



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Duitama, veinticinco (25) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL: POPULAR

ACCIONANTE: YESID FIGUEROA GARCIA

DEMANDADO: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

RADICACIÓN: 152383333003 2021 00160 00

I. MEDIO DE CONTROL

1. Procede el Despacho a proferir decisión de fondo, dentro del proceso de acción popular iniciado por el ciudadano YESID FIGUEROA GARCIA, en procura de obtener la defensa y protección del derecho colectivo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en contra de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

II. ANTECEDENTES

Pretensiones de la demanda (f. 4-5, arch. Dig OneDrive 01)

2. Pretende el accionante, lo siguiente:

*“1. **Ordene** al Representante Legal de la Superintendencia de Notariado y Registro lleve a cabo dentro de un término preciso la asignación de los recursos para la contratación de más personal de planta que preste el servicio público registral en la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama de forma permanente y continua.*

*2. **Ordene** al Representante Legal de la Superintendencia de Notariado y Registro lleve a cabo dentro de un término preciso la contratación de planta o con personal de carrera de más funcionarios que presten el servicio público registral en la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama de forma permanente y continua con eficiencia y oportunidad.*

***Confórmese** un comité de verificación conforme lo señala el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.*

*3. **Condene** en costas procesales conforme al artículo 38 de la Ley 472 de 1998.*

*4. **Ordene** la publicación de la parte resolutive de la sentencia en medio de amplia circulación nacional.”*

Fundamentos fácticos (f. 1- 3, arch. Dig OneDrive 01)

3. Los hechos que cita la parte actora como fundamento de sus pretensiones son los que a continuación se resumen:

4. Aseguró que la Superintendencia de Notariado y Registro, cuenta con oficina para la prestación de los servicios públicos, en el marco de sus obligaciones legales y constitucionales, en el Municipio de Duitama.

5. Preciso que la oficina de Instrumentos Públicos de Duitama, presta servicios de radicación de documentos, trámites, solicitudes, registros y demás, a la densa población de usuarios del mismo municipio y municipios sobre los cuales tiene jurisdicción, a través de un solo funcionario encargado de la atención al público que resulta insuficiente, para atender de forma eficiente y oportuna los tramites, peticiones y servicios, que legalmente presta la entidad, agregando, que dicha situación genera, además, largas filas y, por tanto, demora en la radicación y respuesta de las solicitudes.

6. Aseguró, que dada la gran población de usuarios y elevado número de trámites que se adelantan en la citada oficina, se requiere la contratación de más funcionarios para la atención al público de forma personal, que garanticen la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos que brinda la entidad.

7. Preciso que, a través de petición presentada el 14 de septiembre de 2021, solicitó a la Entidad accionada la adopción de las medidas de protección de los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, consistentes en, llevar a cabo dentro de un término preciso, la asignación de los recursos para la contratación de más personal de planta, que preste los servicios públicos y de registro en la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama, de forma permanente y continua, no obstante, vencido el término legal, la entidad accionada guardó silencio.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

8. Mediante providencia del siete (07) de diciembre de 2021, se dispuso admitir la demanda presentada en contra de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – SUPERNOTARIADO (f. 16-17, arch. Dig. OneDrive 05), la cual fue debidamente notificada a las partes (f. 18 y 19-30, arch. Dig. OneDrive 06, 07).

9. Por auto de fecha treinta y uno (31) de enero de 2022, se fijó como fecha para la diligencia de pacto de cumplimiento, para el día 18 de febrero del mismo año (f. 67-68, arch. Dig. OneDrive), no obstante, teniendo en cuenta que el apoderado de la parte accionada solicitó el aplazamiento de la audiencia (f.85- 87, arch digOneDrive14), el Despacho mediante auto

de 18 de febrero de 2022, fijó como nueva fecha para la diligencia de pacto de cumplimiento, el día 11 de marzo del mismo año (f. 92-93, arch. Dig. OneDrive 17).

10. La audiencia de pacto de cumplimiento se realizó en la fecha y hora indicada, sin embargo, advirtiéndose que en el auto que admitió la demanda se ordenó notificar personalmente el contenido de la providencia al representante legal de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – SUPERNOTARIADO -OFICINA DE REGISTRO E INSTRUMENTOS PUBLICOS DE DUITAMA, y dado que la Registradora Seccional (E), dio contestación a la demanda, al observarse que se presentaba una ausencia del presupuesto procesal de capacidad para ser parte, respecto la OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE DUITAMA, y en aras de evitar la configuración de una eventual causal de nulidad que invalidara lo actuado, la mencionada oficina no pudo ser considerada como parte procesal por carecer de capacidad procesal para comparecer en juicio, al no contar con personería jurídica propia e independencia administrativa, técnica y patrimonial, en consecuencia, se dispuso que el proceso solamente prosiguiera en contra de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y por tanto, se aclaró que la única contestación de la demanda que sería tenida en cuenta por parte del Despacho, es la proporcionada por la Superintendencia accionada, la cual cuenta con capacidad para ser parte a la luz de lo prescrito por el artículo 159 del CPACA. Así mismo, se declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento, en razón a que no existió ánimo de pactar frente a las pretensiones incoadas por el accionante y se ordenó pasar el expediente a la etapa probatoria (f.115- 121 arch. Dig. OneDrive 20-21).

11. A través de providencia de 07 de abril de 2022, el Despacho procedió a decretar las pruebas del proceso, entre estas, documentales, pruebas por informe, testimoniales, fijando como fecha de audiencia de pruebas el día 03 de mayo de 2022 (f. 123-125 arch. Dig OneDrive 23), auto que fue aclarado por solicitud del accionante, mediante providencia de 22 de abril de 2022, en lo que respecta a la hora de realización de la recepción de testimonio decretado (f. 177- 178, arch dig OneDrive 31).

12. La audiencia de recepción de testimonio se realizó en la fecha y hora señalada, oportunidad en la que el testigo no compareció, por lo que el Despacho conforme a las previsiones de los artículos 217 y 218 del C.G.P., por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, prescindió del testimonio del señor PEDRO FIGUEROA GARCIA (f. 197-200, arch dig. OneDrive 33-34).

13. No obstante, teniendo en cuenta que el accionante informó y acreditó que no fue posible el ingreso del testigo a la audiencia, en la fecha y hora designada por el Juzgado (f. 201-206, arch dig. OneDrive 35), el Despacho mediante auto del 13 de mayo de 2021, advirtiéndose, que la no comparecencia del testigo se debió a causa de problemas tecnológicos, incluso atribuibles al Despacho y dada la especial naturaleza del proceso, en aras de garantizar el debido proceso a las partes, dejó sin efectos la decisión adoptada en audiencia de fecha 03

de mayo de 2022, a través de la cual se dispuso prescindir del testimonio del señor PEDRO FIGUEROA GARCIA y en consecuencia, fijó como nueva fecha para la recepción del testimonio el día 22 de junio de 2022 a la hora de las 4:00 p.m. (f. 229-230 arch. dig. OneDrive 39). No obstante, contra la citada decisión el apoderado de la Superintendencia, interpuso recurso de reposición (f. 249-250, arch. Dig. OneDrive 41), el cual fue desatado mediante auto del 03 de junio de 2022, resolviendo entre otros no reponer la decisión recurrida (f. 256-260, arch dig OneDrive).

14. La audiencia de recepción de testimonio se realizó en la fecha y hora señalada (f. 471-477, arch dig OneDrive 50-51).

15. Mediante comunicación de 29 de junio de 2022, el apoderado de la Entidad accionada presentó escrito por medio del cual tachó el testimonio rendido por el señor PEDRO FIGUEROA GARCIA, con fundamento en la relación de parentesco con el accionante (f. 486-488, arch dig. OneDrive 55).

16. A través de auto de 1º de julio de 2022, se dispuso requerir a la Superintendencia para que diera respuesta a los interrogantes planteados por el Despacho, mediante oficio CASV/00180¹ del 7 de abril 2022 (f. 488-489, arch dig OneDrive 56).

17. Por medio de auto de 03 de agosto de 2022, se dispuso requerir a la Superintendencia para que diera contestación completa a la totalidad de los interrogantes planteados por el Despacho mediante auto de 07 de abril de 2022 y requerido nuevamente mediante providencia del 1º de julio del del mismo año (f. 592-593, arch dig OneDrive 64).

18. Mediante auto de 07 de octubre de 2022, se dispuso requerir a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE DUITAMA, para que allegara Certificación en la que se indicara el número de empleados de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, que tienen como función la atención directa al público, soportando la respuesta con los actos administrativos de nombramiento en propiedad o provisionalidad de dichos servidores (f. 939-940 arch dig. OneDrive 75).

19. Finalmente, por auto de 17 de noviembre de 2022, se dispuso correr traslado para alegar de conclusión (f. 967, arch dig. 79).

Razones de la Defensa

- **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** (f. 31-39, arch. dig. OneDrive 08).

¹ F. 135, arch dig. OneDrive 25.

20. La Superintendencia accionada, se opuso a todas las pretensiones de la demanda, bajo el entendido que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, como la Superintendencia, no han violentado ningún derecho colectivo por su prestación del servicio público registral en la entidad territorial, pues afirmo que hasta el momento se ha garantizado a la población de manera oportuna y con plena observancia de los principios que gobiernan la función administrativa a la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

21. Precisó que, al no lograrse demostrar la amenaza o vulneración del derecho colectivo reclamado, no hay lugar a dar una orden en tal sentido para modificar y ampliar la planta de personal, incluyendo personas pertenecientes al régimen de carrera administrativa en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, Boyacá, en desarrollo de una acción popular.

