

Bogotá, D.C., 10 de noviembre de 2025

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-

Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)
Accionado: Superintendencia de Notariado y Registro

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales y el gobierno constitucional en Colombia, presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra de la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** (en adelante Supernotariado) por la renuencia en el cumplimiento de los deberes consagrados en los incisos 1, (parcial), 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 -Estatuto Anticorrupción-, los cuales imponen a las entidades públicas el deber de limitar la publicidad oficial al cumplimiento de su finalidad institucional, y prohíben expresamente su utilización para la promoción de servidores públicos o para la difusión de asuntos ajenos a las funciones que legalmente les corresponden.

I. NORMA CON FUERZA MATERIA DEL LEY INCUMPLIDA

La Ley 1474 de 2011 “*por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*”, publicada en el Diario Oficial 48.128 de 12 de julio, dentro de las medidas administrativas para la lucha contra la corrupción, fijó en su artículo 10 límites estrictos al uso de la publicidad oficial, con el fin de asegurar que los recursos públicos destinados a divulgación institucional se orienten al cumplimiento de las finalidades legales de cada entidad y a garantizar el derecho ciudadano a la información (anexo 2):

“LEY 1474 DE 2011

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (...)

“ARTÍCULO 10. PRESUPUESTO DE PUBLICIDAD. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo derogado por el artículo 50 de la Ley 1551 de 2012>

PARÁGRAFO 2o. *Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando existan motivos de interés público en salud. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.*

PARÁGRAFO 3o. *Las entidades del orden nacional y territorial a que se refiere esta disposición están obligadas a publicar periódicamente en su página de Internet toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero de este artículo”. -subrayado fuera del texto-*

II. AUTORIDAD RENUENTE

La presente acción de cumplimiento va dirigida contra:

La **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** identificado con NIT. 899.999.007-0, representada por **RICARDO AGUDELO SEDANO** o quien haga sus veces.

III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

3.2. Incumplimiento del régimen de publicidad oficial por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro:

1. El sábado 6 de septiembre de 2025 en horas de la noche, los jefes o líderes de los equipos de comunicaciones de las entidades del Gobierno nacional fueron convocados a una reunión con el presidente de la República, programada para el día siguiente, domingo 7 de septiembre, a las 10:00 a.m. en la Casa de Nariño.
2. El propósito de la reunión fue hacer un llamado de atención por parte del presidente a las oficinas de comunicaciones de las entidades del Gobierno nacional, con el fin de intensificar, promover y divulgar sus mensajes, en lo que sería una estrategia de comunicación unificada coordinada por la Secretaría de Prensa y Comunicaciones de la Presidencia de la República.

3. El 12 de septiembre de 2025, el presidente de la República, en alocución pública, se refirió a los hallazgos de la Contraloría General de la República en materia de salud relacionados con la Nueva EPS¹.

Según revelaciones periodísticas, estas comunicaciones harían parte de una estrategia de comunicación coordinada por el Gobierno nacional, orientada a *“visibilizar el colapso del modelo EPS, legitimar la intervención estatal, y posicionar al Presidente como líder que actúa desde la verdad, la justicia y la soberanía”*².



4. Tras dicho anuncio, distintas entidades estatales replicaron aparcas de la alocución en sus redes oficiales, acompañando el mensaje de la etiqueta #SeRobaronLaSalud, incluidas entidades cuya misionalidad no guarda relación directa con el sector salud³.

5. Entre las entidades se encuentra la Superintendencia de Notariado y Registro, una entidad descentralizada, técnica, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial, cuya función es:

“La orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la

¹ Presidencia de la República, Alocución del Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, [YouTube], 12 de septiembre de 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=2ru8no7kKCA>

² @Danielbricen, 15 de septiembre de 2025, 4:59pm, <https://x.com/danielbricen/status/1967709785480106230?s=46> (anexo 3)

³ Pablo Manrique, “Las redes del gobierno como bodega de Petro: así se movieron 77 cuentas oficiales”, La Silla Vacía, 15 de septiembre de 2025, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/las-redes-del-gobierno-como-bodega-de-petro-asi-se-movieron-77-cuentas-oficiales/> (anexo 4)

seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad”⁴

6. El 13 de septiembre el Superintendencia de Notariado y Registro publicó en su cuenta oficial de X (antes Twitter)⁵, información sobre el caso de la Nueva EPS⁶, con referencia a los pronunciamientos sobre el tema por parte del presidente de la República⁷:



⁴ Artículo 4 del Decreto 2723 de 2014.

⁵ @Supernotariado, 13 de septiembre de 2025, 9:05am, <https://x.com/Supernotariado/status/1966865858766270526> (anexo 5)

⁶ @Supernotariado, 13 de septiembre de 2025, 1:21pm, <https://x.com/Supernotariado/status/1966930330880811116> (anexo 6)

⁷ @Supernotariado, 13 de septiembre de 2025, 6:17pm, <https://x.com/Supernotariado/status/1967004859854713155> (anexo 7)



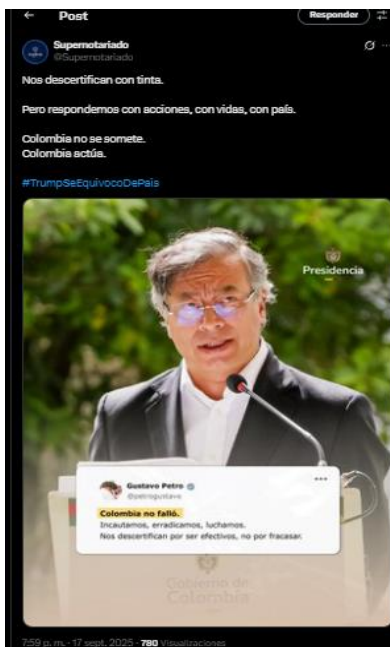
7. El 14 de septiembre, nuevamente, la entidad publicó en su cuenta oficial piezas gráficas y mensajes exaltando la gestión del gobierno nacional⁸:

⁸ @Supernotariado, 14 de septiembre de 2025, 8:17am, <https://x.com/Supernotariado/status/1967216237089632647> (anexo 8)

⁹ @Supernotariado, 14 de septiembre de 2025, 1:36pm, <https://x.com/Supernotariado/status/1967296299755332065> (anexo 9)



8. De igual manera, el 17¹⁰ y 18 de septiembre¹¹, en las cuentas oficiales de la entidad se difundieron y repostearon, respectivamente, mensajes alusivos a la descertificación de Colombia como aliado de la lucha contra el narcotráfico con la etiqueta #TrumpSeEquivocóDePaís.



¹⁰@Supernotariado, 17 de septiembre de 2025, 7:59 p.m.
<https://x.com/Supernotariado/status/1968479955878023344> (anexo 10)

¹¹@Supernotariado, 17 de septiembre de 2025, 7:54 p.m.
<https://x.com/MinjusticiaCo/status/1968840985397313591> (anexo 11)

9. Entre el 23 y el 24 de septiembre, en repetidas ocasiones, la entidad publicó y repostó mensajes sobre la intervención del presidente en la Asamblea General de la ONU con la etiqueta #PetroLíderMundial¹²



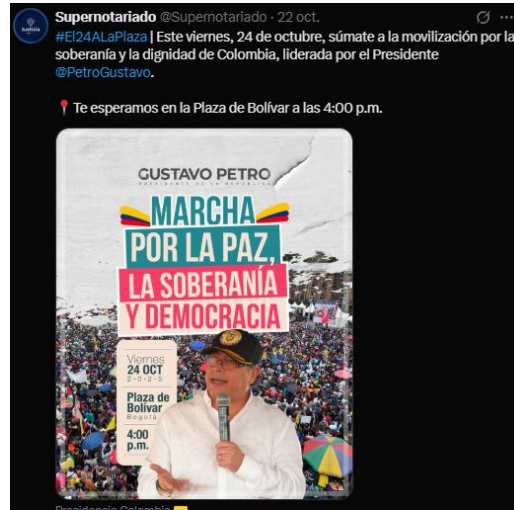
10. El 1 de octubre, desde la cuenta oficial de la Supernotariado se invitó a la movilización por la “Dignidad y la Democracia”, convocada por el presidente de la república en Ibagué, con la etiqueta #IbaguéSeMoviliza¹³

11. El 22 de octubre, la Supernotariado convocó a la movilización liderada por el presidente, bajo la etiqueta #El24ALaPlaza¹⁴:

¹²<https://x.com/Supernotariado/status/1970637794470138055>,
<https://x.com/Supernotariado/status/1970637790904754355>,
<https://x.com/Supernotariado/status/1970637788040028320>,
<https://x.com/Supernotariado/status/1970646082871812347>,
<https://x.com/Supernotariado/status/1970883552649834978> (anexo 12)

