

Re: COMUNICADO CONFORME AL ART. 201 LEY 1437 DE 2011 Rad-. 52001 33 33 003 2021-00117-00

litigantes asociados <litigantesasociados2040@gmail.com>

Mié 14/07/2021 10:23 PM

Para: Juzgado 03 Administrativo - Nariño - Pasto <jadmin03pso@notificacionesrj.gov.co>

 2 archivos adjuntos (633 KB)

A TRIBUNAL CONFIRMA FALLO CONTRA NOTARIA.docx; ADTIVO envia notaria A CIVIL J- ADT MEDELLIN.pdf;

señoría

gerardo herrera, NUEBAMENTE le masnifiesto que nada corrijo, en mi accion popular ya que existe falta de competencia de su despacho para exigir conductas en derecho pido decrete su nulidad por falta de competencia y aplique art 168 ley 1437 de 2011 devolviendo mi accion a la jurisdiccion civil
aporto copia sentencia y auto para ilustrar al despacho
pido comparta link de mi accion para tutelar y garantizar art 29 CN

att

El mié, 14 jul 2021 a las 17:53, Juzgado 03 Administrativo - Nariño - Pasto

(<jadmin03pso@notificacionesrj.gov.co>) escribió:

Pasto, 14 de julio de 2021

Doctor
GERARDO HERRERA

Cordial saludo.

Le comunico que, mediante **auto notificado en estados electrónicos publicados hoy en la página web de la RAMA JUDICIAL**, se dispuso no reponer el auto que inadmitió la acción popular rad. No 52 001 33 33 003 2021-00117-00. Por lo tanto, una vez se ejecutorie dicho auto, empezará a correr el término de tres (3) días para que se corrija la demanda.

Remito copia del auto en formato PDF.

Atte., JAVIER INSUASTY DÍAZ-SECRETARIO

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

Medellín, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL	ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	GERARDO HERRERA
DEMANDADO	NOTARIA DEL MUNICIPIO DE DON MATÍAS - ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-003- 2021-00215-00
ASUNTO	Provoca Conflicto Negativo de Competencia. Jurisdicción Ordinaria Civil es la competente.
INTERLOCUTORIO	No. 263

El señor **GERARDO HERRERA** obrando en nombre propio, mediante correo electrónico del 7 de junio del año en curso, presentó demanda ante el Juez civil del Circuito de Yarumal- Antioquia contra la **NOTARIA ÚNICA DEL MUNICIPIO DE DON MATÍAS- ANTIOQUIA, Dra. INÉS ELVIRA GALLEGO ÁLVAREZ**, en ejercicio del **MEDIO DE CONTROL PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE INTERESES COLECTIVOS**, consagrada en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para que se acceda a las siguientes

PRETENSIONES

1. Se ordene al accionado, contrate un profesional intérprete y un profesional guía intérprete de planta en el inmueble donde presta el servicio público o contrate con entidad idónea autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, e instale señales sonoras, visuales, auditivas, alarmas, etc., a fin de cumplir con lo dispuesto en la ley 982 de 2005, en un término no mayor a 30 días.

2. Se ordene al accionado otorgar, una póliza para el cumplimiento de la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la ley 472 de 1998 y se informe un extracto de la sentencia en prensa Nacional a cargo del accionado.

3. Se condene en costas a la entidad accionada y se aplique lo dispuesto en el artículo 34 de la ley 472 de 1998.

HECHOS

El Notario, no cuenta en el inmueble donde presta su servicio público, con profesional intérprete y profesional guía intérprete de planta, ni cuenta con convenio o contrato con Entidad idónea autorizada por el Ministerio de Educación Nacional para atender población objeto de la Ley 982 de 2005.

TRÁMITE IMPARTIDO

La demanda en ejercicio del **MEDIO DE CONTROL PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE INTERESES COLECTIVOS**, fue presentada el día 7 de junio del año en curso, ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Yarumal- Antioquia, así se observa en la subcarpeta de expediente remitido, ubicada en el orden 01 del expediente electrónico.

El Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal- Antioquia, mediante providencia de fecha 9 de junio de 2021, RECHAZÓ la demanda por falta de jurisdicción y ordenó remitir el expediente a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo Reparto Medellín.