22. Dijo, que la conformación de la planta de personal de la entidad accionada, debe estar definida por mandato legal y constitucional (artículo 122 C.P), en cuanto a su creación, funciones y presupuesto necesario, o en su defecto, corresponde al presidente de la República vía acto administrativo con sujeción a la ley así determinarlo, en atención a las facultades que le confiere el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, antes que pretender trasladarle esta función a un juez popular como erráticamente lo propone el actor.

Pacto especial de cumplimiento

23. Se adelantó la audiencia especial de pacto de cumplimiento el día 11 de marzo de 2022, de conformidad con el artículo 27 de la ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida en razón a que no existió ánimo de pactar frente a las pretensiones incoadas por el accionante (f.115-121 arch. Dig. OneDrive 20-21).

Alegatos de conclusión

- **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** (f. 986-988, arch. dig. OneDrive 81).

24. Manifestó que ratifica los argumentos planteados en la contestación de la demanda y demás actuaciones adelantadas por la defensa técnica de la Entidad.

25. Precisó que el actor con las pretensiones de la acción popular, no solo está interesado en proteger los derechos e intereses colectivos que dice fueron vulnerados por la Superintendencia con la atención al público en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama- Boyacá, sino, en que se declare a su favor costas procesales, es decir, una suma

dineraria a cambio, tema que debe ser analizado serenamente por el despacho al momento de proferir sentencia.

- **ACIONANTE** (f. 989-996, arch. dig. OneDrive 82)

32. Efectuó un análisis del material probatorio allegado al proceso, resaltando las peticiones quejas o reclamos presentadas por los ciudadanos relacionadas con la inconformidad respecto a la atención al público y los trámites adelantados ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, entre los años 2019 a 2022, agregando, que dichas pruebas deben ser valoradas en conjunto, con el testimonio rendido por PEDRO FIGUEROA GARCIA, dado que, ratifica la deficiente prestación del servicio registral que presta la sucursal de Supernotariado en el municipio de Duitama.

33. Dijo que, con la respuesta dada por el Registrador de Instrumentos Públicos, se evidencia que únicamente hay una funcionaria que atiende directamente al público, designada a través de Resolución No. 09213 del 5 de agosto de 2022, medio de prueba que ratifica la versión del testigo del actor popular y que debe ser valorado en conjunto.

34. Agregó que se deben analizar los informes ordenados mediante auto de pruebas, con los términos establecidos en el artículo 27 de la Ley 1579 de 2015 y del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, que en la gran mayoría de casos fueron inobservados por parte de los funcionarios a quienes se efectuó su reparto.

35. Concluyó, que los medios de prueba recaudados no pueden apreciarse por el Juzgador de forma aislada, o individual, sino por el contrario, en aplicación el principio de unidad de la prueba, deben ser valorados en conjunto y, por ende, todos los informes allegados, junto con la declaración del testigo, que si bien, comparte vínculos sanguíneos con el accionante, esto impone un análisis más estricto y no debe desestimarse.

- **EL MINISTERIO PÚBLICO:**

36. No rindió concepto.

IV. CONSIDERACIONES

El problema jurídico por resolver.

37. Corresponde en esta oportunidad determinar, si resulta vulnerado o amenazado el derecho colectivo consagrado en el literal j del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, relacionado con el acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, por parte de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, como consecuencia de la

presunta falta de empleados que presten el servicio público registral de atención al público, en la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama, de forma permanente y continua.

De las excepciones:

26. La **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, propuso la excepción denominada "*falta de los presupuestos sustanciales de la procedencia de la acción popular a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado*", con fundamento en que conforme al órgano de cierre, deben cumplirse tres requisitos para la procedencia de la acción popular; i), que se presente una acción u omisión por la parte demandada; ii), un daño, peligro, amenaza, vulneración o agravio de los derechos colectivos presuntamente vulnerados y; iii), una relación de causalidad entre los dos primeros requisitos y el llamado juicio de imputación jurídica, presupuestos que asegura no fueron demostrados por el actor.

27. El segundo medio exceptivo denominado, "*inexistencia de la vulneración del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna*", se sustenta en que la demanda no cuenta con fundamento, pues el accionante sostiene que la Superintendencia es la responsable, por el desconocimiento del derecho colectivo consagrado en el literal j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, por no contar la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con el personal suficiente para lograr el cumplimiento de sus funciones y competencias constitucionales y legales, asegurando, que no existe de este planteamiento, ninguna forma de establecer con certeza la vulneración supraindividual alegada a partir de medios de pruebas sólidos y reales -más allá de un derecho de petición- (videos, fotografías, declaraciones, estadísticas, etc.), sobre la amenaza o el desconocimiento de esta garantía que asiste a los administrados, y por lo mismo, no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda.

28. En cuanto al tercer medio exceptivo, titulado "*improcedencia de la acción popular para crear cargos de planta de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, Boyacá, bajo el pretexto de una supuesta falta de garantía en "la prestación del servicio público registral"*", sostuvo que si bien es cierto el juez popular cuenta con amplias facultades innominadas para propender por la defensa de los derechos colectivos, no lo es menos que, en esta oportunidad, no existen las condiciones para que ordene la modificación de la planta de personal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, Boyacá, por expresa prohibición constitucional, además, precisó que las pretensiones de la demanda suponen inexorablemente un desconocimiento al principio de separación de poderes contenido en el artículo superior 113, al promoverse solicitudes judiciales que implican la invasión de competencias establecidas por el constituyente primario a otras ramas del poder público (f.31-39 arch dig OneDrive, 08).

38. Respecto a la anteriores excepciones planteadas por la Entidad demandada, y de acuerdo con lo allí esbozado, dirá el Despacho que las razones que las sustentan realmente

tocan el fondo del asunto, por lo que en estricto sentido no son excepciones, sino razones de defensa u oposición y, de esta manera, no es dable predicar o no su prosperidad, sino detenerse a analizar si se accede o no a las pretensiones de la demanda, conforme a los hechos que resulten probados en el proceso², por tanto, las mismas serán objeto de análisis en el fondo del asunto, para determinar si le asiste o no razón a quien las propone.

- **Características generales de las acciones populares.**

39. Las acciones populares consagradas en el primer inciso del art. 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998 y en el art. 144 del C.P.A.C.A., tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siempre y cuando éstos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

40. De manera que, para declarar el amparo de los derechos o intereses colectivos que es el objeto de toda acción popular, se requiere la demostración de su violación o amenaza real y actual de éstos, pues cuando se trata de proteger algún derecho colectivo se deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para que cesen los efectos de la vulneración, con mayor razón cuando uno de los fines principales del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Carta Política.

41. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014³, explicó lo siguiente: “[...] *Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...]. Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial. En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...]. Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por*

² Providencia de 16 de junio de 2010. M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Rad: 150031330092008-0105-01, manifestó: “La defensa u oposición “en sentido estricto existe cuando el demandado se limita a negar el derecho pretendido por el actor o los hechos en que éste se apoya... la excepción existe cuando el demandado alega hechos impeditivos o extintivos o modificativos del mismo, o simplemente dilatorios, que impiden en ese momento y en tal proceso se reconozca la exigibilidad o efectividad del derecho (...). Así las cosas, como ninguno de los argumentos planteados como sustento de las “excepciones” esgrimidas en la demanda, corresponde a tal condición jurídica, no era procedente que el juez declarara su improsperidad, bastaba con acceder o negar las suplicas de la demanda, conforme a lo que encontrara acreditado en el proceso (...).”

³ Sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

cualquier persona natural o jurídica. Empero, se ha destacado que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien, en la demanda, fija el litigio [...]”.

42. Se resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472 de 1998, que la acción popular se caracteriza porque: **i)** está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; **ii)** su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; **iii)** es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; **iv)** es una acción autónoma y principal; **v)** no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, **vi)** no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

43. A la parte actora corresponde la carga de la prueba de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invoca y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si en desarrollo de la misma no ejerce la carga probatoria que le impone de manera expresa el art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

- **De los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados**

- **Derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna**

Corresponde al derecho colectivo consagrado en el numeral j) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, el cual comprende tres características de los servicios públicos: calidad, precio y cobertura⁴. Así mismo, conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, los servicios públicos hacen parte de los fines y deberes del Estado Colombiano, así:

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicación número: 66001-23-33-000-2014-00322-01(AP), Bogotá, D.C. veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

[...] Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. [...]

También debe señalarse que en reiterada Jurisprudencia, la Sección Primera del Consejo de Estado⁵, en lo que respecta al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, ha precisado lo siguiente:

*“(...) El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. **Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna. Para ello se hace necesario una acción o una omisión frente al requerimiento de la comunidad de convertirse en usuaria del respectivo servicio; también acciones precisas pueden atentar contra los atributos de eficiencia y oportunidad que deben caracterizar a los servicios públicos. Para evitar efectivas lesiones a este derecho o interés colectivo, el juez de la acción popular ordenará prestar el servicio determinado a quienes detenten esta expectativa, o impondrá algunas medidas o requerimientos que redunden en eficiencia y oportunidad y consecuentemente en un mejor estado de cosas para los usuarios.** (...)”*⁶ (Subrayado y negrillas del Despacho).

