

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MANIZALES SALA CIVIL - FAMILIA

Magistrada Ponente: SANDRA JAIDIVE FAJARDO ROMERO

Radicado: 17614-31-12-001-2020-00111-01

Manizales, treinta (30) de dos mil veintiuno (2021).

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la accionada Notaría Única de Marmato, Caldas, frente a la sentencia emitida el 12 de abril de 2021 por el Juzgado Civil del Circuito de Riosucio, Caldas, dentro de la acción popular instaurada por Sebastián Colorado en contra de la impugnante.

II. ANTECEDENTES

A. DE LA DEMANDA.

El promotor de la acción constitucional pretende se le ordene a la notaría accionada que, “en un término no mayor a un mes que se cumpla art 8 ley 982, teniendo intérpretes y guía intérprete profesionales de planta o se contrate con entidad idónea certificada y autorizada por el ministerio de educación nacional como lo manda la referida ley mencionada arriba” (sic) y se fije a su favor el incentivo económico.

Como fundamento de su aspiración, expresó que en “el inmueble donde el notario ofrece el servicio público, en la actualidad no cuenta con un profesional intérprete ni con un profesional guía intérprete de planta avalado por el ministerio de educación nacional, conforme art 8 ley 982 de 2005, como tampoco se cuenta con un contrato de prestación de servicios con entidad idónea CERTIFICADA Y AUTORIZADA por el ministerio de educación nacional, además de ello, tampoco existen señales visuales, sonoras, auditivas ni alarmas para la población objeto de ley 982 de 2005, lo que vulnera literales, d, l m ley 472 de 1998, art 13 CN entre otras leyes aplicables” (sic).

B. DE LA CONTESTACIÓN.

Dentro de la oportunidad legal, la Notaría contestó la demanda, formulando las siguientes excepciones: **1.** Falta de Legitimación en la causa por pasiva, **2.** Inexistencia de reglamentación para exigir el cumplimiento del deber estatuido en el artículo 8 de la ley 982 de 2005, **3.** De la existencia de avisos en la notaría única del círculo de Marmato en la que se informa el procedimiento para la atención de personas sordas y **4.** De la supresión de los incentivos a los actores populares.

C. DE LA SENTENCIA EN PRIMERA INSTANCIA.

Mediante sentencia del 12 de abril de 2021, la *a quo* declaró que “la Notaría Única de Marmato, Caldas, se encuentra vulnerando los derechos colectivos establecidos en la Ley 472 de 1998,

artículo 4, literales j) y n), de las personas en situación de discapacidad que presentan hipoacusia o personas sorda-ceguera –Ley 982 de 2005- en el municipio de Marmato (Caldas), por lo expuesto en la parte motiva”, como consecuencia, ordenó a la accionada la instalación del “servicio de intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran (...) Así mismo, deberá instalar la señalética, conforme lo indica la Norma Técnica Colombiana ...”, disponiendo la conformación de un Comité de Verificación y condenó en costas a la Notaría.

Para llegar a la anterior conclusión, hizo un recuento del campo de aplicación de la Ley 982 de 2005, referenciando la Ley 361 de 1997 y las normas técnicas que regulan los símbolos de accesibilidad para personas hipoacústicas o sordo-ciegas; precisando que “cuando un servicio público no brinda acceso general a la población con discapacidades, para que reciban los servicios de forma **autónoma**, se vulnera este derecho colectivo”, lo que conlleva a que la falta de adecuación de las sedes de atención pública a las necesidades de la población sorda y sordociega constituya un obstáculo para su acceso en condiciones de igualdad.

Se aclaró que la función notarial reviste el carácter de pública, siendo prestados sus servicios a través de particulares, que están sujetos a las obligaciones y sanciones que impone su carácter estatal, lo que los hace receptores de las normas arriba mencionadas.

Así mismo indicó que se encuentra acreditado con el informe técnico realizado por la Secretaría de Planeación, Vivienda e Infraestructura, el incumplimiento de la accionada de las normas arriba citadas; explicando que la Notaría tiene el deber de acatarlas, pues actualmente “viola los derechos colectivos alegados por el actor popular”.

D. DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El titular de la Notaría Única de Marmato, Caldas, en su escrito de sustentación, formuló los siguientes cuestionamientos contra la decisión de primer grado: **1.** Que la notaría fue demandada como una persona jurídica, lo cual es inexacto, pues son prestadoras de un servicio público sin gozar de personería jurídica, por lo que considera se incurrió en la nulidad contemplada en el numeral 8 del artículo 133 del C.G.P., debiendo citarse al notario y no a la notaría; **2.** Alude la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción popular, citando para el efecto el inciso 3 del artículo 144 del C.P.A.C.A.; **3.** Señaló que “los notarios no son entidades públicas, ni pertenecen a cualquiera de las categorías de sujetos obligados” a cumplir la Ley 982 de 2005; **4.** Que la accionada acata las normas y garantiza el respeto a la dignidad humana, la autonomía individual, incluido el derecho a la no discriminación, cumpliendo para el efecto las disposiciones especiales del estatuto notarial; **5.** Que la notaría, pese a ser de tercera categoría y subsidiada, mandó instalar varios avisos en el que se brinda información mediante lenguaje de señas de varios servicios prestados en sistema braille y **6.** Que la sentencia no está acorde con lo establecido en el numeral 3 del artículo 14 de la Ley 1618 de 2013.

E. TRASLADO DEL ACCIONANTE.

Dentro del término legal, el actor popular no recorrió el traslado de la apelación interpuesta por la accionada; allegando posteriormente, un memorial en que solicita se declare la nulidad de todo lo actuado, “ya que la acción se tenía que tramitar en jurisdicción administrativa”.

III. CONSIDERACIONES

A. MANIFESTACIÓN PRELIMINAR.

Mediante el Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020¹, el Gobierno Nacional dispuso la modificación transitoria de algunos artículos del Código General del Proceso y estableció en su canon 14, la forma como se debe surtir el recurso de apelación de sentencias en materia civil – familia²; precisándose que en aquellos eventos en que no sea necesaria la práctica de pruebas, el fallo se proferirá por escrito, tal y como aquí ocurre.

B. PROBLEMA JURÍDICO.

Atendiendo a los cuestionamientos sustentados por el apelante, corresponde a la Sala establecer, si existe alguna irregularidad que pudiese afectar el trámite hasta ahora surtido o si se debía agotar el cumplimiento de presupuestos previos al inicio de la presente acción. Superado lo anterior, se abordará el estudio de la legitimación por pasiva, y de encontrarse acreditada, se analizará la vulneración o no, de los derechos colectivos de la población ciega y sordociega, por parte de la accionada y si está obligada a acatarla.

C. DE LAS ACCIONES POPULARES Y LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN CIEGA Y SORDO CIEGA.

Las acciones populares elevadas a rango constitucional en el artículo 88 de nuestra Carta Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, constituyen un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos, en cuanto éstos se relacionen con el patrimonio, el espacio, la seguridad, la salubridad, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia, y demás de similar naturaleza que defina el legislador o los señalados por los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Dicho mecanismo constitucional tiene una naturaleza preventiva y restauradora, toda vez que se ejercen indistintamente para evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre el derecho colectivo en cuestión, o para restituir las cosas a su estado anterior, todo frente a la acción u omisión de autoridades públicas o particulares que violen o amenacen violar aquéllos.

Por el carácter público el ejercicio de las acciones populares “(...) supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés”³.

Por otro lado, nuestro ordenamiento constitucional concibió la igualdad como un principio y un derecho fundamental cuyo núcleo esencial de protección consiste en la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación por cualquier causa (sexo e identidad de género, edad, origen étnico o racial, posición económica, ideología,

¹ Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

² Téngase en cuenta que, si bien la acción popular se encuentra regulada por la Ley 472 de 1998, también lo es que, en relación con la forma, trámite y oportunidad del recurso de apelación, su artículo 37 hace remisión al Código General del Proceso.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999.

orientación sexual, discapacidad, entre otros), amén a materializar el trato igual entre todas las personas.

En tal sentido, el artículo 13 Superior contiene una cláusula de erradicación de las desigualdades presentes, la cual impuso al Estado la obligación de implementar mecanismos de discriminación positiva que permitan la realización de este derecho a través de dos mandatos específicos a saber: (i) de abstención de prácticas de segregación y (ii) de acción para la promoción de políticas públicas que propendan por la inclusión efectiva de todas las personas.

Pues bien, en desarrollo de este derecho fundamental y como medida afirmativa para la materialización de esa igualdad de oportunidades, en el caso de las personas que presentan alguna forma de discapacidad, el legislador inicialmente expidió las leyes 361 de 1997 y 982 de 2005; la primera, encaminada a establecer mecanismos de integración social de estas personas y la segunda, con el fin de procurar la equiparación de oportunidades para aquellas que son sordas y sordociegas.

Posteriormente, el Congreso profirió en su orden: (i) la Ley 762 de 2002 por medio de la cual, se aprobó la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”⁴, (ii) la Ley 1346 de 2009 a través de la cual aprobó la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”⁵ y (iii) la Ley 1618 de 2013 en la que establecieron disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de este grupo poblacional. Paralelamente, deben tenerse en cuenta las leyes 1306 de 2009⁶ y 1996 de 2019⁷, las cuales están direccionadas a proteger a las personas en situación de discapacidad mental, específicamente, en el ejercicio de su capacidad legal.