Estimó que la competencia es de los Jueces Administrativos del Circuito de Medellín, de conformidad con lo normado en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 20 numeral 7 del Código General del proceso y el artículo 157 numeral 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, porque la pretensión de la acción popular sí tiene relación con la función pública desempeñada por la Notaria.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

El problema jurídico que debe resolver el Juzgado en esta oportunidad consiste en establecer: **i)** si de conformidad con el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa, ésta debe conocer del asunto que se propone, **ii)** si una Notaría es una entidad pública para los efectos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo **iii)** si el conflicto jurídico que se propone se origina en hechos y omisiones de un particular en ejercicio de función administrativa, y **iv)** si el asunto de la referencia es del conocimiento de la jurisdicción ordinaria en lo civil.

Para resolver el problema se tratarán los siguientes temas: **i)** Objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, **ii)** naturaleza jurídica de las Notarías, **iii)** naturaleza jurídica de la función notarial, **iv)** competencia para conocer de las acciones populares contra notarios, **v)** definición del caso concreto.

2. Objeto de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo y competencia.

2.1. En el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, se adoptaron diversos criterios para determinar en concreto el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Desde el seminario celebrado por el Consejo de Estado en el municipio de Paipa, los días 12, 13 y 14 de febrero de 2008, en el municipio de Paipa, se señaló:

".... Debe reivindicarse el criterio material para las sedes administrativa y judicial, en lugar del criterio orgánico establecido por la Ley 1107 de 2006 para la sede judicial, el cual le ha quitado la especialidad a la Jurisdicción Contencioso Administrativa... En la plenaria se controvertió la tesis de retomar el criterio material, pero hubo consenso en reafirmar la especialidad de la Jurisdicción y una tendencia mayoritaria hacia la adopción de un criterio material, distinto del de la función administrativa, en el marco de las siguientes recomendaciones para la Comisión redactora de la Reforma del Código:

“Recomendaciones:

- **“Dentro de una tendencia mayoritaria hacia la adopción del criterio material, la Comisión debe conciliar ese criterio con el orgánico en la determinación del objeto de la jurisdicción, procurando no plantear criterios absolutos, y teniendo en cuenta las consecuencias de tipo político en la adopción de dichos criterios y establecer las fronteras constitucionales de esta jurisdicción”**
- Delimitar en forma precisa los asuntos que son del objeto de la misma, de modo que las excepciones al control de la jurisdicción deben ser claras en aras de la tutela jurídica de los administrados, y la regla o criterio que se adopte debe establecerse en función de los derechos de estos (v. gr. La problemática en materia de seguridad social” (...).
- **“Un elemento de análisis es tener en cuenta que es de raigambre constitucional la ecuación “Derecho público = jurisdicción administrativa”, con las excepciones o salvaguardas que se requieran y la consagración de normas expeditas que permitan solucionar los conflictos en caso de ambigüedad. Por ejemplo, se podría establecer que en caso de duda debe primar la jurisdicción administrativa o que, si existen actos administrativos escritos, prime esta jurisdicción. Igualmente se advirtió que el criterio orgánico no se opone a la Constitución Política...”**
- “En todo caso, parece ser que el concepto de función administrativa no es suficientemente comprensivo para determinar el objeto de la jurisdicción”¹. –Negrilla y subrayado por fuera del texto.

Este criterio quedó reflejado en la discusión del proyecto de Ley², donde **se afianza el criterio de la especialización para la definición del objeto de la jurisdicción, y se acude al criterio material que permite establecer que esta jurisdicción debe conocer, por regla general, de los conflictos derivados de los actos, hechos, operaciones, omisiones y contratos, relacionados con el ejercicio de la función administrativa.**

Y **en ocasiones se debe acudir al criterio orgánico** para que el administrado tenga claridad frente a aquellos temas donde puede presentarse controversias sobre la jurisdicción, **como sucede en los casos de responsabilidad extracontractual y contractual, cuyo conocimiento se asigna a la jurisdicción contencioso administrativa siempre que una de las partes del litigio sea una entidad pública.** El

¹ Cárdenas Mejía Juan Pablo, Asesor de la Comisión Redactora, “El Objeto de la jurisdicción Contencioso administrativa”, En: Memorias Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, Consejo de Estado, Pág. 280-281.

² Proyecto de Ley No. 315 de 2010 Cámara, 198 de 2009 Senado.

texto del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, combina los diferentes criterios que se aplican para definir el objeto de la jurisdicción:

"ART. 104. De la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

(...)

Parágrafo. - Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

El Consejo de Estado, mediante providencia de 12 de febrero de 2014³, realizó un análisis del nuevo objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que se definió en la Ley 1437 de 2011, y dijo:

"A la jurisdicción de lo contencioso administrativo le corresponde conocer: de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa."