- **Funciones en materia del servicio de la Superintendencia de Notariado y Registro y las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.**

Sea lo primero señalar que de conformidad con lo previsto en el artículo 4° del Decreto 2723 de 2014⁷, la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO tiene como objetivo ejercer 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

⁵ Consejo de Estado, en sentencia del (19) de abril de dos mil siete (2007), expediente No. 2003-00266 M.P. Dr. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ.

⁶ Ver también Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁷ “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro.”

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.**

El artículo 11 *ibidem*, establece las funciones asignadas al organismo de control, dentro de las que se encuentran algunas directamente relacionadas con el manejo de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, entre las que se resaltan, entre otras, las siguientes:

“ARTÍCULO 11. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. *Son funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, las siguientes:*

1. Proponer al Gobierno políticas, planes y programas sobre los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos.

(...)

5. Desarrollar estrategias, indicadores, mecanismos de seguimiento, evaluación y control para la medición de la oportunidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios que presta la Superintendencia y la atención a los diferentes usuarios y población en general y proponer acciones de mejora tendientes a incrementar los niveles de satisfacción.

(...)

12. Prestar el servicio público registral a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

(...)

15. Realizar visitas generales, especiales, de seguimiento, por procedimientos virtuales, o por cualquier otra modalidad, a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

(...)

20. Implementar sistemas administrativos y operativos para lograr la eficiente prestación del servicio público de registro de instrumentos públicos procurando su racionalización y modernización.

Así, de la lectura integral de los citados artículos, permite colegir el amplio margen de facultades atribuidas a la Superintendencia frente a la prestación del servicio público de registro por parte de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, en aras de garantizar la guarda de la fe pública y la seguridad jurídica y, a que este servicio se desarrolle conforme a los principios de eficiencia, eficacia y efectividad.

Ahora bien, el artículo 22 del citado Decreto, establece las funciones de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, precisando que dichas oficinas prestarán el servicio público de registro de instrumentos públicos de conformidad con lo establecido en la Ley 1579 de 2012 y las demás normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan, funciones entre las que se encuentran, entre otras, las siguientes:

“1. Proponer al Director Técnico de Registro las políticas, estrategias, planes y programas de mejoramiento continuo en relación con la prestación del servicio público de registro de Instrumentos Públicos.

2. Implementar las políticas, estrategias, planes y programas en relación con la prestación del servicio público registral.

2. *Prestar el servicio de registro de instrumentos públicos de conformidad con lo establecido en la Ley 1579 de 2012 y en las normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen y sustituyan, bajo los principios de celeridad, seguridad y eficiencia.”*

Por su parte la Ley 1579 de 2012, por medio de la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones, dispone en el capítulo VII, sobre la modernización y simplificación del servicio público registral, entre los que se debe destacar lo previsto en los artículos 36 a 40, que señalan los siguiente:

(...) ARTÍCULO 36. ACCESIBILIDAD A SERVICIOS VIRTUALES DE REGISTRO. *Los servicios electrónicos dispuestos para los trámites de registro son un derecho de los ciudadanos y se constituyen en un canal alternativo a los esquemas presenciales en operación y deberán prestarse con fundamento en los principios, políticas y reglamentaciones adoptadas por la Superintendencia de Notariado y Registro. Las entidades involucradas tendrán la obligación de establecer mecanismos virtuales de información, asistencia, asesoría, radicación de expedientes y seguimiento al trámite que complementen los servicios presenciales. En todo caso, estos servicios serán de uso discrecional por el ciudadano, pudiendo en cualquier momento retomar el proceso presencial si este le resulta conveniente.*

ARTÍCULO 37. FACILITACIÓN DE LAS RELACIONES DEL CIUDADANO CON EL REGISTRO INMUEBLE. *El servicio público registral deberá prestarse dentro de criterios de máxima simplificación, diversificación de canales de atención y principios de celeridad en la gestión pública, pero sin poner en peligro los bienes y derechos que protege el Estado. En este propósito, la Superintendencia de Notariado y Registro deberá prever y poner en operación mecanismos de relacionamiento eficaces, soportados en las políticas de servicio al ciudadano y de Gobierno en Línea.*

ARTÍCULO 38. INTEGRACIÓN DEL PROCESO DE REGISTRO. *La gestión del registro de instrumentos públicos propenderá por la incorporación de criterios de transversalidad a lo largo de toda la cadena del trámite, generando esquemas de relacionamiento entre las diversas entidades para garantizar la seguridad, confiabilidad, accesibilidad y plena formalidad de las transacciones o actos que afectan el registro. En procura de este propósito, se deberán establecer mecanismos de integración e interoperabilidad, soportados en las tecnologías de información vigentes entre entidades con participación directa o indirecta en los trámites asociados al registro inmobiliario.*

ARTÍCULO 39. APLICACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO REGISTRAL. *Para efectos de garantizar la interrelación efectiva y segura entre las diferentes entidades que participan en trámites asociados de manera directa o indirecta al servicio registral en el marco de las políticas y regulaciones de interoperabilidad y Gobierno en Línea en la Administración Pública, se deberán prever mecanismos que, debidamente soportados en las tecnologías vigentes, permitan la remisión de expedientes electrónicos, la realización de pagos virtuales e integrales de todo el proceso, la accesibilidad a la información del trámite, el cumplimiento de formalidades de presentación personal a través de medios virtuales, comunicaciones electrónicas, la individualización y pleno reconocimiento del peticionario, la unificación de canales de entrada del expediente, la diversificación de canales de atención y prestación del servicio, la interoperabilidad entre procesos notariales y registrales, el seguimiento electrónico del proceso y demás temas adicionales que contribuyan a la facilitación de la relación del ciudadano con el registro inmobiliario.*

ARTÍCULO 40. MODELOS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO. *En cumplimiento del artículo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro en conjunto con las demás entidades que participan en el proceso, definirán los modelos de prestación eficiente, diversificada y simplificada del servicio público registral. Para estos efectos, se garantizará la interoperabilidad entre entidades a través de la aplicación de tecnologías de información.*

A efectos de reconocer los diferenciales de condiciones tecnológicas y operativas existentes en las diferentes regiones del territorio nacional para dar cumplimiento al presente artículo, se preverá la gradualidad en la implementación de estos modelos, teniendo en cuenta la posibilidad de adopción de las tecnologías y procesos del caso por las entidades participantes en lo regional y local.”

Autorresponsabilidad de las partes

44. Una de las exigencias que se hace a la parte accionante en sede de acción popular, es demostrar o lo que es igual, probar los supuestos que sustentan su acción, es decir que debe acreditar con los medios de prueba idóneos si están siendo vulnerados o amenazando los derechos colectivos y en qué forma. Lo que se ha denominado principio de autorresponsabilidad de las partes, sobre el que se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente forma:

“(…) En esta oportunidad reitera la Sala la importancia de cumplir por parte de los actores con la carga de demostrar válidamente los supuestos de hecho que motivan sus demandas. En efecto, a la luz del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, le corresponde al demandante acreditar y probar los hechos, acciones y omisiones que, en su criterio, constituyen la amenaza o la trasgresión de los derechos e intereses colectivos invocados. En ese sentido, se entiende que el actor popular no debe limitarse a señalar la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos con la enunciación de determinados hechos, pues está a su cargo demostrar los supuestos fácticos indicados en la demanda.”⁸

No obstante, resulta forzoso resaltar que el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues como ya se señaló, es el actor quien deben soportar la carga de demostrar de los hechos u omisiones que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca.”⁹(…)” (Subrayado fuera de texto).

45. En razón a lo anterior y para que la acción popular resulte ser el medio constitucionalmente efectivo para la protección de los derechos colectivos, no debe ejercerse de forma inconsciente, ni desmedida y mucho menos caprichosa, ya que justamente la acción popular es la expresión máxima de solidaridad en acciones legales y constitucionales, pues la misma no debe propender principalmente por el interés de un individuo, sino por el de toda una comunidad, que en realidad se ve amenazada por la vulneración o transgresión de sus derechos al vivir en una colectividad, es así, que el órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo se ha referido a ello conjugándolo con el deber probatorio que asiste a quienes acuden a la defensa de sus derechos, manifestando que:

“(…) la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad

⁸ Consejo de Estado, Sección primera. Sentencia del 3 de septiembre de 2009. Expediente 85001-23-31-000-2004-02244-01(AP) Pon. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁹ Ibidem.

se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba.”¹⁰(...)”

46. Debe reiterarse que para el Despacho resulta claro que corresponde a la parte accionante la demostración de la real vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invocan y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si, en ejercicio de la misma, no cumplen con la carga probatoria que les impone de manera expresa el Art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

47. De las pruebas allegadas al proceso.

Aportadas por el actor popular

- Copia del Derecho de petición presentado por el accionante ante la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE DUITAMA, mediante el cual solicitó la asignación de los recursos para la contratación de personal de planta que preste los servicios públicos y registros de la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama de forma permanente y continua y la contratación de más funcionarios de planta o con personal de carrera que presten los servicios públicos y registros en la citada oficina (f. 9-9 arch dig OneDrive 01).