Del anterior catálogo normativo, en lo que importa al asunto en análisis, destaca la Sala el principio de accesibilidad inmerso en cada una de las leyes citadas, con el cual, se busca eliminar las barreras físicas, comunicativas y actitudinales que obstaculizan el ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad.

Así, primeramente la Ley 361 de 1997 concibió la accesibilidad como “la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes”⁸ y estableció normas y criterios básicos para facilitarla, en especial, a las personas con movilidad reducida o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida, entre otros factores, por una situación de discapacidad, procurando con ello, suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada⁹.

En ese orden, previó mandatos de eliminación de barreras arquitectónicas con el propósito de que la ampliación y reforma de los edificios abiertos al público y especialmente de las instalaciones de carácter sanitario, se efectúen de manera tal que sean accesibles, imponiendo al Gobierno la obligación de dictar normas técnicas al respecto¹⁰. Asimismo, se establecieron criterios generales para garantizar el acceso

⁴ Guatemala, 1999.

⁵ Organización de las Naciones Unidas, 2006.

⁶ “Por la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados”.

⁷ “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad”.

⁸ Artículo 44.

⁹ Artículo 43.

¹⁰ Artículo 47.

efectivo al servicio de transporte¹¹ y el goce del derecho a la información con relación a las telecomunicaciones¹².

Por su parte, la Ley 982 de 2005, con el propósito de establecer mecanismos de equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas, dispuso, en materia de accesibilidad, que las “entidades estatales de cualquier orden, incorporan paulatinamente dentro de los programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran de manera directa o mediante convenios con organismos que ofrezcan tal servicio”¹³; estableciéndose en su artículo 15 que “[t]odo establecimiento o dependencia del Estado y de los entes territoriales con acceso al público, deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas luminosas aptos para su reconocimiento por personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas”. Asimismo, definió criterios para la accesibilidad al derecho a la información a través de medios de comunicación, telefonía y otros servicios¹⁴.

Luego, con la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad a través de la Ley 1346 de 2009 y la expedición de la 1618 de 2013, se consolidó en nuestra legislación el modelo social de abordaje de la discapacidad¹⁵, el cual, no está por demás indicar, ya estaba inmerso en las normas anteriores.

En el punto, conviene indicar que, bajo este criterio, la discapacidad no es la deficiencia física, mental, intelectual o sensorial de una persona, sino que corresponde a las restricciones que le impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Es decir, la discapacidad se revela en las barreras de interacción del sujeto con el entorno.

En ese orden, nótese como la accesibilidad se erige en un elemento determinante para superar estas obstáculos, de ahí que, por ejemplo, la Convención impuso a los Estados parte la obligación de adoptar las medidas pertinentes para “asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”; lo anterior, con el objeto de que las personas en situación de discapacidad “puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida”¹⁶.

Con tal propósito, los Estados deberán establecer políticas públicas para identificar y eliminar los obstáculos y barreras de acceso en (i) los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; y, (ii) los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.¹⁷

Asimismo, tales medidas afirmativas estarán orientadas, entre otras cosas, a (i) desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público;

¹¹ Artículos 59 a 65.

¹² Artículos 66 a 69.

¹³ Artículo 8°.

¹⁴ Artículos 13 a 20.

¹⁵ “...la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran en alguna circunstancia de discapacidad se aborda en la actualidad desde el modelo social, esto es, la discapacidad entendida como una realidad, no como una enfermedad que requiere ser superada a toda costa, en otras palabras, se asume desde el punto de vista de la diversidad, de aceptar la diferencia. Este modelo tiene una visión amplia, pues (i) supera un primer modelo centrado en la caridad y el asistencialismo y, (ii) además, parte de que no sólo debe abordarse la discapacidad desde el punto de vista médico o de rehabilitación sino que se centra en el aprovechamiento de todas las potencialidades que tienen los seres humanos, independientemente del tipo de discapacidades que tengan” (Corte Constitucional, sentencia C-066 de 2013, reiterada en la C-048 de 2020)

¹⁶ Artículo 9°.

¹⁷ Artículo 9°, núm. 1°.

(ii) asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad; (iii) **dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión**; y, (iv) **ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público**¹⁸.

Asimismo, en su artículo 2º incorporó los conceptos “ajustes razonables”¹⁹ y “diseño universal”²⁰ en los que se enmarcan las mentadas políticas públicas de inclusión.