Esta definición recoge varios elementos o criterios, y luego los combina, haciendo complejo entender a primera vista el objeto de la jurisdicción.

"(...) Luego del análisis histórico realizado al proyecto de ley, el inciso primero del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 significa lo siguiente, en términos del objeto de la jurisdicción:

a. A la jurisdicción de lo contencioso administrativo le pertenecen los procesos asignados por la Constitución Política y por leyes especiales; y los que se mencionan a continuación.

b. La jurisdicción de lo contencioso administrativo también conoce de los conflictos que se originen en un "acto, contrato, hecho, omisión u operación", siempre que se encuentren sujetos al derecho administrativo; prevaleciendo en esta idea *el régimen jurídico aplicable* a la actuación, como una de las manifestaciones del criterio material de asignación de la jurisdicción.

c. Además de lo anterior —es decir, sumados los criterios—, el artículo 104 también se sirvió del **criterio orgánico para afinar la asignación de la jurisdicción. Señaló que así mismo es necesario que una de las**

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto de 12 de febrero de 2014, expediente 47083.

partes del litigio o controversia sea una entidad estatal o un particular.

Para entender qué y quién es una entidad estatal, el parágrafo de la misma norma definió qué debe entenderse por este concepto, para los solos efectos de la jurisdicción.

d. Sobre las entidades estatales —criterio orgánico—, en particular, advierte que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de sus conflictos y litigios originados en “*actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones*”, siempre que estos se encuentren sujetos al derecho administrativo, prevaleciendo esta exclusiva manifestación del criterio material de asignación de la jurisdicción.

Esto significa que, tratándose de estos sujetos del proceso, no importa si ejercen o no función administrativa, sino que el conflicto provenga de una cualquiera de aquellas manifestaciones de su voluntad, y que estén sujetas al derecho administrativo.

e. **Sobre los particulares —criterio orgánico—, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de sus conflictos y litigios originados en “actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones”, siempre que estos se encuentren sujetos al derecho administrativo —criterio material—, además de que se produzcan en ejercicio de la función administrativa —criterio material—.**

Esto significa que tratándose de estos sujetos del proceso, es determinante establecer: si ejercen función administrativa, si el conflicto proviene de una cualquiera de aquellas manifestaciones de su voluntad, y si están sujetas al derecho administrativo. (...).

Se estableció el **criterio general que es el material**, según el cual corresponde a esta jurisdicción conocer de las controversias y litigios originados en los actos, hechos, contratos, omisiones, operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o **los particulares cuando ejerzan una función administrativa**.

Además, para los solos efectos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50% (parágrafo del artículo 104 del CPACA).

2.2. Para el conocimiento de las acciones populares de manera especial se adoptó el criterio orgánico, combinado con el criterio material. La Ley 472 de 1998, estableció la competencia para conocer del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, la cual se distribuye

en la jurisdicción contencioso administrativo y la civil, porque si la vulneración o la amenaza de esos derechos se produce por acción u omisión de una entidad pública o de personas privadas que ejerzan funciones administrativas, conoce la contencioso administrativa; y en los demás casos, conocen los jueces civiles del circuito, como se establece en el artículo 15 de la Ley.

2.3. Y con respecto a la competencia funcional, antes de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las reglas estaban previstas en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, donde se establecía que de las acciones populares conocerían en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. Y en segunda instancia la competencia corresponderá a la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.

Con el CPACA la competencia funcional tiene las siguientes reglas: i) para los Tribunales Administrativos los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas (numeral 16, artículo 152) y, ii) para los Juzgados Administrativos los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas (numeral 10, artículo 155)

Y con referencia a la competencia por el factor territorial, se conservó la prevista en el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 472 de 1998 que dispone:

“Será competente **el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular**. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda” (negrilla fuera del texto).

Como se observa, la norma anterior contempla **dos reglas de competencia a prevención:**

- a)** Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado, y
- b)** Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el Juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

Desde luego, las reglas de competencia establecidas en el CPACA para los casos relativos a la protección de derechos e intereses colectivos que se promuevan contra entidades públicas o personas privadas que desempeñen funciones administrativas, que son de las que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. Naturaleza jurídica de las Notarías

Para determinar el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de un proceso relativo a la protección de derechos e intereses colectivos, se debe establecer si se trata de una controversia o litigio *"originado en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas..."*.