Pruebas allegadas por solicitud de parte

- Oficio SNR2022EE063985 de 06 de mayo de 2022, por medio del cual la Superintendencia de Notariado y Registro, informa que **i)** los municipios que integran la jurisdicción de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama; **ii)** allega los anexos que contienen el detalle de los turnos radicados, desanotados y en trámite de la ORIP de DUITAMA, para los procesos de radicación de documentos y de certificados (tipo: AMPLIACION DE TRADICION, PERTENENCIA Y ANTIGUO-SISTEMA), con los campos de: CIRCULO, TURNO, FASE DESANOTADO O ULTIMA FASE, FECHA DE DESANOTADO (si aplica), total matriculas, días en trámite, para el reporte de certificados, en el periodo comprendido desde el mes de enero de 2019 al 05 de mayo del 2022 e **iii)** informa sobre el número de empleados de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, junto con los contratos de prestación de servicios y resoluciones de nombramiento (f. 274-468 arch. dig. OneDrive 46; 47 y 48).
- Mediante oficio de 24 de junio de 2022, el jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano de la Superintendencia allegó informe, junto con cuadro Excel, en el cual se evidencia el número de quejas, peticiones y solicitudes presentadas por los usuarios de la Oficina de

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 18 de abril de 2009. Exp. 41001-23-31-000-2004-00425-01(AP). Pon. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

Instrumentos Públicos de Duitama, por las demoras en los tramites, retardo en las respuestas, colas y demás solicitudes elevadas en los años 2019 a 2021(f. 478- 484 arch. dig. OneDrive 52, 53).

- Mediante oficio SNR2022EE094593 de 16 de agosto de 2022, el Director Técnico de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, allegó información por medio de la cual certifica: **i)** la planta de personal y contratistas de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, para lo cual anexó contratos y resoluciones de nombramiento, agregando, que el encargado de dar respuesta a la solicitud planteada, en cuanto a la designación del personal, que tiene como función la atención directa al público, es el Registrador de Instrumentos Públicos (f. 610 -615, arch dig OneDrive 67, 616 -808 arch dig OneDrive 68 y 932 a 937 arch. dig. OneDrive 72 y 73).
- Archivo que contienen información en base de datos de las peticiones radicadas y las respuestas emitidas por la ORIP de Duitama, en el periodo comprendido entre enero de 2019 y el 08 de julio de 2022 (f. 809- 885, arch dig OneDrive 69).
- Copia del informe con los turnos de radicado, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, desde el mes de enero de 2019 hasta agosto de 2021 (arch dig OneDrive 71 y 73_ INFORME CONSOLIDADO MES A MES TURNOS REGISTRALES DUITAMA).
- Oficio de fecha 10 de octubre de 2022, por medio del cual, el Registrador Seccional de Duitama, informó entre otras, que la persona que tiene a cargo la atención directa al público es la señora VANESSA YOLIMA MEJIA OCHICA (f. 959-965, arch. dig. OneDrive 77).
- En audiencia de práctica de pruebas realizada el 22 de junio de 2022 se recepcionó el testimonio de PEDRO FIGUEROA GARCÍA (f. 471 – 473, arch. dig. OneDrive 50-51).

De la tacha del testigo

48. Teniendo en cuenta que con posterioridad a la práctica de testimonio realizada el 22 de junio de 2022, el apoderado de la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, allegó escrito por medio del cual presentó tacha por imparcialidad del testimonio del señor PEDRO FIGUEROA GARCÍA, por relación de parentesco que tiene con el accionante (hermano) (f. 486- 488, arch dig OneDrive 55), para resolver sobre este punto, se recuerda lo dispuesto en el artículo 211 del C.G. del P., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, que reza:

“ARTÍCULO 211. IMPARCIALIDAD DEL TESTIGO. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de **parentesco**, dependencias,

sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso” (Resaltado fuera de texto original).

49. En el mismo sentido, el Consejo de Estado en sentencia de 19 de julio de 2007, con radicado 2006-02791, siendo Consejera Ponente la Doctora Martha Sofía Sanz Tobón, manifestó lo siguiente:

“La ley no impide que se reciba la declaración de un testigo sospechoso, pero la razón y la crítica del testimonio aconsejan que se le aprecie con mayor severidad, que al valorarla se someta a un matiz más denso que aquel por el que deben pasar personas libres de sospecha.

*El valor probatorio de toda declaración de un testigo sospechoso de antemano se haya contrarrestado por la suposición de que sus afirmaciones no son verídicas y por consiguiente, **por sí solos, jamás puede producir certeza en el juez.***

*Lo cual autoriza a decir que **lo más aconsejable es que el testimonio sospechoso deba analizarse de cara a los demás medios de convicción, para así establecer si éstos, ofreciéndole respaldo, hace evanescente la incredibilidad”.***

50. Y en pronunciamiento posterior, la misma Corporación precisó:

“8.1. También el Consejo de Estado se ha pronunciado como sigue:

*(...) las razones por las cuales un declarante puede tildarse de sospechoso (amistad, enemistad, parentesco, subordinación, etc.), deben ser miradas por el juzgador como aquellas que pueden colocar al testigo en capacidad de engañar a la justicia; pero para ello, el juez debe hacer uso del análisis de la prueba, en su conjunto, a fin de llegar a una convicción aplicando las reglas de la sana crítica de la prueba. **Y no resulta procedente desestimar de plano un testimonio, porque el artículo 218 del C.P.C. establece como norma de conducta para el juez apreciar los testimonios sospechosos, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, y no desecharlos de plano.***

(...)

8.2. En suma, la tacha formulada contra el testimonio del señor (...) no obliga a la Sala a desecharlo sino a someterlo a una crítica más estricta con el fin de establecer si detrás de sus afirmaciones se esconde la intención de favorecer a la actora o si, por el contrario, éstas resultan coherentes, creíbles y verosímiles, vistas a la luz de la sana crítica y en conexidad con los demás medios de prueba aportados al proceso”¹¹ (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

51. Sobre el particular, dirá este Despacho que en virtud de lo establecido en el artículo 211 del C.G.P., la existencia de parentesco del testigo con el demandante, en las calidades precisadas en párrafo anterior, de entrada permite tildar el testimonio como sospechoso; no obstante, esa única circunstancia no resulta suficiente para determinar la prosperidad de la tacha y restar credibilidad a la declaración, por lo que, en el fondo del asunto, al realizar el análisis del testimonio con los demás elementos de prueba y bajo la sana crítica,

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera – Subsección B. Sentencia de 13 de noviembre de 2014. C.P.

se hará un estudio más riguroso, con el fin de descartar posibles favorecimientos o sesgos que pueden configurarse a favor del accionante. En consecuencia, se desestima la tacha.

Caso Concreto

52. Mediante el ejercicio de esta acción, el actor popular pretende el amparo del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, consagrado en el literal j del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, el cual considera está siendo vulnerado o amenazado, como consecuencia de la presunta falta de empleados de la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama, para la atención al público de forma permanente y continua, pues asegura que un solo funcionario encargado de la atención al público resulta insuficiente para atender de forma eficiente, oportuna y con celeridad, el elevado número de tramites, peticiones y servicios que presta la entidad a los usuarios de los municipios sobre los cuales tiene jurisdicción, en consecuencia, solicita ordenar a la Entidad accionada realizar las acciones administrativas y contractuales necesarias para la incorporación de más funcionarios que presten el servicio público registral, en la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama, de forma permanente y continua con eficiencia y oportunidad.

53. Del recuento normativo y jurisprudencial arriba citado en esta decisión, debe insistirse que el Estado debe asegurar a los usuarios la prestación de los servicios registrales, bajo los principios de celeridad, seguridad y eficiencia.

54. Es claro también que, la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO tiene como función¹² prestar el servicio público registral a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y, que dichas Oficinas deben prestar el servicio¹³ conforme a lo establecido en la Ley y la normatividad, bajo los principios de celeridad, seguridad y eficiencia.

55. Precisado lo anterior, procede la Despacho analizar las pruebas allegadas al plenario, a fin de establecer si existe vulneración y amenaza al citado derecho colectivo, así:

56. Se advierte que el actor popular presentó vía correo electrónico el día 12 de septiembre de 2021, un derecho de petición ante la Superintendencia de Notariado y Registro- Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, en la que pidió la realización de las acciones necesarias para conjurar la amenaza o vulneración al derecho colectivo anunciado y, en consecuencia, solicitó se efectuaran las acciones administrativas y contractuales necesarias para la incorporación de más funcionarios que presten el servicio público registral en la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama, de forma permanente y continua, con eficiencia y oportunidad(f. 8-10 arch dig OneDrive 01), petición ante la cual vencido el término de que trata el artículo 144 del C.P.C.A., la entidad accionada guardó silencio según lo manifiesta el accionante en el hecho 7° de la demanda, afirmación que no fue desvirtuada por la Accionada

¹² Numeral 12 del artículo 11 de Decreto 2723 de 2014

¹³ Numeral 2 del artículo 22 ibidem.

(f. 7, arch dig. OneDrive).

57. Ahora bien, teniendo en cuenta que la Superintendencia de notariado y Registro no allegó pruebas con la contestación de la presente acción popular, el Despacho centrará el análisis del presente caso en las pruebas decretadas dentro del presente medio de control, que fueron requeridas tanto a la Superintendencia, como a la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama- ORIP de Duitama, mediante la relación de los aspectos más relevantes al caso que nos convoca.

58. Para comenzar, se debe señalar que la Superintendencia de Notariado y Registro, el día 06 de mayo de 2022, certificó que el Circulo Registral de Duitama, se encuentra constituido por los municipios de Paipa, Tibasosa y Duitama (f. 276 arch. dig. OneDrive 46).