En similares términos, la Ley 1618 de 2013, a partir de la identificación de distintos tipos de barreras²¹ a saber: (i) actitudinales²², (ii) comunicativas²³ y (iii) físicas²⁴, concibió la accesibilidad como las “condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas técnicas se harán con tecnología apropiada teniendo en cuenta estatura, tamaño, peso y necesidad de la persona”²⁵.

Con ese horizonte, el artículo 14 ordena a las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de los servicios públicos, de cualquier naturaleza, tipo y nivel, “desarrollar sus funciones, competencias, objetos sociales, y en general, todas las actividades, siguiendo los postulados del **diseño universal**, de manera que no se excluya o limite el acceso en condiciones de igualdad, en todo o en parte, a ninguna persona en razón de su discapacidad”; resaltando que para ello, deberán “diseñar, implementar y financiar todos los **ajustes razonables** que sean necesarios para cumplir con los fines del artículo 9º de la Ley 1346 de 2009”. (negrillas por fuera del texto).

En igual sentido, prevé la implementación de medidas que, de un lado, permitan “identificar y eliminar los obstáculos y para asegurar la accesibilidad universal de todas las personas con discapacidad al ambiente construido, transporte, información y comunicación, incluyendo las tecnologías de información y comunicación y otros servicios, asegurando las condiciones para que las personas con discapacidad puedan vivir independientemente”; y, de otro lado, procuren “dar efectivo cumplimiento a la normativa sobre accesibilidad en la construcción o adecuación de las obras que se ejecuten sobre el espacio público y privado, que presten servicios al público debiendo cumplir con los plazos señalados”²⁶.

D. DE LAS PRESUNTAS NULIDADES PROCESALES Y DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD.

El accionante invocó la nulidad del trámite procesal adelantado en la primera instancia, fundamentándose, de manera lacónica en que “la acción se tenía que tramitar en jurisdicción

¹⁸ Artículo 9º, núm. 2º, literales a), b), d) y e).

¹⁹ Corresponden a las “modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

²⁰ Consiste en “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten”.

²¹ Artículo 2º, núm. 5º.

²² Aquellas conductas, palabras, frases, sentimientos, preconcepciones, estigmas, que impiden u obstaculizan el acceso en condiciones de igualdad de las personas con y/o en situación de discapacidad a los espacios, objetos, servicios y en general a las posibilidades que ofrece la sociedad.

²³ Aquellos obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la información, a la consulta, al conocimiento y en general, el desarrollo en condiciones de igualdad del proceso comunicativo de las personas con discapacidad a través de cualquier medio o modo de comunicación, incluidas las dificultades en la interacción comunicativa de las personas.

²⁴ Aquellos obstáculos materiales, tangibles o construidos que impiden o dificultan el acceso y el uso de espacios, objetos y servicios de carácter público y privado, en condiciones de igualdad por parte de las personas con discapacidad.

²⁵ Artículo 2º, núm. 4º

²⁶ Ibidem.

administrativa, ya q el accionado presta un servicio por delegación estatal” (sic), aspiración que se anticipa, carece de vocación de prosperidad, conforme se pasa a revisar.

Sobre la autoridad judicial competente para conocer de una acción popular, el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 estableció que dicha potestad recae en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuando la vulneración endilgada proviene de “actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas”; entretanto y de manera residual, los demás casos serán del conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria Civil.

Del artículo 131 de la Constitución Política y de los Decreto 960 de 1970 y 588 de 2000 se desprende que las notarías son entes particulares que prestan un servicio público como expresión de la denominada descentralización por colaboración; figura a través de la cual, el Estado les confirió la reconocida actividad fedataria, que según la jurisprudencia “se caracteriza de manera principal por lo siguiente: (i) es un servicio público; (ii) a cargo de particulares, que actúan en desarrollo del principio de descentralización por colaboración; (iii) que además apareja el ejercicio de una función pública, en tanto depositarios de la fe pública; (iv) que para estos efectos se encuentran investido de autoridad; (v) sin que por ello adquieran el carácter de servidores públicos o de autoridades administrativas en sentido subjetivo u orgánico”.²⁷

Ahora bien, dado el régimen *sui generis* que enmarca la actividad de las notarías, cumple diferenciar los eventos en que prestan un servicio público de aquellos en los que fungen como particulares, pues de ello depende la definición de la jurisdicción competente para resolver las controversias en las cuales se ven comprometidas como parte.