Corresponde la regla anterior a la aplicación del criterio orgánico, previsto en el artículo 15 de la ley 472 de 1998, según el cual se asigna a esta jurisdicción el conocimiento de aquellos asuntos en los que sea parte una entidad pública.

La demanda de la referencia se dirige contra la **NOTARIA DEL MUNICIPIO DE DON MATIAS – ANTIOQUIA**, y ello impone establecer cuál es la naturaleza jurídica de una NOTARIA, y si la misma encuadra en el concepto de "entidad pública", para los efectos del Código, como está previsto en el parágrafo del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, ya transcrito.

El artículo 131 de la Constitución Política, sobre el notariado y registro, dice:

“Compete a la ley la reglamentación del **servicio público** que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia.

El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso.

Corresponde al gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro”. – Negrilla fuera del texto constitucional-

El Decreto 960 de 1970, *“Por el cual se expide el estatuto del notariado”*, hace referencia a la función notarial y señala las competencias de los notarios, pero no define qué es una notaría y cuál es su naturaleza jurídica.

En el artículo 121 del Decreto se establece que para la prestación del servicio notarial el territorio de la república se dividirá en círculos de notaría que corresponderán al territorio de uno o más municipios del mismo departamento, uno de los cuales será su cabecera y la sede del notario. Y el artículo 122, dispone que *“En cada círculo de notaría podrá haber más de un notario y en este caso los varios que existan se distinguirán por orden numérico”*. Y los artículos 132 y siguientes, se ocupan de los notarios, los requisitos para el cargo, la provisión, permanencia, las inhabilidades e incompatibilidades, la pérdida del cargo y el retiro del servicio.

De acuerdo con el diccionario de la RAE, **notaría** es el *“Oficio de notario”*; es la *“Oficina del notario”*; y **Notario** es *“El que desempeña la labor de escribano, fedatario... Funcionario público autorizado para dar fe de los contratos, testamentos y otros actos extrajudiciales, conforme a las leyes”*.

Las notarías no están dentro de la estructura del Estado, como persona jurídica pública o *“entidades públicas”*, con fundamento en los varios textos legales que se ocupan del tema, como los decretos-leyes 1222 de 1986, 1333 de 1986 y las leyes 136 de 1994, 489 de 1998, 1454 de 2011 y 1625 de 2013, así como la Constitución de 1991, normas de las cuales se puede establecer que las personas jurídicas públicas, o *“entidades públicas”*, son aquéllos organismos *“de origen estatal, cuyo capital o patrimonio también es estatal o público, a los cuales el ordenamiento jurídico les ha reconocido*

el carácter de personas jurídicas y que por esta regla general se encuentran sometidos al derecho público, salvo excepciones legales”⁴.

Una notaría es el lugar físico o edificación donde el notario y su grupo de colaboradores desempeñan sus funciones, y si bien es cierto las notarías son de origen estatal, porque son creadas por el Gobierno Nacional – Presidente y Ministro de Justicia –, no son personas jurídicas públicas o “entidad pública”, porque el capital o patrimonio no es del estado sino del notario, como persona natural, y en especial, porque **carece de personería jurídica, como quiera que el ordenamiento jurídico no las ha dotado de este atributo.**

La Notaría del Municipio de Don Matías, no es una entidad pública para los efectos establecidos en el parágrafo del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, y por esta razón esta jurisdicción carece de competencia, por el criterio orgánico, para conocer del asunto relativo a la protección de derechos e intereses colectivos que se incoa, porque ninguno de los extremos en contienda es una “entidad pública”.

4. La naturaleza jurídica de la función notarial

Desde el punto de vista del criterio material, se debe definir cuál es la naturaleza de la función notarial, teniendo en cuenta que por aplicación del artículo 15 de la ley 472 de 1998, la jurisdicción de lo contencioso administrativa está instituida, para conocer, entre otros asuntos, de las controversias y litigios originados en “*actos, acciones u omisiones*”, de las “**personas privadas que desempeñen funciones administrativas**” – por aplicación del criterio material.

La función administrativa constituye el objeto propio del derecho administrativo. En el aspecto sustancial, la función administrativa objetivamente, es “*un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica. Como lo señalábamos, cuando la gestión*

⁴ RODRIGUEZ R., Libardo, Derecho Administrativo General y colombiano, Tomo I, vigésima edición, Editorial Temis, Bogotá, D.C., 2017, pág. 160.

y el servicio lo es en función del interés colectivo, estaremos en presencia de Administración Pública”⁵. Y agrega el autor citado a pie de página:

“Toda vez que lo gestado y gestionado es el bien común – en tanto se trata de actividad concreta dirigida, mediante una acción positiva, a la realización de los fines de seguridad, progreso y bienestar de la comunidad, a la integración de la actividad individual en vista al interés general – se verifica función administrativa en los tres órganos fundamentales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y también en los órganos públicos no estatales (por autorización o delegación estatal), cumpliendo así los cometidos que el orden político y el ordenamiento jurídico asignan al estado”.