59. Ahora, conforme a la certificación de la Superintendencia de Notariado y Registro de 16 de agosto de 2022, se advierte que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, cuenta 10 empleados que tienen como función la tramitación y resolución de solicitudes, empleos que corresponden a las siguientes denominaciones: **i)** Registrador Seccional; **ii)** Profesional Universitario 2044-10 (**4 cargos**); **iii)** Auxiliar Administrativo 4044-18; **iv)** Auxiliar Administrativo 4044-13; **v)** Auxiliar Administrativo 4044-11 **vi)** Profesional Universitario tipo B; **vii)** Auxiliar Administrativo; **viii)** Línea de Producción (f.612- 613. arch dig OneDrive 67).

60. De acuerdo con lo anterior, revisados los actos de vinculación, algunos cargos que tienen como función la tramitación y resolución de solicitudes¹⁴, fueron contratados por la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante la modalidad de contratos de prestación de servicios, de la siguiente manera:

EMPLEO	CONTRATISTA Y/O SERVIDOR	TIPO DE VINCULACIÓN	OBJETO	PLAZO
Calificador profesional universitario tipo B	DEISSY ALEXANDRA CABRA GOMEZ	Contrato de prestación de servicios profesionales 392_2022 ¹⁵	“Prestar con plena autonomía técnica y administrativa sus servicios como PROFESIONAL UNIVERSITARIO TIPO B para apoyar las actividades jurídicas relacionadas con la calificación de los actos registrales en las oficinas de registro de instrumentos públicos a nivel nacional de competencia de la Dirección Técnica de Registro.”	8 meses y 15 días, hasta el 30 de septiembre de 2022

¹⁴ F. 612- 613. Arch dig OneDrive 67

¹⁵ F. 278-285 y 616-623, arch. dig. OneDrive 46 y 68

Línea de producción Auxiliar administrativo	MÓNICA CLAUDIA CORREDOR	Contrato de prestación de servicios profesionales 1217_2021 ¹⁶	<p>“Prestar con plena autonomía técnica y administrativa sus servicios como AUXILIAR ADMINISTRATIVO para prestar el apoyo a la gestión en el desarrollo de las actividades establecidas en el procedimiento de las líneas de producción bajo los lineamientos del programa de gestión documental de SNR.</p> <p>Para la recepción, alistamiento organización, digitalización tipificación, control de calidad disposición en unidades de conservación de los documentos misionales en oficinas de registro de instrumentos públicos”</p>	2 meses y 15 días, hasta el 30 de octubre de 2021
Línea de producción Auxiliar administrativo	VIVIANA PAOLA PIRAZAN	Contrato de prestación de servicios profesionales 1218_2021 ¹⁷	<p>“CLÁUSULA PRIMERA: - (...). Prestar con plena autonomía técnica administrativa sus servicios como AUXILIAR ADMINISTRATIVO para prestar el apoyo a la gestión en el desarrollo de las actividades establecidas en el procedimiento de las líneas de producción bajo los lineamientos del programa de gestión documental de SNR.</p> <p>Para la recepción, alistamiento organización, digitalización tipificación, control de calidad disposición en unidades de conservación de los documentos misionales en oficinas de registro de instrumentos públicos.</p>	2 meses y 15 días, hasta el 30 de octubre de 2021

61. Además, también existen cargos en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, que tienen como función la tramitación y resolución de solicitudes¹⁸, que fueron vinculados por la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante actos administrativos entre los que se encuentran los siguientes.

EMPLEO	SERVIDOR	TIPO DE VINCULACIÓN
Auxiliar Administrativo 4044-13	Eulalia Molano Sanabria	Resolución 8059 del 20 de noviembre de 2007 ¹⁹
Auxiliar Administrativo 4044-11	Margarita Ochica Rodríguez	Resolución 6372 del 6 de julio de 2012 ²⁰
Profesional Universitario	Cesar Rolando Gómez	Resolución 6025 del 29 de julio de 2012

¹⁶ F. 634- 643, arch dig. OneDrive 68

¹⁷ F. 286- 295 y 624-633, arch dig OneDrive 46 y 68

¹⁸ F.612- 613. Arch dig OneDrive 67

¹⁹ “Por la cual se efectúa un encargo” (f. 389, arch dig. OneDrive 46)

²⁰ Por el cual se efectúa un nombramiento provisional (f. 378, arch. dig. OneDrive 46)

2044-10	Chaparro	2011 ²¹
Profesional Universitario 2044-10	Jorge Eliecer Pérez González	Resolución 4481 del 3 de mayo de 2018 ²²
Profesional Universitario 2044-10	Alejandra Lorena Perilla Rincón	Resolución 8405 del 30 de julio de 2015 ²³
Profesional Universitario 2044-10	Rafael Andrés Roja Benavides	Resolución 8407 del 30 de julio de 2015 ²⁴
Registrador Seccional	Bladimir Orlando Roja Ortega	Resolución 14013 del 18 de diciembre de 2013 ²⁵

62. Adicionalmente, de acuerdo con la información suministrada por el Registrador seccional de Duitama, mediante oficio de fecha 10 de octubre de 2022, precisó: **i)** Que de dos vacantes que se encontraban por proveer por parte de la SNR (Técnico Operativo 3132-18 y auxiliar administrativo 4044-18), queda pendiente por cubrir la vacante correspondiente al cargo de Técnico Operativo 3132-18 y **ii)** que la persona que tiene como función la atención directa al público, es la funcionaria VANESSA YOLIMA MEJIA OCHICA, designada mediante Resolución 09213 del 5 de agosto de 2022²⁶, en el cargo de Auxiliar Administrativo 4044, grado 13 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, quien tomó posesión el día 23 de agosto de 2022 (f. 881.882, arch dig OneDrive).

63. En concordancia con lo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro, también allegó el consolidado de turnos por calificador asignados por la ORIP de Duitama, desde el 1° de enero de 2019 hasta el 11 de agosto de 2022²⁷, en el cual se discrimina por turnos: repartidos, reasignados, restituidos reanotados, calificados, inscritos, devueltos al público sin registrar, inscritos parcialmente, pendiente de calificación y, redireccionados a correcciones en trámite, entre otros, los cuales se detallan conforme al siguiente cuadro:

CALIFICADOR	TURNOS REPARTIDOS	TURNOS REASIGNADOS RESTITUIDOS REANOTADOS	TURNOS CALIFICADOS	TURNOS INSCRITOS	TURNOS DEVUELTOS AL PÚBLICO SIN REGISTRAR	TURNOS INSCRITOS PARCIALMENTE	TURNOS PENDIENTES (CALIFICACION)	TURNOS REDIRECCIONADOS A A.S. CORRECCIONES	TURNOS EN TRAMITE	SUSPENSIÓN TEMPORAL	SUSPENSIÓN A PREVENCIÓN
ALEJANDRA LORENA PERILLA RINCON	7084	90	26	11	15	0	1	0	643	0	0
BLADIMIR ROJAS ORTEGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CESAR GOMEZ CHAPARRO	9437	80	1143	1020	119	4	43	0	464	0	0
DEISSY ALEXANDRA CABRA	2713	108	2463	2228	219	16	9	1	39	0	0
DIANA PATRICIA VARGAS ZAMBRANO	20	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HEINER BERTEL BENITEZ	303	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JORGE ELICER PEREZ GONZALEZ	5867	91	0	0	0	0	0	0	500	0	0
JORGE ELIECER PEREZ	1053	50	1007	889	115	3	10	0	2	0	0
MARIA ALEXANDRA GUARNIZO ARAUJO	36	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RAFAEL ANDRES ROJAS	7006	469	781	669	107	5	95	0	219	0	0
SONIA GUEVARA CABRERA	163	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
STEFFANNY PEÑA RODRIGUEZ	101	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0
YANETH SOTO DUENAS	1987	96	0	0	0	0	0	0	120	0	0

64. Así mismo, la Superintendencia de Notariado y Registro, allegó informe de resumen

²¹ Por medio de la cual se distribuyen algunos cargos en las dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro (f. 309-331 arch. dig OneDrive 46)

²² "Por el cual se efectúa un nombramiento provisional" (f. 375, arch dig OneDrive 46)

²³ "Por el cual se efectúa un nombramiento provisional" (f. 369, arch dig OneDrive 46)

²⁴ "Por el cual se efectúa un nombramiento provisional" (f. 359, arch dig OneDrive 46)

²⁵ "Por el cual se declara insubsistente un nombramiento en interinidad y se efectúa uno en propiedad" (f. 361-362, arch dig OneDrive 46).

²⁶ "Por el cual se efectúa un nombramiento provisional" (f. 963 Arch Dig OneDrive 77)

²⁷ F. 886 arch. dig. OneDrive 70

general²⁸ relacionado con los turnos consolidados de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, en el cual se advierte un total de turnos radicados de 227214, conforme al cuadro que se relaciona a continuación:

RESUMEN GENERAL	
TOTAL TURNOS RADICADOS	227214
TOTAL TURNOS REPARTIDOS	35,770
TOTAL TURNOS PENDIENTES POR CONFRONTAR	1602
TOTAL TURNOS PENDIENTES POR REPARTIR	0
TOTAL TURNOS PENDIENTES POR CALIFICAR (CALIFICACION)	158
TOTAL TURNOS PENDIENTES POR CALIFICAR OFICINA	242
TOTAL TURNOS CALIFICADOS	5,420
TOTAL TURNOS REASIGNADOS, RESTITUIDOS Y/O REANOTADOS	1,055
TOTAL TURNOS INSCRITOS	4,817
TOTAL TURNOS DEVUELTOS AL PUBLICO	575
TOTAL TURNOS INSCRITOS PARCIALMENTE	28
TOTAL TURNOS EN TRAMITE	1,987
TOTAL TURNOS REDIRECCIONADOS A.S Y CORRECCIONES	1
TOTAL TURNOS SUSPENSIÓN TEMPORAL	0
TOTAL TURNOS SUSPENSIÓN PREVENCIÓN	0

NOTA:

TURNOS CALIFICADOS: Es la sumatoria de los turnos Devueltos al Público, Inscritos e Inscritos Parcialmente.