¹³<https://x.com/Supernotariado/status/1973463483602837589>,
<https://x.com/Supernotariado/status/1973482240178004088>,
<https://x.com/Supernotariado/status/1973515571590553878> (anexo 13)

¹⁴@Supernotariado, 22 de octubre de 2025, 3:43 p.m.,
<https://x.com/Supernotariado/status/1981099031167226113> (anexo 14)



12. El 23 de octubre, nuevamente, la Superintendencia convocó a dicha movilización¹⁵:



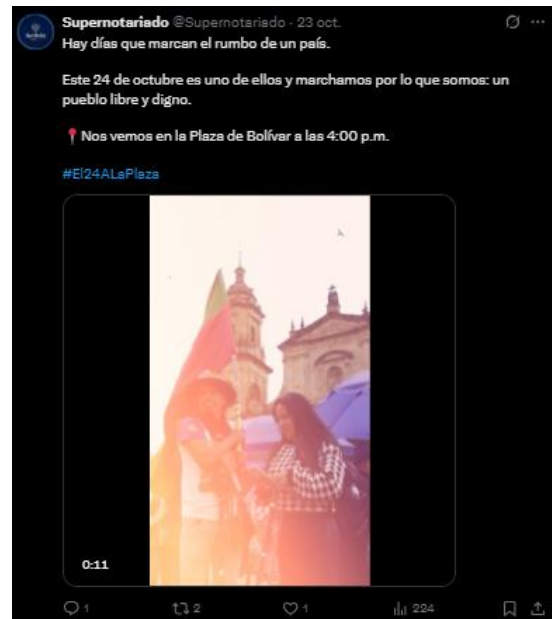
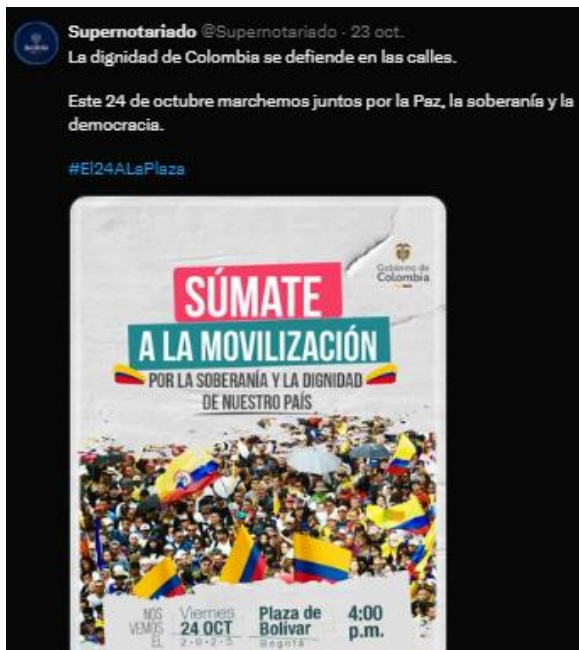
13. Durante la misma jornada, la Supernotariado replicó en repetidas ocasiones la convocatoria a la movilización del 24 de octubre en la Plaza de Bolívar¹⁶

¹⁵@Supernotariado, 23 de octubre de 2025, 11:35 a.m.
<https://x.com/Supernotariado/status/1981399112575860997> (anexo 15)

¹⁶@Supernotariado, 23 de octubre de 2025, 11:58 a.m.,
<https://x.com/Supernotariado/status/1981404756724896099> (anexo 16)



17



18

¹⁷ 23 de octubre, 12:28 p.m., <https://x.com/Supernotariado/status/1981412407412216104> (anexo 17)

¹⁸ 23 de octubre, 1:54 p.m., <https://x.com/Supernotariado/status/1981434146284093670> (anexo 18)

14. Las publicaciones realizadas a través de la cuenta oficial de la Superintendencia de Notariado y Registro (@Supernotariado) constituyen publicidad oficial, en la medida en que corresponden a comunicaciones institucionales dirigidas a la ciudadanía. Conforme al artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, la publicidad oficial comprende toda forma de comunicación o divulgación institucional dirigida al público, con el fin de dar a conocer servicios, planes, programas, proyectos o campañas relacionados con las funciones y competencias de la entidad.

15. El contenido difundido no se ajusta al objeto misional de la Superintendencia, y corresponde a mensajes de carácter gubernamental ajenos a las finalidades y funciones propias de la entidad, en los que se incluye la promoción de servidores públicos como el presidente de la República, lo cual se encuentra prohibido por los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

16. FEDe. Colombia radicó petición de información en los siguientes términos (anexo 19):

II. SOLICITUDES

Por lo anterior, se solicita a la entidad:

1. Indique si funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro participaron en la reunión realizada en la Presidencia de la República, convocada por esta u otra entidad del Gobierno nacional en la que se trataron asuntos relacionados con la estrategia de comunicación gubernamental. Al respecto, precise:

- *La fecha, hora y lugar de la reunión.*
- *La entidad o dependencia convocante y los temas tratados.*
- *El nombre, cargo y funciones de los asistentes por parte de la Superintendencia.*
- *Si existió acta, resumen, comunicación posterior o cualquier instrucción escrita o verbal sobre la orden impartida. En caso afirmativo suministre copia de los documentos.*

2. Informe el mecanismo a través del cual se coordinan las instrucciones o recomendaciones impartidas en materia de divulgación de información oficial, indicando si se utilizan chats de coordinadores de comunicaciones, grupos de mensajería, correos electrónicos, circulares, reuniones periódicas o instrucciones verbales u otros. Aporte copia de los mensajes, comunicaciones, circulares, oficios o piezas recibidas por la entidad con ese propósito.

3. En relación con la campaña realizada alrededor del caso de la Nueva EPS a partir de la alocución presidencial el pasado 12 de septiembre, indique:

- *El medio a través del cual llegaron las piezas comunicacionales a la entidad (chat, correo electrónico, circular, instrucción directa u otro).*
- *El nombre, cargo y entidad de origen de la persona o dependencia que remitió dichas piezas.*
- *El nombre, cargo y funciones de la persona o área de la Superintendencia que las recibió y ejecutó su publicación.*
- *La ruta administrativa o procedimiento interno seguido para su aprobación y difusión, indicando si existió algún acto administrativo, instrucción interna o aval de un superior jerárquico.*

4. Informe el nombre, cargo y funciones de los responsables del área de comunicaciones de la Superintendencia, especificando sus roles frente a la definición, diseño y difusión de contenidos institucionales.

5. Indique la justificación legal, técnica y presupuestal invocada por la Superintendencia para difundir campañas o mensajes no relacionados con sus funciones misionales, incluyendo, a título de ejemplo, los vinculados con el caso de la Nueva EPS.

En su respuesta, la entidad hizo referencia a lo establecido en el artículo 209 constitucional, indicando que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que la difusión de dichos mensajes ajenos a su objeto misional se desarrolló con fundamento en los principios de moralidad, eficacia, igualdad, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Además, hace referencia a que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

13. De igual manera, la Fundación elevó solicitud de cumplimiento previa la interposición de una acción de cumplimiento ante la entidad en los siguientes términos (anexo 20):

“III. SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO

Se solicita a la Superintendencia a dar cumplimiento inmediato a los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 en los siguientes términos:

i) Que toda actividad de divulgación adelantada por la entidad a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional se limite a buscar el cumplimiento de la finalidad misional que le asigna la ley, orientándose a informar a la ciudadanía sobre sus programas, planes, proyectos y servicios.

ii) Que se abstenga de utilizar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación o comunicación institucional, para la promoción o exaltación de servidores públicos, o para replicar mensajes ajenos a su misión legal.

iii) Que se proceda al retiro de las publicaciones que no se ajusten a la finalidad institucional ni a las funciones legales de la entidad y que contravengan las prohibiciones previstas en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción-, dejando claro que este requerimiento no se limita a la campaña sobre la descertificación ni a un episodio particular, sino que cobija cualquier publicación de la entidad que reproduzca mensajes ajenos a su objeto misional, tanto en el pasado como hacia el futuro.

iv) Que se adopten medidas administrativas internas -como directrices, protocolos o circulares- que garanticen que las futuras campañas o piezas comunicacionales de la entidad cumplan de manera estricta con las limitaciones legales de la publicidad oficial.

Esta solicitud se formula como requerimiento previo a la eventual interposición de una acción de cumplimiento, en relación con un deber legal determinado, vigente y atribuido normativamente a la entidad destinataria, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 393 de 1997”.

Frente a dicha solicitud la entidad no emitió respuesta.

14. Con lo anterior, se constata la renuencia por parte de la Superintendencia frente al cumplimiento de lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 y lo expresamente establecido en cuanto a la finalidad de la publicidad oficial y las prohibiciones en su uso por parte de las entidades del Estado.