Y desde el punto de vista orgánico, la función administrativa implica una estructura orgánica; equivale a aparato administrativo o “*administración Pública*”. Es decir, “*el conjunto de órganos no sólo estatales sino también no estatales encargados de la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales. Incluye todos los órganos que forman el aparato tradicionalmente llamado “Administración estatal” – órganos del poder Ejecutivo – y órganos integrantes de los otros poderes del Estado – legislativo y Judicial – y los llamados órganos extrapoderes... Además, comprende a los órganos y entes públicos no estatales – es decir, los que no integran la estructura del Estado – cualesquiera que sean las denominaciones que se les dé el derecho positivo (corporaciones profesionales, personas públicas no estatales, paraestatales, etc.), que titularizan prerrogativas del poder público por autorización o delegación estatal para la ejecución de cometidos públicos*”⁶.

Y lo característico de la función administrativa es la sujeción al derecho administrativo. El acto, acción u omisión administrativa deben estar sujetos al derecho administrativo, para que el conocimiento del litigio corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En el conflicto – atendiendo el criterio material – deben estar involucradas las personas privadas cuando ejerzan función administrativa. En este criterio, no basta que una parte del conflicto sea el particular en ejercicio de una función pública, o que este prestando un servicio público, pues se requiere que se actúe en ejercicio de la **función administrativa y sujeto**

⁵ DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 4ª edición, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, pág.124-125.

⁶ Ob. Cit. Pág. 125.

al derecho administrativo, como está previsto de manera especial para los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares, según el artículo 15 de la ley 472 de 1998.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 210 de la Constitución Política, *"Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley"*. Y la pregunta que debe formularse es la siguiente: ¿es el notario un particular que ejerce una función administrativa sujeta al derecho administrativo?

La Ley 489 de 1998, artículos 110 y siguientes señala las condiciones para el ejercicio de funciones administrativas por particulares, que debe estar precedida de acto administrativo y acompañada de convenio, y ello es bien diferente del ejercicio de la función notarial que está regulada por normas especiales, en las cuales no se le atribuye la naturaleza de corresponder al ejercicio de función administrativa.

En el Decreto Ley 960 de 1970 y en la Ley 29 de 1973, se estableció que el ejercicio del notariado es una **función pública** que implica el ejercicio de la fe notarial.

Por su parte en el artículo 131 de la Constitución Política se señala que la función de los notarios es un *"servicio público"*, cuando dispone que *"Compete a la Ley la reglamentación del **servicio público que prestan los notarios** y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia..."*. Y en consonancia con esta norma superior, el artículo 1º de la Ley 588 de 2000, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial, dispone que ***"El notariado es un servicio público que se presta por los notarios e implica el ejercicio de la fe pública o notarial"***. (Negrilla fuera de los textos).

El Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia de 3 de marzo de 1998, expediente 15374, sostuvo que, *“Los notarios son funcionarios públicos, como bien lo precisó la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de 22 de octubre de 1981, expediente 10817, consejero ponente Dr. Ignacio Reyes Posada. Y lo son, no sólo porque ejercen el Notariado definido por la ley como un servicio público, cuyos actos están investidos de una presunción de autenticidad y veracidad que no puede concebirse sino como una emanación del poder soberano del Estado, sino porque son designados por el poder público (Presidente de la República y gobernadores), requieren confirmación y posesión, sus funciones están taxativamente señaladas por la ley...”*.

Lo antes dicho no descarta algunos aspectos que son característicos de la función notarial como la libertad controlada en la prestación del servicio que tienen aspectos relacionados con la autonomía de empresa; y el sometimiento al control por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro; y, por supuesto, la existencia de la carrera notarial, como lo destacó la misma Corporación⁷.

El Decreto 960 de 1970, consagra estas disposiciones sobre la materia:

Artículo 6º. “Corresponde al notario la redacción de los instrumentos en que se consignen las declaraciones emitidas ante él, sin perjuicio de que los interesados las presenten redactadas por ellos o sus asesores. En todo caso, el notario velará por la legalidad de tales declaraciones y pondrá de presente las irregularidades que advierta, sin negar la autorización del instrumento en caso de insistencia de los interesados, salvo lo prevenido para la nulidad absoluta, dejando siempre en él constancia de lo ocurrido”.