TURNOS EN TRAMITE: Es la sumatoria de los turnos que se encuentran en las fases: Confrontación Correctiva, Digitación Calificaciones, Aprobar Corrección Calificación, Custodia Pagos Mayores, Notificar Ciudadano Pago Mayor, Registrar Pagos Mayores, Notificar Funcionario Pagos Mayores, Corrección Encabezado, Mesa Control y Firmar Registro.

TURNOS REASIGNADOS, RESTITUIDOS Y/O REANOTADOS: Es la sumatoria de los turnos que fueron reasignados, restituidos y/o reanotados.

TOTAL TURNO SUSPENSIÓN TEMPORAL Y TOTAL SUSPENSIÓN A PREVENCIÓN: Son las fases donde se han enviado los turnos por motivo de suspensión del trámite de registro.

TOTAL TURNOS PENDIENTES POR CALIFICAR OFICINA Sumatoria de los turnos que están pendientes por confrontar, repartir y calificar

TOTAL TURNOS PENDIENTES POR CALIFICAR (CALIFICACION) Cantidad de turnos en la fase calificador

65. Igualmente, debe señalarse que la Superintendencia de Notariado y Registro allegó anexo en el cual se relacionan las peticiones, quejas y reclamos presentados por los usuarios de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para el año 2021 (87), relacionadas con la mala atención, filas, solicitudes de corrección, demora en el proceso de registro, solicitudes de correcciones, entre otras (arch.dig. OneDrive 53), entre los que se resaltan los siguientes:

NUMERO DE RADICADO	FECHA DE RADICACIÓN	RESUMEN DE ATENCIÓN	ASUNTO
SNR2021ER136703	22/12/2021	FILAS / MALA ATENCION	FALTA MEJORAR CAPACIDAD DE PERSONAL O LOGÍSTICA EN PUNTO DE ATENCIÓN.
SNR2021ER135095	20/12/2021	FILAS / MALA ATENCION	RECLAMO
SNR2021ER131995	11/12/2021	FILAS / MALA ATENCION	PÉSIMOSIMO SERVICIO DE LA OFICINA DE REGISTRO EN LA CIUDAD DE DUITAMA
SNR2021ER084015	20/08/2021	FILAS / MALA ATENCION	QUE POR OMISION DE LOS FUNCIONARIOS REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICO DUITAMA DISCRIMINACIÓN
SNR2021ER065528	6/07/2021	DEMORA REGISTRO	INCUMPLIMIENTO REITERADO EN EL TÉRMINO DE PROCESO DE REGISTRO
SNR2021ER098017	21/09/2021	FILAS / MALA ATENCION/DEMORA	Falla en el servicio y demora en todo tipo de tramites
SNR2021ER130379	7/12/2021	FILAS/ MALA ATENCION	RECLAMO
SNR2021ER073331	26/07/2021	DEMORA REGISTRO	FALTA DE RESPUESTA OPORTUNA A UN TRAMITE
SNR2021ER072103	22/07/2021	FILAS / MALA ATENCION	NO ENTREGAN INFORMACIÓN EN OFICINA DE DUITAMA

²⁸ F. 887 arch. dig. OneDrive 70

SNR2021ER056864	10/06/2021	FILAS / MALA ATENCIO	INOPERANCIA DE LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE DUITAMA
SNR2021ER056864	10/06/2021 17:13	FILAS / MALA ATENCIO	INOPERANCIA DE LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE DUITAMA
SNR2021ER029814	29/03/2021 20:14	FILAS / MALA ATENCIO	RECLAMO SERVICIO DE ATENCIÓN OFICINA DUITAMA

66. Otro aspecto importante de resaltar es el informe allegado por la SNR, por medio del cual se evidencia el número de peticiones registradas en la base de datos de la Entidad, que fueron presentadas por los usuarios, en el periodo comprendido entre el 03 de enero de 2019 y el 08 de julio de 2022²⁹, que corresponden a lo siguiente:

AÑO	PERIODO	NO. DE PETICIONES y/o SOLICITUDES APROX RADICADAS POR LOS USUARIOS	NO DE RESPUESTAS A LAS PETICIONES DE LOS USUARIOS GENERADAS POR LA ENTIDAD
2019 ³⁰	03/01/2019 a 27/12/2019	727	1065 ³¹
2020 ³²	07/01/2020 a 28/12/2020	347	336 ³³
2021 ³⁴	14/01/2021 a 21/12/2021	108	74 ³⁵
2022 ³⁶	17/01/2022 08/07/2022	64	59 ³⁷

67. También debe tenerse en cuenta que, en audiencia de práctica de pruebas realizada el 22 de junio de 2022, se recepcionó el testimonio del señor PEDRO FIGUEROA GARCÍA, quien afirmó ser abogado litigante, que ejerce su profesión entre otros en los municipios en Paipa y Duitama, y que por tanto, acude con regularidad a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, a efectuar trámites de procesos de pertenencia, registro escrituras públicas, entre otras; aseveró además que, en dicha oficina solo hay una persona que presta atención al público.

68. Aseguró que el último trámite al que acudió a la ORIP de Duitama, fue hace aproximadamente 20 días (anteriores a la fecha en que rindió testimonio), precisando que llegó a las 06:30 a.m., hacer la fila y fue despachado a las 04:30 p.m., debido a la cantidad de personas que se encontraban haciendo trámites, afirmó que fue él quien le dijo al accionante que interpusiera una acción popular, dada esta problemática de esta Oficina.

²⁹ F. 809 a 851, arch dig OneDrive 69

³⁰ Ver archivo OneDrive 71 y 73_ Rad Entrada 2019.pdf

³¹ Ver archivo OneDrive 71 y 73_ Rad Salida 2019.pdf

³² Ver archivo OneDrive 71 y 73_ Rad Entrada 2020.pdf

³³ Ver archivo OneDrive 21-73_ Rad Salida 2020.pdf

³⁴ Ver archivo OneDrive 71 y 73_ Rad Entrada 2021.pdf

³⁵ Ver archivo OneDrive 71 y 73_ Rad Salida 2022.pdf

³⁶ Ver archivo OneDrive 71 y 73_ Rad Entrada 2022.pdf

³⁷ Ver archivo OneDrive 71 y 73_ Rad Salida 2022.pdf

69. Indicó, como ejemplo, que solicitó un certificado especial de pertenencia, requisito esencial para poder radicar la demanda de pertenencia, lo citaron a los 20 días hábiles para su entrega, y que pasado ese término no fue expedido el documento, asegurando que el certificado fue entregado al mes y medio aproximadamente.

70. Comparó la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, con otras Oficinas (Puente Nacional, Sogamoso y Tunja) y, afirmó, que las citadas oficinas prestan el servicio con más celeridad.

71. Preciso que el prolongado tiempo que tienen que esperar los usuarios de la ORIP de Duitama, para ser atendidos, obedece al alto volumen de personas que solicitan servicios y el mal manejo de las filas, pues algunos usuarios no respetan el turno y que una persona que no sabe si es el vigilante o un empleado vinculado con la SNR, es quien recibe los documentos, además, solamente hay una persona atendiendo la ventanilla, quien no conoce muy bien los trámites y en ocasiones tiene que retirarse de su puesto a preguntar cómo se realiza el mismo.

72. Mencionó que acude a la ORIP de Duitama, con bastante periodicidad, una vez a la semana o cada 15 días, agregando, que por bien que vaya en el trámite, se debe esperar al menos 5 horas para ser atendido, precisando que, para hacer una diligencia se hace la fila y la persona que se encuentra en la portería le pregunta que gestión va hacer, poniendo como ejemplo, que para efectuar la liquidación del Registro de una escritura, se ingresa a una sala donde se espera algún tiempo, luego llaman por nombre, le dan el trámite y ordenan pagar y piden hacer nuevamente fila; también señaló que, en el caso de solicitud de certificados, la persona encargada de la portería recibe los documentos, los dirige a la oficina pertinente, y el usuario espera a que le entreguen el recibo para cancelar y tiene que volver a hacer la fila.

Dijo que ha presentado en la ORIP de Duitama, solicitudes de Registro especial para pertenencia, registro de escrituras públicas de compraventa, liquidación de escrituras públicas y que siempre que acude hay largas filas para la atención de los usuarios.

Aseguró que las personas de la tercera edad, discapacitados, embarazadas, no cuentan con atención especial o fila preferencial y, por tanto, deben hacer la fila como todos los usuarios. Mencionó, que el número de peticiones que se presentan a diario en la ORIP de Duitama, es bastante elevado, que las personas deben hacer la fila y si durante ese día no alcanzan a efectuar el trámite tienen que regresar otro día.

Preciso que, a la ORIP de Duitama, acuden usuarios de Paipa, Duitama y Tibasosa.

Finalmente, calificó el servicio prestado por la oficina de malo, teniendo en cuenta que no cumple con los principios de eficiencia y celeridad (f. 471 – 473, arch. dig. OneDrive 50-51 Minuto 07:14 a 29: 58).

