas de Registros de Instrumentos Públicos**, respectivas”.

¹³ Del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



Encuentra la Sala que este precepto impone al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en primera medida **acuda al IGAC** para obtener la información catastral que necesita, para luego **sí requerir a las Oficinas de Registro la anotación en los folios de matrícula inmobiliaria que corresponda.**

En este caso, la obligación del Ministerio accionado de **solicitar la inscripción** que refiere el artículo 14, que se dice desacatado, tal y como lo concluyó el Tribunal, se demostró cumplida.

En efecto, la Cartera Ministerial accionada con la contestación de la demanda allegó copia de dos comunicaciones¹⁴ dirigidas a la Registradora Principal Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Zona Norte en las cuales se solicita "...inscripción de afectación en folios de matrículas inmobiliarias de predios de La Calera" entre los cuales se encuentra la No. 50N-20334163 a la que alude el actor.

Para mayor claridad, la Sala destaca el Oficio No. MIN-8000-E2-2016-025772 de 7 de octubre de 2016¹⁵, en la que expresamente se pidió "...efectuar la afectación del folio de la matrícula inmobiliaria 502N-20334163 y de todos aquellos folios que se segreguen de la misma en el municipio de La Calera, por cuanto el predio en este municipio hace parte en su totalidad de la Reserva Forestal Protectora Productora La Cuenca Alta del Río Bogotá, declarada mediante la Resolución 076 de 1977 y realinderada a través de la **Resolución 138 de enero de 2014**".

De acuerdo con lo anterior, la Sala reitera que se encuentra debidamente atendida la obligación impuesta por el artículo 14 de la Resolución No. 138 de 2014, en la medida que **el Ministerio accionado solicitó ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de Bogotá Zona Norte, la anotación en el folio de matrícula que requiere el demandante.**

Ahora bien, es necesario dejar en claro que si bien no hay prueba en el expediente que dicha oficina haya atendido en debida forma la petición de inscripción del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es lo cierto que en la medida que el mentado **artículo 14 no impone mandato claro, expreso y exigible a su cargo, este**

¹⁴ Del 24 de enero de 2018 folio 41 al 43

¹⁵ Folios 58 al 59



juez de acción de cumplimiento no tiene competencia para dictar orden en ese sentido.

De la anterior afirmación no es dable concluir que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de Bogotá Zona Norte, pueda dejar de atender sus funciones legales y las peticiones que se le presenten, pero debe recordarse que en sede de medio de control de cumplimiento solo resulta exigible el mandato contenido en la norma que se dice desatendida, que para este preciso caso se limita al Ministerio accionado en los términos ya expuestos.

En conclusión, la Sala confirmará la negativa de las pretensiones de la demanda pero por encontrar que el mandato contenido en el precepto que se dice desatendido solo está en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la cual ya fue atendida en los términos impuestos por la Resolución No. 138, artículo 14.

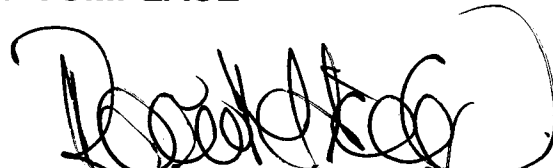
En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

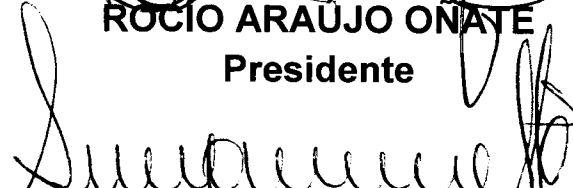
FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 13 de marzo de 2018 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, pero por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ROCÍO ARAUJO ONATE
Presidente


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera



CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