Artículo 8º. Los notarios son autónomos en el ejercicio de sus funciones, y responsables conforme a la ley.

Artículo 9º. Los notarios responden de la regularidad formal de los instrumentos que autorizan, pero no de la veracidad de las declaraciones de los interesados; tampoco responden de la capacidad o aptitud legal de estos para celebrar el acto o contrato respectivo”.

⁷ Consejo de Estado, SCA, Sección Segunda, Sub-sección B, sentencia de 30 de noviembre de 2011, expediente 11001-03-24-000-2010-00047-00.

Artículo 13. La escritura pública es el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el notario, con los requisitos previstos en la ley y que se incorpora al protocolo. El proceso de su perfeccionamiento consta de la recepción, la extensión, el otorgamiento y la autorización.

Artículo 14. La recepción consiste en percibir las declaraciones que hacen ante el notario los interesados; la extensión, es la versión escrita de lo declarado; el otorgamiento es el asentimiento expreso que aquellos prestan al instrumento extendido y la autorización es la fe que le imprime el notario a éste, en vista de que se han llenado los requisitos pertinentes, y de que las declaraciones han sido realmente emitidas por los interesados”.

Artículo 35. Extendida la escritura será leída en su totalidad por el notario, o por los otorgantes, o por la persona designada por estos, quienes podrán aclarar, modificar o corregir lo que les pareciere y al estar conformes, expresarán su asentimiento. De lo corrido se dejar testimonio escrito en el propio instrumento y la firma de los otorgantes demuestra su aprobación”.

Artículo 37. El notario hará a los otorgantes las advertencias pertinentes según el acto o contrato celebrado, principalmente la relacionada con la necesidad de inscribir la copia en el competente registro dentro del término legal”.

Artículo 40. El notario autorizará el instrumento una vez cumplidos los requisitos formales del caso, y presentados los comprobantes pertinentes, suscribiéndolo con firma autógrafa en último lugar”. (Negrilla y subrayado por fuera de los textos).

Para la Corte Constitucional⁸, el ejercicio de la función notarial es un **servicio público a cargo de particulares**, que actúan en desarrollo del principio de la descentralización por colaboración, sin que por ello adquieran el carácter de servidores públicos o de autoridades administrativas en sentido subjetivo u orgánico. Dijo la Corporación que el notariado puede definirse de la siguiente manera: “(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.**” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

⁸ Sentencia 863 de 2012, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

Para el Consejo de Estado⁹, *"en los casos en que se cuestione la responsabilidad del Estado por las conductas de los notarios que hubieren causado un daño antijurídico con ocasión del ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico les ha atribuido, no resulta dable acudir, como alguna jurisprudencia lo pudo insinuar, a la fórmula "Nación-Notario" con el fin de configurar la parte demandada sino que se debe demandar en representación de la persona jurídica Nación al Ministerio de Justicia y del Derecho, estructura administrativa que tiene a su cargo la reglamentación y gestión del servicio notarial cuya titularidad se ha radicado en la Nación, ...". Ha reconocido la jurisprudencia que la conducta de los notarios puede comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado, pero desde el punto de vista procesal "los notarios no tienen la capacidad de comprometer el presupuesto de la Nación". Y agregó en la misma sentencia lo siguiente:*

"iii) Si se tiene en cuenta que la responsabilidad del Estado es de carácter anónimo, institucional, el hecho de que se pueda demandar directamente la conducta de los notarios y que se les permita responder autónomamente en los procesos de reparación directa, puede tener la virtud de desnaturalizar esta elemental característica, al confundirse a responsabilidad patrimonial del Estado con la personal de los notarios".

"De esta manera, atendiendo el hecho de que el centro de imputación de la responsabilidad por la actividad de los notarios lo constituye la Nación colombiana como persona jurídica y que en la estructura de la administración el organismo encargado de cumplir las funciones relacionadas con la función notarial es el Ministerio de Justicia y del Derecho, este sería el legitimado en la causa por pasiva para actuar en un proceso judicial en el cual se ventile la hipotética responsabilidad patrimonial del Estado por las conductas realizadas por los que llegaren a causar daños antijurídicos y como quiera que el referido Ministerio no fue vinculado al presente proceso, se impone concluir la falta de legitimación en la causa por pasiva,..."