Precisado lo anterior, en este punto se debe entrar a analizar lo pretendido en la demanda, que busca que la accionada asigne recursos para la contratación de más personal de planta que preste el servicio público registral, en la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama, de forma permanente continua, con eficiencia y oportunidad, dentro de un término preciso.

Así las cosas, revisados los informes presentados en el presente medio de control por la Superintendencia de Notariado y Registro, para el Despacho resulta demostrado que, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, se presentan las siguientes situaciones: **i)** que el Circulo Registral de la oficina, se encuentra constituido por 3 municipios (Paipa, Tibasosa y Duitama); **ii)** que la oficina cuenta con diez (10) funcionarios, incluido el Registrador Seccional, que tienen como función la tramitación y resolución de solicitudes. **iii)** que tres (3) de los funcionarios que desarrollan funciones de tramitación y resolución de solicitudes, están vinculados por contratos de prestación de servicios, los cuales finalizaron el 30 de octubre de 2021³⁸ y el 30 de septiembre de 2022³⁹ **iv)** que una sola servidora tiene la función de atención al público; **v)** que el número de turnos radicados en la ORIP de Duitama, del 1° de enero de 2019 al 11 de agosto de 2022 corresponde a 227214; **vi)** que las quejas y reclamos presentados por los usuarios en el año 2021, son recurrentes en señalar las largas filas, mala atención, demora en el registro, entre otras, lo que permite concluir que los usuarios del servicio registral del Círculo de Duitama, se encuentran inconformes con la prestación del servicio, pues es claro que hay una deficiencia en la prestación de dicho servicio, **v)** que conforme a las peticiones radicadas entre el 03 de enero de 2019 y el 08 de julio de 2022, se evidencia que en el año 2019, la capacidad de respuesta de la entidad (1065), superó el número de solicitudes presentadas por los usuarios (727), no obstante, revisados los archivos, se advierte que esto obedece a que en este año se dieron contestaciones a solicitudes radicadas en el año 2018, entre tanto, para los años 2020, 2021 y 2022, el número de solicitudes superó el número de respuestas dadas por la Entidad a los usuarios.

Las anteriores conclusiones permiten inferir que, si bien las citadas situaciones no ponen en riesgo total el funcionamiento de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, este si se ve afectado por la existencia de un solo servidor encargado de la atención al público, pues como se evidencia, existe una gran demanda de servicios por parte de los usuarios, dado que se logró demostrar el alto número de turnos de radicaciones en el periodo comprendido entre el mes de enero de 2019 y el 11 de agosto de 2022, correspondientes a 227.214⁴⁰, circunstancia que, en criterio del Despacho, no permite que el servicio público registral se preste conforme a la Ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad.

³⁸ Contrato de prestación de servicios de MÓNICA CLAUDIA CORREDOR (1217_2021) y VIVIANA PAOLA PIRAZAN (1218_2021).

³⁹ Contrato de prestación de servicios de DEISSY ALEXANDRA CABRA GOMEZ (392_2022)

⁴⁰

En el caso que nos ocupa y en conexidad con los anteriores medios de prueba analizados, se pudo extraer de las afirmaciones hechas por el abogado PEDRO FIGUEROA GARCÍA, usuario frecuente de la ORIP de Duitama, entre otros, lo siguiente: **i)** Que diariamente acuden muchos usuarios a solicitar servicios registrales, situación que genera largas filas y muchas horas de espera para hacer un trámite registral (más de 5 horas); **ii)** que hay una sola persona en ventanilla para la atención al público; **iii)** que no existe atención preferencial para personas de especial protección constitucional y, **iiii)** que existe incumplimiento de términos por parte de la oficina, para dar respuesta a los trámites solicitados conforme lo señala la Ley.

Así, pese a la aparente regularidad en la capacidad de respuesta de la ORIP de Duitama, a sus usuarios, debe señalarse que las políticas ejercidas por la Superintendencia accionada, en el marco de sus funciones, para dar solución a los problemas de las largas filas y demora en los trámites que se presentan en la oficina de Duitama, por la falta de personal encargado de la atención al público, son nulas o casi nulas, pues así se puede extraer de las pruebas allegadas, en tanto, que de los argumentos de defensa presentados dentro de la presente acción constitucional, se denota un papel pasivo ante la problemática puesta en conocimiento y lo demostrado dentro del proceso, sumado a que no se puede pasar por alto la respuesta dada por el mismo Registrador Seccional de Duitama, el 10 de octubre de 2022, por medio de la cual da a conocer que queda pendiente por cubrir en dicha oficina, una vacante correspondiente a Técnico Operativo 3132-18 y, afirma que solo existe una persona encargada de la atención al público.

73. De manera pues que, revisado en su integridad el material probatorio que obra en el expediente y valoradas las pruebas en conjunto, bajo las reglas de la sana crítica, es evidente que dentro del caso puesto a consideración, resulta vulnerado y amenazado en forma real y actual, el derecho colectivo relacionado con el *“acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna”*, particularmente, como consecuencia de las largas filas y demora en los trámites registrales, a las que se ven expuestos los usuarios de los municipios de Paipa, Tibasosa y Duitama, que comprenden el Circulo Registral de Duitama.

74. Por tanto, a juicio del Despacho, tiene justificación la preocupación descrita por el actor popular con la consecuente solicitud de asignación de los recursos para la vinculación de más personal de planta que preste el servicio público registral en la Oficina de Instrumentos Públicos de Duitama, de forma permanente y continua con eficiencia y oportunidad.

75. Entonces, para el Despacho es claro que la situación de riesgo evidenciada atenta contra el derecho colectivo invocado por el demandante, y exige de las autoridades responsables, ejecutar acciones inmediatas para corregir la problemática suscitada.

76. Del marco normativo antes descrito, se advierte que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 2723 de 2014, la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y

REGISTRO tiene como objetivo ejercer la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Registradores de Instrumentos Públicos.

77. Igualmente, se advierte que conforme a lo preceptuado en el artículo 11 ibidem, **la Superintendencia de Notariado y Registro**, tiene como funciones prestar el servicio público registral, a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, desarrollar estrategias, indicadores, mecanismos de seguimiento, evaluación y control para la medición de la oportunidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios que presta la Superintendencia y la atención a los diferentes usuarios y población en general y proponer acciones de mejora tendientes a incrementar los niveles de satisfacción e implementar sistemas administrativos y operativos para lograr la eficiente prestación del servicio público de registro de instrumentos públicos procurando su racionalización y modernización.

78. Ahora, de conformidad con lo establecido el numeral 2º del artículo 22 del citado Decreto, es función de **las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos**, implementar, políticas, estrategias, planes y programas en relación con la prestación del servicio público registral.

79. Así, en virtud de mandatos constitucionales y legales citados en el marco jurídico de esta providencia, corresponde a la Superintendencia, en el ámbito de sus funciones, la implementación de sistemas administrativos y operativos para lograr la eficiente prestación del servicio público de registro de instrumentos públicos de Duitama y, por su parte la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos deberá coadyuvar en las acciones que se requieran para la implementación de políticas, estrategias, planes y programas en relación con la prestación del servicio público registral.

80. De ahí que se deban adoptar las medidas que resulten del caso con el fin de lograr la prevención anticipada de situaciones de amenaza o vulneración del derecho el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la exigencia a la Entidad demandada en la presente acción, de acatar obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales.

81. Así las cosas, con el propósito de garantizar y prevenir la continua afectación de referido derecho e interés de la colectividad, y sin que ello implique el desconocimiento del principio de congruencia⁴¹ el cual es más flexible dentro del trámite de acciones populares⁴², el Juzgado en razón a lo expuesto, adoptará las siguientes decisiones:

82. Se ordenará a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, en conjunto con la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE DUITAMA que, dentro

⁴¹ Ello siempre y cuando se cumplan dos condiciones: primero, que estos guarden una estrecha y directa relación con los derechos respecto de los cuales sí existió una solicitud expresa de protección por parte del actor popular y, segundo, que la parte demandada se haya pronunciado frente a dichos derechos colectivos a lo largo del proceso, es decir, que haya ejercido efectivamente su derecho de defensa frente a los mismos.

⁴² Así lo determino el Consejo de Estado en sentencia de unificación del pasado 5 de junio de 2018 entro del exp. Rad. No. 2004-1647 Mp. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

del marco de sus competencias y funciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 4, 11 y 22 del Decreto 2723 de 2014 y artículos 36 a 40 de la Ley 1579 de 2012, en el término de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, lleven a cabo las gestiones de evaluación respecto de la aplicación de las políticas de prestación del servicio registral a través de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, bajo los principios de celeridad, seguridad eficiencia y oportunidad y, se formulen estrategias o acciones de mejora concretas para la atención al público, en aras incrementar los niveles de satisfacción y superar las deficiencias que impiden el goce pleno del derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, del cual son titulares los usuarios de la ORIP de Duitama, teniendo en cuenta además, los sujetos de especial protección constitucional.

83. Igualmente, se ordenará a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, en calidad de ente de control, para que, en ejercicio de sus funciones de control y vigilancia, en el término de seis (6) meses, realice un seguimiento y diagnóstico sobre los diferentes trámites solicitados por los usuarios de la ORIP de Duitama, para establecer la capacidad de respuesta frente a la demanda del servicio registral, y de esta forma, tomar las medidas correctivas y de prevención a que haya lugar.