La afirmación de la entidad, según la cual la información divulgada pretende dar a conocer las políticas, planes y programas, además de las actividades del presidente, así como cumplir los fines del Estado, evidencia el incumplimiento del deber previsto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011. Lejos de constituir una eximente o justificación para su inobservancia, dicha declaración pone de manifiesto la renuencia a acatar el régimen de publicidad oficial establecido en el Estatuto Anticorrupción.

15. El 6 de noviembre de 2025, el presidente de la República publicó en su cuenta oficial de la red social X (antes Twitter) el siguiente mensaje¹⁹:



El mensaje en respuesta a la noticia de admisión por parte de esta jurisdicción de una acción de cumplimiento similar presentada frente a otras entidades del orden nacional pretende justificar la utilización de los canales institucionales de comunicación bajo el argumento de la jefatura del Estado y el respaldo popular del mandatario.

Sin embargo, tales manifestaciones no alteran el marco jurídico aplicable, ni eximen a las entidades del deber de cumplir las leyes vigentes. La Superintendencia está sujeta al principio de legalidad (artículo 6 de la Constitución) y debe ajustar su actuación a las prohibiciones expresas contenidas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011. La Supernotariado no puede ejecutar instrucciones o estrategias de comunicación que, bajo pretexto de provenir del jefe de Estado, contraríen mandatos legales o desnaturalicen su función misional.

¹⁹ @petrogustavo, 6 de noviembre, 3:52 p.m., <https://x.com/petrogustavo/status/1986537299405062417?s=46>

Por el contrario, la obligación de cumplir la ley prevalece sobre cualquier orden de redes sociales y si el presidente de la República considera que dichas restricciones deben modificarse, debe promover el correspondiente cambio normativo ante el Congreso de la República, único órgano competente para ello. Hasta tanto no ocurra, las entidades públicas -incluida la Superintendencia de Notariado y Registro- tienen el deber ineludible de respetar y hacer cumplir las limitaciones legales en materia de publicidad estatal.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

4.1. Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento

1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento. Por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7); de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional ha manifestado que:

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.

El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder

activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”²⁰.

Ahora bien, los incisos 1, 2 y 3 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 establecen un deber legal, vigente, claro y atribuido normativamente a las entidades públicas del nivel nacional y, en consecuencia, a la entidad accionada. Por ello, la presente acción reúne todos los requisitos para su procedencia:

- i) El deber cuyo cumplimiento se exige está consagrado en una norma vigente con fuerza material de ley.
- ii) El mandato es imperativo e inobjetable en cabeza de una autoridad. El artículo 10 prohíbe expresamente el uso de publicidad oficial para la promoción de servidores públicos y exige que la publicidad esté relacionada directamente con las funciones legales de la entidad.
- iii) Se prueba la renuencia, toda vez que la Supernotariado fue requerida en su cumplimiento mediante solicitud del 25 de septiembre y en cuya respuesta se ratifica el incumplimiento del deber legal.
- iv) La acción de cumplimiento es la única vía judicial posible para que la entidad renuente cumpla con el mandato legal establecido en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

En síntesis, el uso de recursos públicos por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro para publicidad oficial en contravía de la prohibición legal y la finalidad expresamente permitida en la ley confirma la procedencia de la acción de cumplimiento para exigir que se ajuste a la ley y cese la conducta prohibida.

4.2. Sobre el concepto de publicidad oficial y sus limitaciones legales

El artículo 20 de la Constitución establece el derecho de informar y recibir información veraz e imparcial. En materia de publicidad, este derecho se conecta con el artículo 209 constitucional, que establece que la función administrativa se rige bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Como desarrollo de estos mandatos, la Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción-, reguló el régimen de publicidad estatal, y consagró el deber de que los recursos que las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado se orienten exclusivamente al cumplimiento de su misionalidad:

“[L]a divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado debe buscar la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos”.

En esta misma disposición prohibió de manera expresa:

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

- i) Utilizar la publicidad oficial o cualquier mecanismo de divulgación de programas oficiales para la promoción de servidores públicos.
- ii) Que las entidades contraten, patrocinen o realicen directamente publicidad oficial que no está relacionada con las funciones que legalmente deben cumplir.

En las discusiones sobre el proyecto que dio lugar a la Ley 1474 de 2011, en la génesis del artículo 10 se encontraba la preocupación por los gastos en publicidad estatal así:

“Hay otro artículo sobre el presupuesto de publicidad, qué se quiere con este nuevo artículo, lo que se busca es que los gastos destinados a publicidad de parte de las entidades públicas no se incrementen o no haya un gasto exagerado previo, por ejemplo, a las diferentes elecciones, entonces siempre se mantendrá un gasto límite para las diferentes entidades (sic)”.

En los debates posteriores se introdujeron modificaciones con el propósito de que en materia de publicidad se tomaran medidas para garantizar la transparencia en la contratación, el respeto por la libertad de expresión y el acceso a la información de los ciudadanos. Con ello, también se buscaba evitar que la publicidad oficial fuese un medio para resaltar el nombre de los gobernantes²¹.

En sentencia C-537 de 2012, la Corte Constitucional resaltó que el trámite legislativo del Estatuto Anticorrupción evidenció una preocupación constante por limitar el gasto público en publicidad oficial, tema abordado en todas las etapas del debate. Aunque el texto sufrió modificaciones posteriores, estas no alteraron su esencia, orientada a garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos como parte de la estrategia general para prevenir la corrupción y optimizar la gestión estatal²².

Así las cosas, el origen de la prohibición del artículo 10 responde a una preocupación histórica del legislador por evitar que los recursos públicos destinados a la comunicación institucional se conviertan en instrumentos de propaganda política o de promoción personal de los servidores públicos. La publicidad oficial, al ser financiada con dineros del Estado, está sujeta a límites estrictos de necesidad, proporcionalidad y finalidad. No se trata de restringir la comunicación gubernamental, sino de preservar su carácter informativo, impersonal y orientado al servicio público.

En sentencia de 2017, el Consejo de Estado se refirió a la prohibición del artículo 10 de la Ley 1474 de promocionar servidores públicos, esto es *“dar a conocer, incrementar el nivel de aceptación (...) visibilizarlos ante la comunidad en general”*. En este punto, el alto tribunal precisó que el texto de la norma ofrece claridad al señalar que se prohíbe el uso de publicidad para dicho fin o de cualquier otro mecanismo de divulgación. Al respecto:

“El Estatuto Anticorrupción contenido en la Ley 1474 de 2011, si bien consideró legítima la necesidad institucional de informar o publicar los programas y las políticas oficiales bajo parámetros contenidos en su artículo 10, también propendió por disuadir el impulso de los servidores públicos de promocionarse a sí mismos

²¹ Gaceta del Congreso No. 607 de 2010, citada en sentencia C-537 de 2012

²²Gaceta del Congreso No. 258 de 2011, https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2011/gaceta_258.pdf

y/o a otros servidores, so pretexto de la publicidad oficial o aprovechando los diferentes medios o mecanismos de información o divulgación que impliquen destinación de recursos públicos.”²³

En la sentencia C-086 de 2025²⁴, la Corte precisó que el propósito de la publicidad oficial es informar de manera objetiva e imparcial a la ciudadanía a través de distintos medios sobre la gestión estatal, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias y demás actividades relacionadas con las funciones de las entidades públicas, incluyendo publicaciones en medios de comunicación, vallas, volantes o piezas de difusión.

La Ley 2345 de 2023 constituye un desarrollo legislativo que refuerza la importancia y el sentido vinculante de las obligaciones previstas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, en cuanto reafirma y actualiza el régimen jurídico de la publicidad estatal, adaptándolo a las nuevas modalidades de comunicación institucional, incluyendo las redes sociales y los entornos digitales. Esta norma, de rango legal y de aplicación general a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, elimina cualquier margen de ambigüedad sobre el alcance de la prohibición de autopromoción de servidores públicos mediante el uso de recursos institucionales o de canales oficiales de comunicación.

El artículo 3 de la Ley 2345 de 2023 precisó lo que significa “Publicidad Estatal” al definirla como:

***“Publicidad Estatal:** Cualquier forma de comunicación y divulgación de información dirigida al público en general, la cual se genere, transmita o divulgue a través de diferentes medios de comunicación y que sean contratados, pagados y/o gestionados por las entidades estatales para dar a conocer sus productos, bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas, convocatorias, y demás actividades relacionadas con sus funciones y competencias legales.”*

Esta definición legal resulta de especial relevancia, en tanto actualiza el concepto de publicidad estatal, y confirma que las obligaciones y prohibiciones previstas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 se aplican a toda forma de comunicación institucional, incluyendo las piezas, publicaciones y contenidos difundidos a través de redes sociales, portales web y demás canales oficiales de las entidades públicas. En consecuencia, el deber de orientar la publicidad al cumplimiento de las funciones legales -y la correlativa prohibición de destinarla a fines de promoción personal o política- se extiende plenamente a la divulgación de información a través de la red social X (antes Twitter) de la Supernotariado.