Lo anterior acontece cuando se demanda la responsabilidad por actos, hechos u omisiones de la Nación – Ministerio de Justicia o de la Superintendencia de Notariado y Registro, involucrando adicionalmente la responsabilidad por acciones u omisiones del notario en cumplimiento de sus funciones.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 23 de julio de 2014, expediente 26.580.

5. Competencia para conocer de las acciones populares contra los notarios.

De acuerdo con lo anterior, se tiene la posibilidad de demandar bien a la Superintendencia de Notariado y Registro, cuando se cuestione el ejercicio de sus funciones de inspección vigilancia y control, o a la Nación – Ministerio de Justicia, como responsable de cumplir las funciones relacionadas con la función notarial, en los eventos en que se ventile la responsabilidad patrimonial del Estado por las conductas realizadas por los notarios en el cumplimiento de sus funciones, eventos en los cuáles el asunto sería de conocimiento de esta jurisdicción en aplicación del criterio orgánico.

Sin embargo, cuando se demanda la responsabilidad directa del notario, como persona natural, por falla en el cumplimiento de sus funciones, el asunto no corresponde a esta jurisdicción, porque los notarios *“son autónomos en el ejercicio de sus funciones, y responsables conforme a la ley”* (artículo 8 del Decreto 960 de 1970); y por la misma razón, el notario es responsable directo, en términos de lo dispuesto en el Decreto Ley 960 de 1970, artículos 195 y 197, y son responsables civilmente de los daños y perjuicios que causen a los usuarios del servicio por culpa o dolo de la prestación de este servicio público.

Y lo anterior que se predica frente a la responsabilidad extracontractual en el ejercicio de la función notarial también aplica para los casos de violación de derechos e intereses colectivos, donde la controversia no es del conocimiento de esta jurisdicción, cuando se demanda la violación de este derecho por acciones u omisiones del notario, porque la notaría no es una *“entidad pública”*, para que tenga aplicación el criterio orgánico, en asuntos relativos a la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, ni tampoco aplica el criterio material, previsto en el artículo 15 de la ley 472 de 1998, porque el ejercicio del notariado, a cargo de un particular, no implica el ejercicio de una función administrativa, sino la prestación de un servicio público a cargo de un particular.

6. Definición del caso concreto

6.1. Se pretende en la demanda que se declare que la **NOTARIA ÚNICA DEL MUNICIPIO DE DON MATÍAS- ANTIOQUIA**, al no contar en el inmueble donde presta su servicio público, con profesional intérprete y profesional guía intérprete de planta, ni contar con convenio o contrato con entidad idónea autorizada por el Ministerio de Educación Nacional, ha vulnerado los derechos colectivos de la población objeto de la Ley 982 de 2005 y como consecuencia, **se ordene a la accionada** que contrate un profesional intérprete y un profesional guía intérprete de planta o contrate con entidad idónea autorizada por el Ministerio de Educación Nacional e instale señales sonoras, visuales, auditivas, alarmas, etc. a fin de cumplir con el artículo 5.8 de la Ley 982 de 2005.

6.2. Para el Juzgado Civil Laboral del Circuito de Yarumal - Antioquia, la competencia está radicada en los Juzgados Contencioso Administrativos del lugar de ocurrencia de los hechos vulnerados, de conformidad con el artículo 15 de la ley 472 de 1998, al considerar que la pretensión de la acción popular si tiene relación con la función pública desempeñada por la Notaria.

Adicionalmente, afirma que por territorio tampoco sería competente porque el municipio de don Matías corresponde al Circuito de Santa Rosa de Osos y no al de Yarumal.

6.3. Estima este Juzgado que la controversia no es del conocimiento de esta jurisdicción, porque la demanda se dirige contra la **NOTARIA ÚNICA DEL MUNICIPIO DE DON MATÍAS- ANTIOQUIA**, y para que sea la controversia de esta jurisdicción en lo Contencioso Administrativa, se debe originar en actos, acciones u omisiones en los que estén involucrada una entidad pública o particulares que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con el artículo 15 de la 472 de 1998. Y el notariado es un servicio público y función pública que el Estado delega en los notarios, quienes son particulares que no están investidos por la constitución o la ley para cumplir función administrativa.

Como la demanda de la referencia en ejercicio del medio de control para los derechos e intereses colectivos se dirige contra la **NOTARIA ÚNICA DEL MUNICIPIO DE DON MATÍAS- ANTIOQUIA**, el asunto es del conocimiento de la **JURISDICCIÓN ORDINARIA – CIVIL**, en aplicación del criterio especial consagrado en el inciso 2º del artículo 15 de la Ley 472 de 1998.