En el punto, resáltese, el Decreto 960 de 1970 fijó el espectro funcional de los notarios, con lo cual, determinó el alcance de la función pública que les fue deferida a partir de la identificación de los actos que desarrollan en virtud de la descentralización por colaboración que se les encomendó, entre los que se destacan: (i) recibir, extender y autorizar las declaraciones que conforme a las leyes requieran escritura pública y aquellas a las cuales los interesados quieran revestir de esta solemnidad; (ii) autorizar el reconocimiento espontáneo de documentos privados; (iii) dar testimonio de la autenticidad de firmas de funcionarios o particulares y de otros Notarios que las tengan registradas ante ellos; (iv) dar fe de la correspondencia o identidad que exista entre un documento que tenga a la vista y su copia mecánica o literal y; (v) llevar el registro del estado civil de las personas en los casos, por los sistemas y con las formalidades prescritos en la Ley²⁸.

De lo anterior se sigue que, por fuera de ese oficio genérico de custodiar la fe pública, las notarías están sometidas al régimen de derecho dada su condición de particulares; de modo que cuando la controversia no tiene vengero en la actividad fedataria encomendada por el Estado, la jurisdicción competente para su resolución es la ordinaria civil, pues, como se vio, los Notarios no se consideran autoridades administrativas en sentido subjetivo u orgánico, lo que significa que solo están sometidos al régimen y la responsabilidad de la función pública con relación a los actos que materializan el servicio público asignado.

Al respecto y por su pertinencia al asunto en estudio, conviene traer a colación un pronunciamiento de la entonces Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior

²⁷ Ver, entre otras, las sentencias C-1159 de 2008, C-1212 de 2001, C-863 de 2012 y C-029 de 2019.

²⁸ Ver artículo 3 Decreto 960 de 1970.

de la Judicatura²⁹ donde en un caso de similares contornos fácticos, dicha autoridad judicial indicó:

“En esas actividades [consagradas en el artículo 3° del Decreto 960 de 1970] se condensa y se agota el cometido que por vía de descentralización por colaboración el Estado ha depositado en los Notarios. En lo que exceda ese ámbito funcional, los notarios deben atenerse por completo al régimen jurídico que rige las relaciones entre particulares.

Para el caso particular, a simple vista se advierte que las pretensiones de la actora popular no guardan relación con las actividades a través de las cuales los notarios despliegan la función pública confiada, pues lo que se busca a través de la acción impetrada es la adecuación de las instalaciones donde funciona la notaría demandada, para que normativamente se acompañen con normas de sismo resistencia, con las facilidades e infraestructura que la ley ha previsto para personas en condición de discapacidad y, demás aspectos señalados en el libelo.

Además, debe tenerse en cuenta que, a voces de la Corte Constitucional, los notarios no se consideran autoridades administrativas en sentido subjetivo u orgánico; razón que contribuye a la conclusión que el presente asunto escapa al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, por el contrario, se enmarca dentro de la competencia residual que el inciso segundo del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 ha previsto para la Jurisdicción Ordinaria Civil”³⁰.

Con el anterior contexto legal y jurisprudencial, en el *sub examine* se tiene que del sustento fáctico de las pretensiones invocadas en esta acción popular no se desprende que la transgresión de los derechos colectivos invocados por la accionante tenga como fuente la actividad notarial propiamente dicha, pues, a decir verdad, la reclamación se basa en la falta de un profesional intérprete o guía intérprete para las personas sordas y sordociegas que lo requieran y así eliminar las barreras de acceso al servicio notarial.

En tal sentido, resulta claro que la controversia así planteada escapa del ámbito de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo que en aplicación de la competencia residual contemplada en el mencionado artículo 15 de la Ley 472 de 1998, el conocimiento, tal y como lo entendió el juzgado de primer grado, corresponde a la Jurisdicción Ordinaria Civil. En ese orden, la nulidad formulada por el accionante no está llamada a abrirse paso y, por tanto, se despachará desfavorablemente.

En lo que atañe a la presunta irregularidad por indebida notificación alegada por el accionado, sea suficiente con señalar que “no podrá alegar la nulidad quien haya dado lugar al hecho que la origina, ni quien omitió alegarla como excepción previa si tuvo oportunidad para hacerlo, ni quien después de ocurrida la causal haya actuado en el proceso sin promoverla”³¹, resultando claro que el accionado se encuentra incurso en los dos últimos eventos señalados en la norma en cita, lo que da lugar no solo a su saneamiento, sino a que deba ser rechazada de plano la solicitud de nulidad, tal como lo prevé el último inciso del artículo 135 del C.G.P.

Por otro lado, la notaría censuró la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad establecido por el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011; norma que en su inciso tercero establece: “Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de

²⁹ Hoy Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

³⁰ Sala Jurisdiccional Disciplinaria, decisión del 2 de octubre de 2019, M.P. Magda Victoria Acosta Walteros, exp. 2019-01891-00.

³¹ Artículo 135 C.G.P.

este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.”