Con ello, el legislador reconoció expresamente que la gestión o publicación directa de contenidos en redes sociales oficiales también constituye publicidad estatal, con independencia de si genera o no una erogación presupuestal. En ese sentido, la comunicación institucional digital se encuentra sometida a los mismos límites de necesidad, proporcionalidad y finalidad pública que la publicidad tradicional, pues compromete igualmente el uso de recursos humanos, técnicos e institucionales.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 2345 de 2023 estableció una prohibición categórica:

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P., María Elizabeth García González, Bogotá, 16 de febrero de 2017, radicado: 66001-23-33-002-2015-00293-01(PI)

²⁴ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-086_2025.html

“ARTÍCULO 6o. PROHIBICIONES. Se prohíbe todo gasto en la publicidad de naturaleza estatal, que tenga el objeto de autopromocionar, enaltecer o denigrar la imagen de funcionarios del gobierno nacional o territorial a través de la promoción de sus cuentas personales en redes sociales, y/o de partido o movimiento político y marcas de gobierno. (...)”

Esta disposición, vigente desde el 30 de diciembre de 2023, ratifica que el uso de medios institucionales para promover la imagen o el discurso de funcionarios públicos constituye una infracción legal directa, incluso cuando no implique contratación externa ni gastos adicionales. La norma busca asegurar la neutralidad de la comunicación estatal y preservar la separación entre información pública y propaganda política, conforme a los principios de moralidad administrativa, transparencia e imparcialidad consagrados en el artículo 209 de la Constitución.

En síntesis, la Ley 2345 de 2023 refuerza el régimen de prohibiciones previsto en la Ley 1474 de 2011, trasladando su alcance al ámbito digital y reafirmando que la autopromoción de funcionarios a través de redes institucionales constituye un uso indebido de los recursos públicos y una distorsión de la función informativa del Estado. Con ello, el legislador reafirma que la comunicación pública debe ser objetiva, impersonal y orientada al cumplimiento de los fines misionales, en garantía de la igualdad democrática y del derecho ciudadano a recibir información veraz, imparcial y de interés público.

La doctrina interamericana sobre libertad de expresión, especialmente la desarrollada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, ha advertido que la publicidad estatal mal regulada o discrecional puede transformarse en una restricción indirecta al derecho a la información y a la libertad de expresión. En el documento *“Principios sobre regulación de la publicidad oficial”*²⁵, la Relatoría estableció que los Estados deben adoptar leyes claras y precisas que definan el objeto, los criterios de asignación, el contenido permitido, los mecanismos de control y las sanciones aplicables en materia de publicidad oficial, con el fin de evitar su utilización con fines propagandísticos, discriminatorios o de autopromoción política. Estos estándares encuentran correspondencia directa en las dos prohibiciones previstas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

En primer lugar, la prohibición de utilizar la publicidad oficial para la promoción de servidores públicos desarrolla el principio interamericano según el cual la comunicación financiada con recursos públicos no puede emplearse para exaltar la imagen personal de funcionarios ni para inducir adhesión ideológica o electoral, pues ello convierte el gasto público en un instrumento de propaganda incompatible con la neutralidad y la igualdad democrática.

En segundo término, la prohibición de realizar publicidad ajena a las funciones legales de la entidad responde al deber estatal de garantizar que toda comunicación institucional esté vinculada de manera directa con la misión y las competencias de la entidad emisora, conforme a criterios de necesidad, proporcionalidad y finalidad pública. La Relatoría ha señalado que el uso de recursos, personal o infraestructura institucional para difundir mensajes desvinculados del objeto funcional de la entidad constituye una desviación del gasto público y una forma de distorsión comunicativa del poder estatal, que debe ser prevenida mediante controles efectivos de transparencia y rendición de cuentas.

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión”*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2012

Por lo anterior, dentro de los principios rectores de publicidad oficial, se encuentra lo relativo a los objetivos legítimos de la publicidad oficial. De manera explícita, la RELE estableció:

“Los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad”.

En esa medida, aunado al propósito de utilidad pública de la publicidad oficial, esta debe ser clara, no inducir a error o confusión a los destinatarios sobre los fines de cada campaña, así como tampoco puede convertirse en un instrumento para deslegitimar a sectores de oposición o críticos de los gobiernos²⁶.

En este sentido, las limitaciones legales que el legislador colombiano incorporó en la Ley 1474 de 2011 no son una excepción aislada, sino la concreción de principios universales de integridad administrativa y de salvaguarda de la libertad de expresión, ampliamente reconocidos en el derecho comparado. Países como España, México, Argentina, Canadá y el Reino Unido han adoptado normas similares que prohíben expresamente el uso de la publicidad oficial con fines partidistas, personales o ajenos a la competencia institucional, y exigen que toda comunicación estatal sea objetiva, imparcial y orientada al interés público.

El respeto a estas limitaciones resulta esencial para preservar la confianza ciudadana en las instituciones y asegurar que la comunicación estatal no se desvíe hacia objetivos personales, partidistas o ajenos a la misión de cada entidad. Desconocer esta restricción no sólo implica el incumplimiento de un deber legal concreto, sino que además pone en riesgo la equidad en la competencia democrática y la transparencia en el ejercicio del poder público.

Por lo anterior, los contenidos que ha difundido la Superintendencia a través de sus canales oficiales no se ajustan de manera directa a su objeto misional ni a las funciones a su cargo. Aunque la entidad pretenda enmarcar dichos contenidos en la consecución de los fines del Estado, en el derecho de los ciudadanos a recibir información, así como en el objetivo de que la población *“se mantengan informados acerca de la existencia, misión, políticas, planes, programas, servicios y demás actividades que realice tanto el señor presidente de la República, como cada una de las entidades que hacen parte del Gobierno Nacional”*, se ratifica el incumplimiento, pues la norma establece de manera clara e inequívoca el deber legal atribuible a las entidades, sin margen alguno de inscribir su inobservancia en argumentos ajenos a la obligación prevista en la ley.

Con todo, los mensajes difundidos por la Superintendencia evidencian un incumplimiento sostenido y actual del deber legal previsto en la norma objeto de cumplimiento, al apartarse de su objeto y de sus funciones generales, e incorporar contenidos de promoción o exaltación de servidores públicos, incluido el presidente de la República. Tales prácticas desconocen de manera directa las prohibiciones expresas contenidas en los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

Aun cuando no se generen erogaciones presupuestales directas, el uso de recursos institucionales - incluido el tiempo de los funcionarios, el personal de comunicaciones, los servicios de diseño y

²⁶ RELE, 2012, principio 2, 20-21.

difusión de piezas, los canales oficiales y la imagen institucional de la Superintendencia para divulgar asuntos ajenos a su finalidad constituye un uso indebido de recursos públicos y puede generar detrimento patrimonial. Además, el régimen de publicidad oficial alude claramente a las comunicaciones que se realicen de manera directa por parte de las entidades.

La intervención judicial que aquí se solicita busca garantizar la efectividad material de la finalidad y los límites legales a la publicidad oficial y evitar que su incumplimiento se consolide como una práctica reiterada. El cumplimiento efectivo de esta norma tiene una finalidad correctiva y preventiva de carácter estructural: asegurar que la entidad observe el deber legal de que sus canales institucionales se utilicen exclusivamente para promoción de planes, programas, proyectos, servicios y demás actividades relacionadas de forma directa y exclusiva con su objeto misional, y no para replicar mensajes políticos o de exaltación personal de servidores públicos, cuyo efecto resulta contrario a la moralidad administrativa y la confianza ciudadana.

Por último, la interpretación según la cual las entidades del orden nacional pueden replicar cualquier mensaje del Presidente de la República bajo el argumento de que “*el presidente es el jefe del Estado por voto popular, y lo popular es el dueño de Colombia*”²⁷, resulta abiertamente contraria al principio de legalidad y a la estructura constitucional del poder público. En un Estado de derecho, el origen democrático del poder no exonera del deber de obedecer la ley, ni convierte la voluntad del gobernante en fuente autónoma de derecho. El artículo 6 de la Constitución establece con claridad que los servidores públicos son responsables no sólo por infringir la Constitución y las leyes, sino también por omitir o extralimitar sus funciones.

La Superintendencia de Notariado y Registro está obligada a ajustar sus actuaciones a la ley y no a instrucciones verbales, de redes sociales o directrices políticas que contraríen mandatos legales expresos. La jerarquía administrativa no exime de responsabilidad ni autoriza la ejecución de órdenes manifiestamente contrarias a la ley. En consecuencia, si el presidente de la República o cualquier otro funcionario considera que las prohibiciones sobre publicidad estatal deben modificarse, debe promover un proyecto de ley ante el Congreso de la República, que es el único órgano constitucionalmente facultado para alterar el régimen legal vigente.