6.4. Ahora bien, se debe determinar si corresponde al Juzgado Civil-Laboral del Circuito de Yarumal, en cuyo caso habría de remitirse el expediente a la **CORTE CONSTITUCIONAL**, competente para dirimir el conflicto de jurisdicción, por virtud de lo dispuesto el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 11, adicionado por el artículo 14 del Acto Legislativo 2 de 2015, le corresponde a la Corte Constitucional cumplir la siguiente función: *"Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones"*.

Se comparte el Juzgado el criterio que expone el Juzgado remitente, en cuanto señala que por territorio no tiene competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998.

6.5. Se estima que de la acción **POPULAR** debe conocer la **JURISDICCIÓN ORDINARIA**, y por territorio, en cabeza del **JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE OSOS**, al cual pertenece el Municipio de Don Matías – donde no hay Juzgados de Circuito- donde debe remitirse el expediente para se pronuncie sobre su competente para conocer del asunto, y en el evento de declinarla debe remitir el asunto a la **CORTE CONSTITUCIONAL** para que se dirima el conflicto que se suscite; que ya está planteado entre los **JUZGADOS CIVIL-LABORAL DEL CIRCUITO DE YARUMAL** y **TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLIN**.

7. En resumen, con referencia a lo expresado por el **JUZGADO CIVIL-LABORAL DEL CIRCUITO DE YARUMAL**, el Juzgado no comparte la decisión de que la **JURISDICCION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** es la competente para conocer de la **ACCIÓN POPULAR** porque se dirige contra a **NOTARIA DE DON MATÍAS**, y si bien el notario es un particular que presta un servicio público, la función pública es diferente

de la función administrativa. Los notarios no cumplen función administrativa por mandato constitucional o legal.

Para el Juzgado, el conocimiento de la **ACCION POPULAR** se encuentra asignado por virtud de la Ley 472 de 1998, artículo 15, a la **JURISDICCIÓN ORDINARIA**.

Y por el factor territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, considera el Juzgado que el conocimiento del asunto lo debe asumir el **JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE OSOS – ANTIOQUIA**, toda vez que el municipio de Don Matías pertenece a este circuito judicial, de conformidad con el Mapa Judicial (Acuerdo 95 de 15 de junio de 1995, artículo 7º de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

Por el lugar de ocurrencia de los hechos y omisiones que, según la demanda, violan los derechos e intereses colectivos y la sede de la Notaría donde, presuntamente, ocurre esta vulneración, es en el Municipio de Don Matías que pertenece al **CIRCUITO DE SANTA ROSA DE OSOS**.

8. En conclusión, el Juzgado declarará la **FALTA DE JURISDICCIÓN para conocer de la ACCION POPULAR DE LA REFERENCIA**, por estimar que corresponde a la **JURISDICCIÓN ORDINARIA** en cabeza del **JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE OSOS**.

Se dará aplicación a lo previsto el artículo 168 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, *"En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible..."*

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

1. DECLARAR la FALTA DE JURISDICCIÓN, para conocer de la Acción Popular que se inició con demanda del señor **GERARDO HERRERA** contra **LA NOTARIA ÚNICA DEL MUNICIPIO DE DON MATÍAS - ANTIOQUIA.**

2. ESTIMAR que el conocimiento del caso corresponde a la **Jurisdicción Ordinaria,** en cabeza del **JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE OSOS – ANTIOQUIA,** donde se dispone remitir el expediente, para lo de su competencia.

3. La remisión se realizará por la Secretaría del Juzgado en forma virtual, como está previsto en el Decreto 806 de 2020 y la Ley 2080 de 2021, en cuanto se privilegian las actuaciones de esta manera.

NOTIFÍQUESE

JOSE IGNACIO MADRIGAL ALZATE

JUEZ

SS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

CERTIFICO:

Que en la fecha el auto anterior se notificó por **ESTADO ELECTRÓNICO Y SE ENVIÓ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCIÓN ELECTRÓNICA,** de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A.

Medellín, **28 DE JUNIO DE 2021.** Fijado a las 8 a.m.

BEATRIZ HELENA TRUJILLO BETANCOURT
Secretaria

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 2° 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 9° 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 9°, núm. 2°, 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 2°, núm. 5°.

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 2°, núm. 4°

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 improperidad 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...**” (negritas 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.