La anterior disposición debe interpretarse de manera sistemática, sin que pueda aplicarse al presente asunto de forma insular, tal como es la aspiración del accionado; toda vez que, esa preceptiva tiene aplicación a las acciones populares que se deban regir por la cuerda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, aquellas cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, tal como lo prevé el artículo 15³² de la Ley 472 de 1998.

Recuérdese, tal como se concluyó líneas arriba que, el conocimiento del presente asunto le concierne a la jurisdicción ordinaria, esto es, en primera instancia al Juez Civil del Circuito de Río Sucio, Caldas, y en segunda, a esta corporación; de lo que se sigue que, el estatuto procesal aplicable sea el Código General del Proceso, tal como lo dispone expresamente el artículo 44 de la Ley 472 de 1998: “En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.”

Ahora, ni dentro de la Ley 472 de 1998, ni en el actual estatuto procesal civil, así como tampoco en el Decreto 806 de 2020, se consagra el requisito de procedibilidad echado de menos por el accionado, el cual se itera solo aplica para las acciones populares tramitadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No siendo dable transpolar esa carga a las acciones constitucionales tramitadas ante los jueces ordinarios, (i) porque ese tipo de normas son de interpretación restrictiva; (ii) además, le está prohibido al juez, exigir el cumplimiento de formalidades innecesarias -artículo 11 C.G.P.-, máxime si se limita el acceso a la tutela judicial efectiva; y adicionalmente, (iii) se desconocería el carácter de orden de público y de obligatorio cumplimiento de nuestro estatuto procesal civil, que prohíbe su derogación, modificación o sustitución por parte de los particulares o funcionarios, salvo autorización expresa de la ley -artículo 13 C.G.P.-

Debido a lo someramente expuesto, se concluye que en el asunto que nos ocupa, el actor popular no tenía la carga de realizar requerimiento previo a la notaría accionada, para ejercitar la acción popular estudiada, lo que conlleva a la improsperidad del cargo presentado por el apelante.

E. DE LA LEGITIMACIÓN POR PASIVA Y DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 982 DE 2005.

Arguyó el accionado adolecer de legitimación por pasiva, toda vez que “los notarios no son entidades públicas, ni pertenecen a cualquiera de las categorías de sujetos obligados” a cumplir la Ley 982 de 2005.

La multicitada ley, a través de la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas, determina en su artículo 8 que las “entidades estatales de cualquier orden”, “las empresas prestadoras de servicios públicos, las Instituciones Prestadoras de Salud, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público”, son los obligados a incorporar dentro de sus programas de atención al cliente, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas, así como a cumplir las demás medidas contenidas en ese instrumento;

³² La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

sin que las notarías estén individualizadas, lo que no se equipara a que estén exentas de su campo de aplicación.

No puede perderse de vista que la teleología de la Ley 982 de 2005 es proporcionar elementos adecuados y suficientes a las personas sordas y sordociegas, para su comunicación e incorporación a la vida en sociedad, a fin de que puedan disfrutar en igualdad de condiciones de los mismos derechos de las otras personas; siendo claro que al lado de la sociedad y de la familia, el Estado, a través de sus autoridades cumple un rol determinante en tal cometido, pues incluso, dentro de sus fines esenciales está el “proteger a todas las persona residente en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”³³.

A lo anterior se suma, que lo propendido por las disposiciones de la norma arriba mencionada es la materialización del derecho a la igualdad, cuya efectivización está en cabeza del Estado, quien “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellos se comenta”³⁴; para lo cual, se deben no solo remover los obstáculos y barreras que atentan contra esa prerrogativa fundamental, sino implementar medidas de discriminación positiva que se orienten a mejorar la calidad de vida de algunos grupos históricamente discriminados.

Con la anterior claridad, debe enfatizarse que “No hay duda de que la actividad notarial, constituye un servicio público, que implica el ejercicio de función pública por disposición de la Constitución Política, artículo 131, actividad que debe decirse reviste una especial importancia para preservar la seguridad y la paz social, en la medida en que contribuye a dar fe a los negocios celebrados entre particulares, y en no pocas ocasiones dentro de las actuaciones que surten estos ante la administración”³⁵, siendo el artículo 131 de la Constitución Política el canon que instituye “la función notarial como un servicio público en el que se advierte una de las modalidades de la aludida descentralización por colaboración, ya que la prestación de ese servicio y de las funciones inherentes a él ha sido encomendada, de manera permanente, a particulares, en lo cual la Corte no ha hallado motivos de inconstitucionalidad”³⁶, a lo que se suma que, esa actividad “constituye una labor destinada a satisfacer, de manera continua y obligatoria, una necesidad de interés general, como es la función fedante, sometida a un régimen jurídico especial, bien ella se preste por el Estado o por los particulares. Los servicios públicos, según nuestro ordenamiento jurídico, son inherentes a la finalidad social del Estado, en virtud de lo cual asume éste la responsabilidad de asegurar su prestación eficiente. Vistos desde esta perspectiva, debe admitirse que la prestación de los servicios públicos hace parte y se traduce como expresión del Estado Social de Derecho”³⁷.