Hasta tanto ello no ocurra, la Superintendencia tiene el deber ineludible de cumplir y hacer cumplir las prohibiciones contenidas en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, absteniéndose de utilizar sus canales institucionales para la promoción de servidores públicos o la difusión de mensajes ajenos a su objeto misional. El respeto estricto a estas normas no es una opción sino una exigencia constitucional derivada de los principios de moralidad, legalidad y responsabilidad administrativa que rigen el ejercicio de la función pública.

IV. PRETENSIONES

Ordenar a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** a dar cumplimiento a lo dispuesto en los incisos 1 (parcial), 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en los siguientes términos:

²⁷ @petrogustavo, 6 de noviembre, 3:52 p.m., <https://x.com/petrogustavo/status/1986537299405062417?s=46>

i) Que toda actividad de publicidad oficial adelantada por la entidad a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional se limite a buscar el cumplimiento de la finalidad institucional asignada por la ley, orientándose a informar a la ciudadanía sobre sus programas, planes, proyectos y servicios.

ii) Que se abstenga de utilizar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación o comunicación institucional, para la promoción o exaltación de servidores públicos, o para replicar mensajes ajenos a su objeto legal.

iii) Que se proceda al retiro de las publicaciones que no se ajusten a la finalidad institucional ni a las funciones legales de la entidad y que contravengan las prohibiciones previstas en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción-.

Este requerimiento no se limita a la campaña sobre la Nueva EPS ni a un episodio particular, sino que cubre cualquier publicación de la entidad que reproduzca mensajes ajenos a su objeto misional, tanto en el pasado como hacia el futuro.

iv) Que se adopten medidas administrativas internas -como directrices, protocolos o circulares- que garanticen que las futuras campañas o piezas comunicacionales de la entidad cumplan de manera estricta con el régimen de publicidad oficial.

V. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevada ante la entidad accionada y frente a la cual guardó silencio.

De esta manera queda acreditada la renuencia de la autoridad.

VI. JURAMENTO

De conformidad con lo establecido en la ley, manifiesto bajo la gravedad del juramento, que no he acudido ante ningún tribunal administrativo para instaurar acción de cumplimiento con fundamento en los mismos hechos y normas contra la autoridad relacionada en la presente acción.

VII. COMPETENCIA

El tribunal administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, de conformidad con el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: *“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”*.

VIII. PRUEBAS Y ANEXOS

En el siguiente enlace de Google Drive se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

https://drive.google.com/drive/folders/1yADz_iMQI_pnWd_x9wMJX2g13hEmxnck

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo No. 2	Diario Oficial 48.128 de 12 de julio de 2011
Anexo No. 3	@Danielbricen, 15 de septiembre de 2025_objetivo campaña
Anexo No. 4	Nota de la Silla Vacía, 15 de septiembre de 2025
Anexo No. 5	@Supernotariado, 13 de septiembre de 2025, 9:05a.m.
Anexo No. 6	@Supernotariado, 13 de septiembre de 2025, 1:21p.m.
Anexo No. 7	@Supernotariado, 13 de septiembre de 2025, 6:17p.m.
Anexo No. 8	@Supernotariado, 14 de septiembre de 2025, 8:17 a.m.
Anexo No. 9	@Supernotariado, 14 de septiembre de 2025, 1:36p.m.
Anexo No. 10	@Supernotariado, 17 de septiembre de 2025, 7:59 p.m.
Anexo No. 11	@Supernotariado, 17 de septiembre de 2025, 7:54 p.m.
Anexo No. 12	Publicaciones sobre Petro Líder Mundial
Anexo No. 13	Publicaciones sobre Ibagué se moviliza
Anexo No. 14	@Supernotariado, 22 de octubre de 2025, 3:43 p.m.
Anexo No. 15	@Supernotariado, 23 de octubre de 2025, 11:35 a.m.
Anexo No. 16	@Supernotariado, 23 de octubre de 2025, 11:58 a.m.
Anexo No. 17	@Supernotariad, 23 de octubre, 12:28 p.m.,
Anexo No. 18	@Supernotariado, 23 de octubre, 1:54 p.m.,
Anexo No. 19	Derecho de petición y respuesta de la Supernotariado
Anexo No. 20	Solicitud de cumplimiento dirigida a la Supernotariado
Anexo No. 21	@petrogustavo, 6 de noviembre, 3:52 p.m.

IX. NOTIFICACIONES

FEDe. Colombia recibirá notificaciones en:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C
Teléfono: 3001160643
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

La **Superintendencia de Notariado y Registro** en:

Dirección: Calle 26 # 13-49 Bogotá D.C.
Teléfono: 601514 0313
Correo electrónico: notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co

Atentamente,



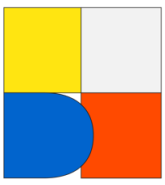
ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1



Fundación
para el Estado
de Derecho



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Acción de cumplimiento
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro

Tema: Revoca negativa y ordena cumplimiento - Uso de publicidad oficial para fines ajenos a los relacionados con las funciones de las entidades estatales.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte demandante contra la sentencia de 4 de diciembre de 2025, por medio de la cual la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

En ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Fundación para el Estado de Derecho (en adelante, Fedederecho), por medio de su representante legal, presentó demanda contra la Superintendencia de Notariado y Registro (en adelante, SNR) con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en los incisos primero, tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, formuló las siguientes pretensiones:

[...] Ordenar a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO a dar cumplimiento a lo dispuesto en los incisos 1 (parcial), 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en los siguientes términos:

i) Que toda actividad de publicidad oficial adelantada por la entidad a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional se limite a buscar el cumplimiento de la finalidad institucional asignada por la ley, orientándose a informar a la ciudadanía sobre sus programas, planes, proyectos y servicios.

ii) Que se abstenga de utilizar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación o comunicación institucional, para la promoción o exaltación de servidores públicos, o para replicar mensajes ajenos a su objeto legal.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

iii) Que se proceda al retiro de las publicaciones que no se ajusten a la finalidad institucional ni a las funciones legales de la entidad y que contravengan las prohibiciones previstas en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción-. Este requerimiento no se limita a la campaña sobre la NUEVA EPS ni a un episodio particular, sino que cobija cualquier publicación de la entidad que reproduzca mensajes ajenos a su objeto misional, tanto en el pasado como hacia el futuro.

iv) Que se adopten medidas administrativas internas -como directrices, protocolos o circulares- que garanticen que las futuras campañas o piezas comunicacionales de la entidad cumplan de manera estricta con el régimen de publicidad oficial.

2. Hechos

La parte actora aseguró que el 12 de septiembre de 2025, el presidente de la República, mediante alocución pública, se refirió a los hallazgos de la Contraloría General de la República en materia de salud relacionados con la Nueva EPS. Agregó que, posterior a ello, varias entidades estatales, entre las que se encuentra la SNR, replicaron en sus cuentas oficiales de comunicación algunos de los pronunciamientos que el presidente llevó a cabo en su discurso y acompañaron los respectivos mensajes con la etiqueta #SeRobaronLaSalud.

Argumentó que la misionalidad del SNR no guarda relación directa con el sector salud, puesto que esta es una entidad descentralizada, técnica, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial, cuya función es «[l]a orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad», según el artículo 4 del Decreto 2723 de 2014.

Puso de presente que dichos mensajes que replicó la entidad accionada a través de su cuenta de la red social «X» estuvieron acompañadas de piezas publicitarias que hacían referencia a una temática propia del sector salud y en las que se enfatizaba en los mensajes emitidos por el presidente de la República. Aseguró que, por medio de tal cuenta oficial, la entidad convocó a la movilización programada para el 24 de octubre de 2025 en la Plaza de Bolívar y acompañó estos mensajes publicitarios del eslogan #Ei24ALaPlaza.

Señaló que, de conformidad con algunas fuentes periodísticas, dichas comunicaciones «harían parte de una estrategia de comunicación coordinada por el Gobierno Nacional» con el objetivo de «visibilizar el colapso del modelo EPS, legitimar la intervención estatal y posicionar al presidente como líder que actúa desde la verdad, la justicia y la soberanía».

Sostuvo que tales publicaciones realizadas a través de la cuenta oficial de «X» de la SNR son publicidad oficial cuyo contenido no se ajusta a su objeto misional, en



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

la medida en que los mensajes replicados son de carácter gubernamental ajenos a las finalidades y funciones propias de la entidad, lo cual está prohibido por los incisos tercero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

3. Admisión de la demanda

En auto de 14 de noviembre de 2025¹, el ponente de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda y ordenó la vinculación de la SNR.

4. Informe

La SNR, en síntesis, se opuso a las pretensiones afirmando que, conforme a los artículos 12 y 29 de la Ley 1480 de 2011, las publicaciones cuestionadas no constituyen publicidad ni una forma de comunicación orientada a influir decisiones de consumo, porque no anuncian condiciones objetivas o específicas de productos o servicios.