84. Finalmente, se ordenará a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO que, en el término de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, realice los estudios y/o evaluaciones diagnósticas, a fin de establecer la necesidad de ampliación de talento humano que se requiere para prestar el servicio público registral en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, de manera eficiente y oportuna, según la demanda que del mismo se realiza por parte de los usuarios de dicho Circulo Registral y, en caso de considerar necesaria la ampliación de personal, dentro de los tres (3) meses siguientes lleve a cabo las gestiones a que haya lugar, ya sea dentro de la misma entidad, o ante la autoridad competente para la asignación de recursos y la respectiva vinculación de personal que permita prestar el servicio de manera eficiente y oportuna.

- **De la condena en costas.**

85. En lo que refiere a las acciones populares, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 regula el tema de las costas en los siguientes términos:

“ARTICULO 38. COSTAS. *El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”*

86. Concomitante con lo anterior, el artículo 365 del C.G.P. señala las reglas bajo las cuales se debe sujetar la condena en costas.

87. Sin embargo, a más de las disposiciones normativas antes referidas, debe tenerse en cuenta respecto de este punto que, el Consejo de Estado en sentencia de unificación de 06 de agosto de 2019, entre otras cosas, estableció las siguientes reglas de unificación en lo que respecta a las costas en acciones populares:

“163. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorporando el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

164. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

165. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.

166. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.
(...)

169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.

170. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.” (Subrayado fuera del texto original).⁴³(subrayado fuera de texto).

88. Ahora bien, el artículo 271 del CPACA modificado por la Ley 2080 de 2021, le confirió expresamente la facultad de unificar la jurisprudencia al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, como órgano de cierre de la jurisdicción, en aquellos asuntos que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver divergencias en su interpretación. A paso que

⁴³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, Consejera Ponente Dra ROCÍO ARAUJO OÑATE, Exp. 15001-3333-007-2017-00036-01

el artículo 10 *ibídem*⁴⁴ señaló que las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, constituyen precedente obligatorio para las autoridades, norma que debe entenderse, que también aplica para los jueces administrativos del país.

89. Bajo los anteriores postulados, este Despacho dará aplicación a los parámetros que estableció la sentencia de unificación ya citada, que utiliza para el caso de autos.

90. En el caso sub examine, el Despacho advierte que el demandante presentó la demanda en nombre propio, no se encuentra demostrado que se hubiese practicado alguna prueba cuyos gastos hubiesen estado a cargo del actor popular, no se evidenció un actuar temerario o de mala fe por parte de entidad accionada, no obstante, teniendo en cuenta que las pretensiones invocadas en el escrito de demanda tuvieron vocación de prosperidad y que a folio 84 archivo digital OneDrive 3, se observa que el actor popular sufragó los gastos correspondientes a la publicación del auto admisorio de la demanda conforme se ordenó mediante providencia de 07 de diciembre de 2021⁴⁵, motivo por el cual se condenará en costas a la Entidad accionada y a favor del actor popular por: **(i)** por la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por concepto de agencias en derecho atendiendo las acciones y gestiones desplegadas por el actor popular en el curso de las presentes diligencias⁴⁶, en procura de la protección de los derechos e intereses de la colectividad, y **(ii)** por los valores en que incurrió el actor popular en cumplimiento de la orden de publicación del auto admisorio de la demanda, suma que se encuentra acreditada en el folio 84, archivo digital OneDrive 13.

- **De la publicación de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional.**

91. Finalmente, respecto de la pretensión relacionada con la publicación de la parte resolutive de la sentencia que sea proferida en el curso de la acción popular, en un diario de amplia circulación nacional, debe indicarse que la necesidad de publicar las decisiones que se adopten en el curso de esta clase de procesos, aplica únicamente en los eventos en que la decisión final se refiere a la aprobación de pacto de cumplimiento, sin que suceda lo mismo con las demás sentencias que se emitan en el curso de las acciones populares, así lo ha dicho el Tribunal Administrativo de Boyacá en reiteradas oportunidades⁴⁷

92. En efecto la mencionada corporación en providencia reciente de 26 de mayo de 2022, dijo lo siguiente:

“61. Al respecto encuentra la Sala que, en la norma especial sobre la materia, el legislador previó la publicación - en medios de amplia circulación nacional - pero de

⁴⁴ Artículos 10: (...) Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas

⁴⁵ F. 16 arch.dig. OneDrive 05

⁴⁶ De conformidad con lo dispuesto por el numeral 4º del art. 366 del C. G. del P. en armonía con las tarifas que sobre la particular señala literal B) primera instancia del numeral 1º del art. 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016

⁴⁷ Ver entre otras, sentencia del 26 de mayo de 2022, M.P. Dr FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS, Exp. 2019-00216 y sentencia del 16 de agosto de 2018, M.P. Dra. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ, Exp. 2017-00036.

los acuerdos conciliatorios que se alcancen en las diligencias de pacto de cumplimiento (...)

62. Como bien se puede ver, esta orden de publicación se consigna en la norma que regula el pacto de cumplimiento, no en relación con todo tipo de sentencias.⁴⁸

93. En esa medida, el Despacho no accederá a lo pretendido por el actor popular respecto a la publicación de la decisión impartida en el curso de las presentes diligencias.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Duitama, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar que la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, es responsable de la amenaza y vulneración el Derecho colectivo, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, establecido en el literal j del artículo 4º de la ley 472 de 1998, como consecuencia de su omisión en llevar a cabo un seguimiento y diagnóstico respecto de la aplicación de las políticas de prestación del servicio registral a través de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, y la implementación de estrategias o acciones de mejora concretas para que el servicio público registral de atención al público, se preste bajo los principios de celeridad, seguridad eficiencia y oportunidad, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - **Disponer** el cumplimiento de las siguientes órdenes tendientes a mitigar el riesgo o amenaza de los derechos e intereses colectivos de los usuarios del Círculo Registral de Duitama, así:

- **2.1. Ordenar** a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, en conjunto con la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE DUITAMA**, que, dentro del marco de sus competencias y funciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 4, 11 y 22 del Decreto 2723 de 2014 y artículos 36 a 40 de la Ley 1579 de 2012, en el término de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, lleven a cabo las gestiones de evaluación respecto de la aplicación de las políticas de prestación del servicio registral a través de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, bajo los principios de celeridad, seguridad eficiencia y oportunidad y, formule estrategias o acciones de mejora concretas para la atención al público, en aras incrementar los niveles de satisfacción y superar las deficiencias que impiden el goce pleno del derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, del cual son titulares

⁴⁸ Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia del 26 de mayo de 2022, M.P. Dr FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS, Exp. 2019-00216

los usuarios de la ORIP de Duitama, teniendo en cuenta además, los sujetos de especial protección constitucional.

- **2.2. Ordenar** a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, que, en ejercicio de sus funciones de control y vigilancia, en el término de seis (6) meses, realice un seguimiento y diagnóstico sobre los diferentes trámites solicitados por los usuarios de la ORIP de Duitama, para establecer la capacidad de respuesta frente a la demanda del servicio registral, y de esta forma, tomar las medidas correctivas y de prevención a que haya lugar, e igualmente, se implementen los mecanismos tecnológicos que permitan prestar a los usuarios un eficiente y oportuno servicio.

2.3. Ordenar a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO** que en el término de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, realice los estudios y/o evaluaciones diagnósticas, a fin de establecer la necesidad de ampliación de talento humano que se requiere para prestar el servicio público registral en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Duitama, de manera eficiente y oportuna, según la demanda que del mismo se realiza por parte de los usuarios de dicho Circulo Registral y, en caso de considerar necesaria la ampliación de personal, dentro de los tres (3) meses siguientes lleve a cabo las gestiones a que haya lugar, ya sea dentro de la misma entidad, o ante la autoridad competente para la asignación de recursos y la respectiva vinculación de personal que permita prestar el servicio de manera eficiente y oportuna.

TERCERO. - Para la vigilancia y cumplimiento de las decisiones adoptadas en esta providencia, en los términos del inciso 4 del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se ordena **CONFORMAR** el comité para la verificación de su cumplimiento, el cual estará integrado por: **i)** La Juez titular de este Despacho, quien lo presidirá; **ii)** el actor popular; **iii)** el Superintendente de Notariado y Registro o su delegado; **iv)** el Defensor del Pueblo o su delegado y; **v)** el Procurador 178 Judicial I para asuntos administrativos.

Para tal fin, la Entidad accionada deberá rendir un informe bimestral ante este Despacho, a partir de la notificación y ejecutoria de la presente decisión, respecto del cumplimiento y avance de las órdenes impartidas, junto con los soportes documentales a que haya lugar.

CUARTO. - Denegar las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO. - Remítase copia de esta providencia al señor Defensor del Pueblo, para los fines del art. 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO. - Por secretaria ofíciase a la oficina de soporte página web nivel central de la Rama Judicial, para que esta sentencia sea publicada y divulgada, por ser de interés general para la comunidad.

SÉPTIMO.- Condenar en costas a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, y a favor del actor popular, de conformidad con lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 del C.G.P., **i)** en la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, por concepto de agencias en derecho y, **ii)** por el valor sufragado por el actor por concepto de publicación del auto admisorio de la demanda, conforme se observa en la factura de venta vista a folio 84, archivo digital OneDrive 13, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

OCTAVO. - Ejecutoriada esta providencia, y una vez verificado el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta decisión, archívense las diligencias, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

NOVENO. - Notifíquese la presente providencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA, dentro de los 3 días siguientes mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de estado en la forma prevista en el artículo 295 del Código General del Proceso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firmado electrónicamente - SAMAI)
LILIANA PATRICIA QUINTERO PINTO
JUEZ