Precisamente por la naturaleza del servicio y función pública que cumplen los notarios, estos particulares que colaboran con el Estado tienen unas altísimas calidades que les permiten ser depositarios de la fe pública, razón por la cual se les reconoce la naturaleza de autoridades públicas, precisándose por vía jurisprudencia que “...es indudable que a los notarios en el cumplimiento de sus labores relacionadas con la fe pública les asiste el carácter de autoridades. Ya la Corte Constitucional ha precisado que los particulares encargados del desarrollo de funciones públicas, “en el ejercicio de esas funciones **ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del poder público...**” (negrillas fuera de texto).³⁸

De otro modo, la misma Ley 472 de 1998 establece que las “Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las **autoridades públicas o de los particulares**, que hayan

³³ Artículo 2 de la Constitución Política.

³⁴ Artículo 11 de la Constitución Política.

³⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 8 de agosto de 2020, M.P. Gerardo Arenas Monsalve

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-181 de 1997, reiterada, entre otras, en la sentencia C-029 de 2019.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1508 de 2000.

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-166 de 1995, C-181 de 1997, C-1508 de 2000 y C-029 de 2019.

violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”³⁹, a tal punto que “se dirigirá[n] contra el **particular**, persona natural o jurídica, o la **autoridad pública** cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.”⁴⁰ (negritas fuera de texto); normativa que debe orientar la hermenéutica que se le dé al artículo 8 de la Ley 982 de 2005, resultando claro que, los notarios por su carácter de “autoridades públicas”, de prestadores de un servicio público y ejecutores de una función pública, están cobijados con el precepto en cita, estando enmarcados en la categoría de “instituciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan servicios al público”.

La incorporación a todas las esferas públicas de la población ciega y sordociega debe extenderse a la actividad notarial, dada su “naturaleza de servicio público, por lo cual la misma es inherente a la finalidad social del Estado y éste tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (Art. 365 C. Pol.)”; pretender lo contrario, implicaría la preservación de una barrera de acceso en condiciones de igualdad de oportunidades y condiciones a la función pública en mención. Lo hasta aquí visto es suficiente para declarar la improsperidad del cargo estudiado, puesto que la Notaría Única de Marmato, Caldas, está obligada a acatar las disposiciones de la Ley 982 de 2005, y por ende, se encuentra legitimada dentro de la acción popular que nos ocupa.

Alega el apelante que acata las normas y garantiza el respeto a la dignidad humana, la autonomía individual, incluido el derecho a la no discriminación, cumpliendo para el efecto las disposiciones especiales del estatuto notarial, agregando que instaló varios avisos en los que se brinda información mediante lenguaje de señas; debiendo la Sala enfatizar en que no se duda del carácter probo del accionado, ni de su actuar ajustado a los cánones que rigen la función notarial. No obstante lo anterior, dada la connotación del servicio público que presta la accionada, no puede pasarse por alto que la ampliamente mencionada accesibilidad a las personas ciegas y sordociegas, no se limita a la adecuación de las instalaciones y la capacitación de las personas que allí laboran, sino que trasciende al goce efectivo de la actividad notarial, la cual, al entrañar actos jurídicos y por ende, la recepción de las declaraciones de voluntad de sus usuarios, debe concebir los ajustes razonables para el pleno ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad, en los términos previstos en la Ley 1996 de 2019⁴¹ y la Ley 982 de 2005, lo que se traduce en que no se abra paso la reclamación presentada.

F. DEL TÉRMINO PREVISTO EN LA LEY 1618 DE 2013

Recrimina el accionado la inobservancia por parte de la a quo del numeral 3 del artículo 14 de la Ley 1618 de 2013, cuyo texto dispone que “[l]as entidades municipales y distritales, con el apoyo del gobierno departamental y nacional, y respetando la autonomía de cada región, deberán diseñar, en un término no mayor a 1 año, un plan de adecuación de vías y espacios públicos, así como de accesibilidad al espacio público y a los bienes públicos de su circunscripción”; precisando, además, que en dicho plan “deberán fijarse los ajustes razonables necesarios para avanzar progresivamente en la inclusión de las personas con discapacidad, establecer un presupuesto y un cronograma que, en no más de 10 años, permita avanzar en niveles de accesibilidad del 80% como mínimo”.

³⁹ Artículo 9.

⁴⁰ Artículo 14.