Asimismo, sostuvo que no integra ni opera redes destinadas a manipular la opinión pública en redes sociales, ni recibe o realiza pagos por ello, de modo que no incurre en malas prácticas que afecten el debate público o vulneren derechos como la honra, la intimidad y el buen nombre; por el contrario, afirma que la demanda busca censurar su cuenta en X, creada para interactuar con la ciudadanía sobre asuntos de interés general.

5. Sentencia de primera instancia

En decisión de 4 de diciembre de 2025, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyó que, aunque los trinos sobre temas como Nueva EPS y convocatorias a movilizaciones son impropios por su dificultad para encuadrarlos en el objeto misional de la entidad, no configuran incumplimiento del artículo 10, porque la finalidad central de esa norma es regular la publicidad oficial para proteger el erario, y en el caso no se acreditó erogación de recursos por publicidad en redes; además, precisó que la difusión de la imagen del presidente puede ajustarse a la norma si no favorece partidos o candidatos y atiende a su investidura constitucional, ni encontró acreditado que las notas periodísticas demostraran una estrategia coordinada; por todo ello, negó las pretensiones.

¹ Previa inadmisión de la demanda, a través de auto de 29 de septiembre de 2026, porque no se acreditó el agotamiento del requisito de procedibilidad de la renuencia.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

6. Impugnación

La parte accionante impugnó la decisión de primera instancia, sostuvo que el Tribunal se equivocó al no acceder a lo pretendido, como fundamento de inconformidad, manifestó que pese a reconocer que los contenidos difundidos por la SNR no se relacionan con su objeto misional, equivocadamente se determinó que no hay incumplimiento del artículo 10 (incisos 1, 3 y 4) de la Ley 1474 de 2011 con base en criterios no previstos en la norma (p. ej., tratar el asunto como mera anomalía y ligar la prohibición a la protección del erario).

Afirmó que i) el fallo introduce excepciones inexistentes al permitir la difusión de publicidad ajena a las funciones de la entidad por razón de las condiciones especiales del presidente, cuando la norma no distingue entre servidores públicos ni habilita ese trato diferenciado; y (ii) que existe una interpretación errónea al restringir la prohibición a la existencia de una erogación presupuestal directa, desconociendo que la prohibición también cubre la publicidad oficial realizada directamente por la entidad, incluso a través de sus canales institucionales.

Finalmente, alegó que la conducta infractora persiste, lo que hace actual y exigible el deber legal cuyo cumplimiento se reclama, y por ello solicita revocar la sentencia y, en su lugar, declarar el incumplimiento pues la publicidad de la entidad se ha orientado por fuera de la finalidad institucional.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra la sentencia de 4 de diciembre de 2025 de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.º de la Ley 393 de 1997, 125, 150 y 243 del CPACA, así como en el artículo 13, numeral 7.º, del Acuerdo núm. 080 del 12 de marzo de 2019 proferido por 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. Problemas jurídicos a resolver

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia de 4 de diciembre de 2024. Para lo anterior, la Sala plantea los siguientes aspectos a dilucidar:

¿La parte actora cumplió con el requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia a la accionada, respecto del cumplimiento del artículo 10 de la Ley



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

1474 de 2011, de conformidad con lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997?

¿En el presente caso se cumplen los presupuestos de procedencia de la acción?

De ser superados los anteriores interrogantes, ¿debe revocarse la sentencia de primera instancia y ordenar el cumplimiento de la disposición legal invocada por la parte actora?

3. Razones jurídicas de la decisión

La Sala analizará los siguientes temas: **(i)** generalidades de la acción; **(ii)** requisito de procedibilidad de la renuencia; **(iii)** requisitos de procedencia en el caso concreto; y **(iv)** el fondo del asunto.

3.1. Generalidades

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo² para que toda persona pueda «acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido». En igual sentido, el artículo 1.º de la Ley 393 de 1997 precisa que «[t]oda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos».

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado social de derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otros, para asegurar el obediencia de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2.º de la Constitución Política), el medio de control permite la realización de este postulado para lograr la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en atención de sus funciones públicas.

De este modo, constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos. La Corte Constitucional señaló:

² Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 10 de noviembre de 2016, radicación: 20001-23-33-000-2016-00371-01 (ACU), sentencia de 15 de diciembre de 2016, radicación: 25000-23-41-000-2016-00814-01 (ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 2 de febrero de 2017, radicación: 11001-33-42-048-2016-00636-01 (ACU). MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E) y sentencia de 23 de junio de 2022, radicación: 25000-23-41-000-2022-00203-01 (ACU), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

[E] objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo³.

Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir varios requisitos mínimos. Estos presupuestos se han identificado y precisado que son los siguientes:

(i) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obediencia del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su imperioso incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable» caso en el cual corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo 8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

(ii) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]⁴.

(iii) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(iv) Pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la Administración [artículo 9.º]. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos [ii., iii. y iv.], la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

Finalmente, si los anteriores presupuestos se encuentran satisfechos, la Sala precisa que el estudio del fondo del asunto corresponde al de determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas y frente a los cuales se haya dirigido la acción, a partir de la/s disposición/es invocada/s, [artículos 5.º y 6.º]. Por tanto, del referido análisis se concluirá la prosperidad o no de lo pretendido.

³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

⁴ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

3.2. Normas contra las que procede la acción

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae el medio de control son tanto la ley en sentido formal como material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150.10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política⁵.

Sin dejar a un lado, la procedencia contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la Administración de producir efectos jurídicos, se precisa que no es dable este mecanismo constitucional para pretender la observancia de normas constitucionales «pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede [e]sta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas»⁶.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad y, para ello, es necesario que el demandante previo a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento del deber omitido a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado⁷.

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo acatamiento de la ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que desplace el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción no se puede incoar frente a normas que generen gastos,⁸ a menos que estén apropiados;⁹ o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso, el juez

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, MP. Flavio Augusto Rodríguez Arce, providencia de 21 de enero de 1999, radicado n.º ACU-546.

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2004, radicación: 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU), MP. Darío Quiñones Pinilla.

⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de mayo de 2012, radicación: 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU), MP. Susana Buitrago Valencia (E).

⁸ Cfr. Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicación: 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU), MP. Darío Quiñones Pinilla.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de mayo de 2015, radicación: 25000-23-41-000-2015-00493-01 (ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 superior¹⁰.

3.3. De la renuencia

El requisito de la constitución en renuencia consiste en el reclamo previo y por escrito que debe presentar el interesado a la autoridad exigiendo atender un mandato legal o previsto en un acto administrativo con citación precisa de este¹¹ y que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Sobre este presupuesto 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»¹². Igualmente, esta Sección¹³ 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 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 administrativos**^[14] (Negrillas fuera de texto).

¹⁰ Sentencia antes citada.

¹¹ Sobre el particular esta Sección ha dicho «[l]a 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».

¹² Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 20 de octubre de 2011, radicación: 2011-01063 (ACU), MP. Mauricio Torres Cuervo.

¹³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de junio de 2011, radicación: 47001-23-31-000-2011-00024-01 (ACU), MP. Susana Buitrago Valencia.

¹⁴ En la providencia se citó «Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP. Darío Quiñones Pinilla».



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

En efecto, el inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 establece que «[c]on 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 presupuesto no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8.º 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 obedecimiento 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». Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, «aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano»¹⁵.

En el caso concreto, el accionante acompañó con la demanda copia de un escrito, del 23 de septiembre de 2025, de lo anterior da cuenta el siguiente elemento probatorio:



Notificaciones Fundación para el Estado de Derecho <notificaciones@fedecolombia.org>

Solicitud de cumplimiento de los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción-, relacionados con el régimen de la publicidad oficial.

Notificaciones Fundación para el Estado de Derecho <notificaciones@fedecolombia.org>
Para: <correspondencia@supernotariado.gov.co>

mar, sept 23, 4:17 p.m.

Bogotá, D.C., 23 de septiembre de 2025

Superintendente
ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO
Superintendencia de Notariado y Registro
correspondencia@supernotariado.gov.co

Asunto: Solicitud de cumplimiento de los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 -Estatuto Anticorrupción-, relacionados con el régimen de la publicidad oficial.

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante **FEDe. Colombia**), identificada con NIT 901.652.590-1 organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, y representada en este acto por el suscrito representante legal, solicita dar cumplimiento a lo previsto en los incisos 1, 3 y 4 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 -Estatuto Anticorrupción-, los cuales imponen a las entidades públicas el deber de limitar la publicidad oficial al cumplimiento de su finalidad institucional, y prohíben expresamente su utilización para la promoción de servidores públicos o para la difusión de asuntos ajenos a las funciones que legalmente les corresponden.

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO
C.C. 1.136.883.888
Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652.590-1

23-09-2025-solicitud cumplimiento del artículo 10 de la Ley 1474_Supernotario.docx.pdf

¹⁵ Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación n.º 25000-23-41-000-2016-02003-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación n.º 15001-33-33-000-2016-00690-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación n.º 15001-23-33-000-2016-00249-01 (ACU), en todas, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

La entidad, respondió que la información divulgada pretende dar a conocer las políticas, planes y programas, además de las actividades del presidente, así como cumplir los fines del Estado, sin que implique el incumplimiento del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011. Lo anterior, resulta suficiente para que la Sala entienda agotado el requisito de constitución en renuencia, conforme el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, respecto del artículo invocado en la pretensión de la demanda.

3.4. Normas que se piden cumplir y procedencia de la acción

La Sala reitera que este mecanismo procura por hacer efectiva la observancia de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la respectiva autoridad; es decir, su objeto es el acatamiento del ordenamiento jurídico vigente. La demandante invocó como disposición incumplida el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 que dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 10. *Presupuesto de publicidad.* Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

[...]

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo.

El inciso primero de tal disposición establece el deber¹⁶, en cabeza de las entidades públicas tales como la SNR, de buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva autoridad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos en el ejercicio de divulgación de los programas y políticas que realicen por medio de la publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique el uso de dineros del Estado, tal como el manejo de las cuentas oficiales de comunicación como las redes sociales, entre las que se encuentra el

¹⁶ Sobre los alcances del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, puede consultarse la sentencia del 5 de febrero de 2026, radicado 25000-23-41-000-2025-01730-01, M. P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

uso de redes sociales tales como «X». En efecto, el manejo operativo de las redes sociales implica el uso de recursos públicos, en tanto es necesario destinar un funcionario para el desarrollo de las labores de publicación y gestión de los contenidos digitales de la entidad.

Por su parte, dicha norma establece una prohibición, esto es, un deber de una conducta negativa que consiste en abstenerse de usar la publicidad oficial o cualquier otro mecanismo de divulgación de la entidad pública, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos. De igual forma, la norma establece un deber, en cabeza de las autoridades estatales, de abstenerse de patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no guarde relación con las funciones que la ley le ha otorgado.

Ahora bien, en el escrito inicial la parte demandante estableció, entre otros, como hechos constitutivos del incumplimiento de dicha disposición los siguientes.

El 12 de septiembre de 2025, el presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, en alocución pública se refirió a unos hallazgos de la Contraloría General de la República en materia de salud relacionados con algunas irregularidades que habría efectuado la Nueva EPS. Posterior a ello, el 13 de septiembre de 2025, la SNR publicó en su cuenta oficial de la red social «X» información sobre dicho caso, con alusión directa a tales pronunciamientos del señor presidente de la República y con uso de su imagen. Como prueba de ello, compartió las siguientes capturas de pantalla:



A su vez, referenció que, en la misma fecha, mediante dicha cuenta oficial, la SNR replicó una publicación efectuada desde la cuenta oficial de la Presidencia de la República que aludía a los pronunciamientos emitidos por el señor Gustavo Petro Urrego, en su calidad de mandatario, sobre la situación de la aludida EPS. Para acreditar lo dicho, compartió la siguiente imagen que da cuenta de ello:



Sostuvo que, en el marco de dichas publicaciones, el 14 de septiembre de 2025, la SNR se refirió nuevamente desde su cuenta institucional a dicho caso, exaltó el mensaje del presidente de la República sobre el particular y compartió desde su cuenta oficial una publicación efectuada desde la cuenta de la Presidencia de la República. De tal forma, adjuntó las siguientes capturas de pantalla:



Finalmente, la parte actora hizo referencia a una publicación efectuada el 23 de octubre de 2025 en la cuenta oficial de «X» de la SNR, mediante la cual convocó a una jornada de movilización programada para el 24 de octubre en la Plaza de Bolívar de la ciudad de Bogotá D.C., junto con la etiqueta «#Ei24ALaPlaza». Como prueba de ello, adjuntó la siguiente imagen:



Al respecto, es pertinente poner de presente que tales pruebas no fueron controvertidas por la entidad accionada. Por el contrario, en su escrito de contestación de demanda, como en la respuesta a la renuencia, el SNR reconoció la veracidad de tales publicaciones y afirmó que correspondían a una información compartida como parte de una estrategia de comunicación unificada y coordinada.

Frente a ello, es necesario establecer si mediante dicho actuar por parte de la autoridad accionada se configuró un incumplimiento al mandato de no hacer consagrado en la norma objeto de esta acción.

En primer lugar, es necesario precisar que, contrario a lo argumentado por la SNR, estas publicaciones corresponden a una actividad de publicidad oficial de la entidad cuya ejecución implicó destinación de recursos públicos, lo que permite que se configure uno de los supuestos de hecho establecidos por la norma. En efecto, si bien no obra documento que soporte la erogación de dineros del erario con destinación específica para la ejecución de estas publicaciones, tal como se indicó con antelación, el funcionamiento de una cuenta oficial de «X» requiere de



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

la designación de una persona encargada de la labor de manejo operativo de este tipo de redes sociales, lo que implica que la entidad designa parte de sus recursos para que se efectúe dicha función.

Ahora bien, dada la configuración del primer supuesto de hecho –uso de publicidad oficial que implique el uso de dineros del Estado– es necesario establecer si mediante dichas publicaciones, la SNR incumplió con el deber de abstenerse de usar tales medios de divulgación con un objetivo distinto al cumplimiento de la finalidad y de las funciones previstas por el ordenamiento para dicha entidad. A su vez, es necesario determinar si la SNR usó sus canales oficiales de comunicación para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos.

Con respecto a la prohibición de promoción de servidores públicos y partidos políticos, la Sala descarta la configuración del incumplimiento de este mandato. A pesar de que las piezas publicitarias usan la imagen personal del presidente de la República y comunican algunas iniciativas propias de la política del Gobierno nacional para dar respuesta a la situación del sector salud que se pone de presente, se considera que no se cuenta con el material probatorio suficiente que permita concluir que esta información se divulga con la finalidad exclusiva de promover a un servidor público o a su partido político. De igual forma, la convocatoria a la movilización del 24 de octubre no permite concluir que ello tiene como único objetivo la promoción de la figura del presidente o del partido político al que pertenece, puesto que a pesar de que el Gobierno nacional participó en la divulgación de dicha jornada, no es posible extraer de dicha pieza publicitaria que aquella tuviera lugar con fines exclusivos de exaltar su imagen. Dado que la parte actora no allegó material probatorio adicional al respecto del cual se pueda sustraer la desatención de este deber, se descarta el incumplimiento del mandato en cuestión.

A su vez, está acreditado que algunas de las publicaciones efectuadas desde tal cuenta oficial se relacionan exclusivamente con afirmaciones del presidente de la República relacionadas con una situación específica del sector salud, con hallazgos sobre la Nueva EPS y con el actual contexto de esta entidad promotora de salud. Por tanto, en principio, la finalidad de estas comunicaciones se circunscribe a un ámbito de información sobre un escenario de la salud en el país.

Una de tales piezas publicitarias que compartió la SNR tuvo como fin convocar a la ciudadanía en general a asistir a una movilización cuyo eslogan era «Súmate a la movilización por la soberanía y la dignidad de nuestro país». La imagen compartida por la autoridad accionada cuenta con el símbolo oficial del Gobierno de Colombia, lo que permite concluir que este era, al menos, una de las entidades que convocaba la jornada de protesta.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

Por su parte, las funciones y el objeto misional de la SNR están contempladas en los artículos 4 y 11 del Decreto 2723 de 2014. De acuerdo con esta normativa, a la entidad le corresponde «la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad».

Un estudio comparativo entre las funciones de la entidad accionada y las publicaciones que esta llevó a cabo por medio de su cuenta oficial permite evidenciar que estas no guardan ninguna relación directa con el cumplimiento de su objetivo. En efecto, no es posible establecer alguna relación de las funciones legales desarrolladas por la SNR y la temática abordada en las piezas publicitarias que compartió el 13 y 14 de septiembre y el 23 de octubre de 2025. En primer lugar, sus competencias no están relacionadas directamente con algún ámbito del sector salud ni con las labores que puedan desempeñar las EPS. A su vez, de la imagen relacionada con la jornada de movilización del 24 de octubre de 2025 no es posible extraer alguna relación con las funciones que debe desempeñar la entidad.

Con respecto a la finalidad de la publicidad oficial, la Corte Constitucional¹⁷ ha indicado que esta consiste en la divulgación de la información a través de diferentes medios de comunicación con el fin de dar a conocer bienes, servicios, planes, programas, proyectos, campañas y demás actividades relacionadas con las funciones adelantadas por las entidades públicas. El Alto Tribunal ha establecido que este concepto incluye todas aquellas actividades adelantadas por las entidades estatales con el fin de difundir información a la ciudadanía sobre los planes y programas de gobierno de forma objetiva e imparcial y busca transmitir un mensaje sobre la gestión del Estado mediante el uso de elementos visuales como las tipografías corporativas esenciales para distinguir a una organización desde su identidad propia.