⁴¹ Artículo 8°. También, pueden citarse los artículos 16 y 24 de la misma ley, donde se ordena la incorporación de ajustes razonables cuando se trata de la celebración de acuerdos de apoyo para la celebración de actos jurídicos y la suscripción de directivas anticipadas ante notarios, respectivamente.

De la anterior norma transcrita, pronto se advierte que contrario a lo expuesto por la parte accionada, el término allí referido fue concedido para las entidades municipales y distritales -que no es el caso de la Notaría Única de Marmato-, para implementar un plan de adecuación de vías, espacios y bienes públicos de su circunscripción; lapso que era de un (1) año para el diseño y de hasta diez (10) para la implementación, amén a obtener niveles de accesibilidad del 80% como mínimo.

En tal sentido, lo que el legislador quiso, no fue otra cosa que imponer a los municipios y distritos, la planeación y ejecución de políticas públicas territoriales y arquitectónicas (modificaciones a los POT y a la reglamentación de las construcciones) dirigidas a hacer los ajustes razonables necesarios para lograr el diseño universal de su infraestructura y así asegurar su acceso y disfrute por parte de las personas en situación de discapacidad.

Así las cosas, la norma invocada no es aplicable al asunto objeto de estudio, en tanto que, en primer lugar, la acción constitucional está dirigida a la implementación de ajustes razonables en la comunicación (intérpretes y/o guía intérprete) y en la señalización del lugar donde funciona, sin que ello implique adecuaciones arquitectónicas; en segundo lugar, aun cuando implicara la modificación de la estructura, el lapso aducido solo fue concedido a las entidades municipales y distritales para el diseño e implementación de políticas para la adecuación de las vías, espacios y bienes públicos de su localidad.

Por último, no sobra destacar que la obligación incumplida por la encartada ya estaba prevista desde las leyes 361 de 1997 y 982 de 2005, la primera, de vigencia inmediata y la segunda, diferida a 60 días contados a partir de su promulgación; de ahí que, la ausencia de un término concedido de forma expresa implica la exigibilidad automática de los mandatos allí contenidos, careciendo de vocación de prosperidad la censura estudiada.

Conforme lo hasta aquí expuesto, resulta claro que ninguno de los argumentos esgrimidos por la apelante tiene vocación de prosperidad, siendo incuestionable el deber constitucional y legal que le asiste a la Notaría Única de Marmato, Caldas, de remover cualquier tipo de barrera de lenguaje, de comunicación u otra, que le impida a la población ciega o sordociega acceder en igualdad de condiciones a los servicios públicos notariales. Resultando trascendente concluir que, La discapacidad de las personas suele ser, en realidad, la incapacidad de la sociedad mayoritaria para construir una sociedad incluyente, sensible a las diferencias de los diversos y múltiples tipos de personas. No surge de una imposibilidad propia o una limitación estructural para ser una persona, para ser un ser humano plenamente digno, que se tenga por el hecho mismo de la sordera o la ceguera. Cuando una sociedad cuenta con personas con discapacidades físicas, temporales o permanentes, que no pueden vivir plenamente, con libertad, autonomía y en igualdad, suele ser porque la sociedad se olvida de incluirlos.⁴²

Se confirmará entonces la sentencia apelada por estar ajustada a derecho, lo que apareja la consecuente condena en costas al pasivo, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 365 del C.G.P.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia 605 de 2012

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, en Sala de Decisión Civil-Familia, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

V. RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las solicitudes de nulidad presentadas por las partes.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 12 de abril de 2021 por el Juzgado Civil del Circuito de Riosucio, Caldas, dentro del proceso que nos ocupa.

TERCERO: CONDENAR en costas a la parte apelante, las cuales se fijarán en auto por la magistrada sustanciadora.

CUARTO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen.

Notifíquese,

Las Magistradas,

SANDRA JAIDIVE FAJARDO ROMERO

SOFY SORAYA MOSQUERA MOTOA ÁNGELA MARÍA PUERTA CÁRDENAS

Firmado Por:

**SANDRA JAIDIVE FAJARDO ROMERO
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 8 SALA CIVIL-FAMILIA TRIBUNAL SUPERIOR MANIZALES**

**SOFY SORAYA MOSQUERA MOTOA
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL - TRIBUNAL DESPACHO 004
SUPERIOR SALA CIVIL FAMILIA DE LA CIUDAD DE MANIZALES-CALDAS**

**ANGELA MARIA PUERTA CARDENAS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 6 SALA CIVIL-FAMILIA TRIBUNAL SUPERIOR MANIZALES**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

e22f07d902c778c6c847d9f0d52bec2a9a1aabb305bf42b3ab84ec9480f716a2

Documento generado en 30/06/2021 12:20:33 p. m.