Dicha Corte¹⁸ ha establecido que la importancia del control en la difusión de la publicidad estatal está relacionada con la necesidad de evitar inconvenientes sobre la destinación de los recursos públicos e impedir efectos negativos sobre el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía. Esto, debido a los efectos disuasivos que puede tener esta publicidad en la opinión pública, dado que su distribución arbitraria puede convertirse en un mecanismo de propaganda política usada para influir en los medios de comunicación, fomentar a los gobernantes de turno o condicionar el libre ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

¹⁷ Sentencia C-086 de 2025.

¹⁸ *Ibidem*.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

Ello establece la importancia de que existan normas que, como la invocada por la parte actora, regulen los objetivos legítimos de la publicidad oficial y las asignaciones de recursos permitidas en el uso de estas herramientas, lo que impide el ejercicio arbitrario de la divulgación de información con fines, por ejemplo, electorales o partidarios¹⁹. Por su parte, los criterios que establezcan estas normas sobre la distribución de la propaganda oficial cumplen con el objetivo de reducir la discrecionalidad y evitar sospechas de algún favoritismo político que prime sobre el derecho a la información de la ciudadanía. Por tanto, que el legislador establezca, como en el caso de la norma objeto de esta acción de cumplimiento, que los recursos publicitarios deben ser asignados según criterios preestablecidos, claros y transparentes, cumplen con esta finalidad constitucional.

Lo expuesto con antelación establece el sustento constitucional de la relación intrínseca que, según el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, debe existir entre la publicidad oficial y el cumplimiento de las funciones de cada una de las entidades estatales. En dicha medida, la Sala considera que la simple alusión a un tema de interés general como lo es la situación de la salud pública en el país no puede justificar en cualquier caso el uso de recursos destinados a la publicidad oficial de una entidad en particular para la divulgación de información de un sector que no guarda relación alguna con sus competencias, sus funciones y con la finalidad que aquella autoridad cumple en el Estado.

Establecer que el mandato contenido en dicha norma es cumplido por cualquier entidad estatal que divulgue información sobre un tema susceptible de ser catalogado como de interés público, podría llegar a banalizar tal deber prohibitivo y permitiría el uso arbitrario de los recursos destinados a publicidad oficial, para difundir cualquier tipo de información que busque priorizar los intereses del Gobierno de turno.

No obstante, la Sala pone de presente que pueden existir situaciones particulares y excepcionales en las que determinadas finalidades superiores del Estado posibiliten el uso de la publicidad oficial por parte de entidades para la divulgación de información que no esté directamente relacionada con el cumplimiento de sus funciones. Estas pueden ser, por ejemplo, situaciones de urgencia que ameriten que todo el aparato estatal se encause en la comunicación de un asunto que requiere de máxima difusión. Por tanto, la Sala llevará a cabo un uso del juicio de proporcionalidad con el fin de determinar si la medida adoptada por la SNR en el caso en concreto es legítima, mediante el estudio de su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

La Corte Constitucional²⁰ ha establecido que este juicio es una herramienta argumentativa y metodológica que puede ser usada para evaluar la racionalidad y

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Al respecto, véase la sentencia C-234 de 2019 y C-093 de 2020.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

legitimidad de una decisión estatal cuando entran en colisión valores y principios constitucionales. En el caso en concreto, la SNR insistió en que la divulgación de las piezas publicitarias en cuestión está amparada por el deber de garantizar el acceso a la información sobre un aspecto que, a su juicio, es de interés general. Por tanto, en principio, cumpliría con una finalidad legítima, amparada por las normas constitucionales. A su vez, esta medida entra en colisión con el mandato establecido por el legislador sobre el adecuado uso de los recursos destinados a la publicidad oficial, en los términos que se han expuestos con antelación.

En tal sentido, es necesario en primer lugar revisar la idoneidad de dicha medida. La Corte Constitucional²¹ ha establecido que una actuación de la administración es idónea cuando el medio empleado es adecuado, efectivo y conducente en relación con el fin planteado. En principio, este uso de los medios oficiales de comunicación de la entidad conduce a la finalidad propuesta, la cual consiste en comunicarle a la ciudadanía la situación del sector salud en relación con la Nueva EPS. Por tanto, la Sala concluye que cumple con este requisito y procede al examen de la necesidad.

El Alto Tribunal²² ha sostenido que la necesidad de una medida consiste en que el medio empleado en el caso en concreto es el menos restrictivo de otros principios, por lo que se considera inválido si existe otro con un impacto inferior y con una idoneidad semejante para la obtención del propósito de la autoridad. En el asunto en concreto, la Sala considera que, en la medida en que las piezas publicitarias fueron desplegadas a partir de una estrategia de comunicación empleada por la administración para dar a conocer esta situación del sector salud, se contaba con la posibilidad de difundir esta información exclusivamente mediante los medios oficiales de las entidades cuyas funciones estuvieran relacionadas con dicho sector y, con ello, dar cumplimiento a la finalidad establecida por el legislador en materia de destinación de recursos en publicidad oficial.

En efecto, la Administración contó con la posibilidad de usar los medios oficiales de entidades como el Ministerio de Salud y las autoridades adscritas a esta cartera ministerial, lo que hubiera permitido cumplir con la finalidad de que la ciudadanía accediera a dicha información de interés. Por su parte, también se ha podido optar por el uso de los canales oficiales del presidente de la República y de la Presidencia de la República, los cuales cuentan con un amplio margen de difusión a nivel nacional. En virtud de lo anterior, la Sala considera que no se cumple con el requisito de necesidad de la medida, puesto que se contaba con la posibilidad de que la administración empleara otras medidas para la obtención del propósito previsto. Por tanto, el incumplimiento del mandato establecido en los incisos primero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 no era necesario.

²¹ Sentencia C-030 del 2020.

²² Ibidem.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

Ante la existencia de medios que no generaban traumatismo en el cumplimiento de este deber prohibitivo por parte de la SNR, la Sala concluye que el actuar adoptado por la entidad demandada no superó el juicio de proporcionalidad ante el incumplimiento del requisito de necesidad. Por tanto, contrario a lo argumentado por la defensa de la autoridad, no es posible justificar su actuar desde una perspectiva constitucional y, en dicha medida, se concluye que la autoridad ha desatendido el presupuesto normativo objeto de esta acción.

Finalmente, la Sala no pasa por alto que el parágrafo segundo de la norma objeto de esta acción establece lo siguiente:

PARÁGRAFO 2. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando **existan motivos de interés público en salud**. (Énfasis de la sala).

Al respecto, se considera que el asunto estudiado no está cobijado por la excepción establecida en la disposición en cita, puesto que a pesar de que algunas de las publicaciones realizadas por la SNR guardan relación con una situación de una EPS, esto no implica, en sí mismo, que exista un «motivo de interés público en salud». Como se ha expuesto, las publicaciones replicadas por la autoridad demandada corresponden a afirmaciones realizadas por el presidente de la República en su alocución del 12 de septiembre de 2025 con relación a hallazgos de la Contraloría General de la República en el marco de la investigación adelantada contra la Nueva EPS. En tal sentido, esto no se encuadra en eventos en los que existan «motivos de interés público en salud».

Las publicaciones llevadas a cabo por la SNR están relacionadas con una situación de índole administrativo por la que actualmente atraviesa una EPS, no cobijada por la excepción establecida en el parágrafo segundo de la norma objeto de esta acción.

3.5. Conclusión

La SNR incumplió el mandato establecido en los incisos primero y cuarto del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, ante el uso de publicidad oficial con fines ajenos a las competencias y funciones establecidas por el ordenamiento para la entidad.

En virtud de lo anterior, se revocará la sentencia del 4 de diciembre de 2025 y se ordenará al superintendente de Notariado y Registro que, en cumplimiento del mandato expreso contenido en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, incisos primero y cuarto, se abstenga en lo sucesivo de orientar la publicidad oficial de la entidad, adelantada a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Radicación: 25000-23-41-000-2025-01851-01

campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional, por fuera de su finalidad institucional asignada por la ley.

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,

III. FALLA

PRIMERO: Revocar la sentencia del 4 de diciembre de 2025 proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual quedará de la siguiente manera:

DECLARAR el incumplimiento por parte de la Superintendencia de Notariado y registro del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 incisos primero y cuarto. En consecuencia, **ORDENAR** a la SNR que, en cumplimiento del mandato expreso contenido en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, incisos primero y cuarto, se abstenga en lo sucesivo de orientar la publicidad oficial de la entidad, adelantada a través de sus canales oficiales de comunicación o mediante campañas coordinadas con otras entidades del orden nacional, por fuera de su finalidad institucional asignada por la ley.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>