

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD

Medellín, diez (10) de junio de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL	POPULAR
DEMANDANTE	GERARDO HERRERA
DEMANDADO	NOTARIO VEINTINUEVE DE MEDELLIN
RADICADO	05001-33-33-003- 2021-00193-00
ASUNTO	Provoca Conflicto Negativo de Competencia. Jurisdicción Ordinaria Civil es la competente.
INTERLOCUTORIO	No. 236

El señor **GERARDO HERRERA** obrando en nombre propio, mediante escrito del 13 de mayo del año en curso, presentó demanda ante los Juzgados Civiles del Circuito de Medellín contra el **NOTARIO VEINTINUEVE DE MEDELLÍN, Dr. JAVIER ENRIQUE LÓPEZ CAMARGO**, 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 Señor Notario Veintinueve del Circuito de Medellín no cuenta en el inmueble donde presta su servicio público en su condición de notario, con un 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.

TRAMITE IMPARTIDO

La demanda en ejercicio del **MEDIO DE CONTROL PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE INTERESES COLECTIVOS**, fue presentada el día 13 de mayo del año en curso ante los Juzgados Civiles del Circuito de Medellín; así se observa en el documento del expediente digital del Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín denominado "01Trazabilidad".

El Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín, mediante providencia de fecha 18 de mayo de 2021, RECHAZÓ la demanda por falta de jurisdicción y ordenó remitirla 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 tiene relación con la función pública desempeñada por el Notario.

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 texto del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

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.

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

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

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 el Señor **NOTARIO 29 DE MEDELLIN**, 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 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

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

“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 29 de Medellín, no es una entidad pública para los efectos establecidos en el párrafo 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 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

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

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 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

⁶ Ob. Cit. Pág. 125.

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".

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 dejará 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".

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 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 aparea 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).

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

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

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

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.

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 o falta 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 el **NOTARIO 29 DE MEDELLÍN**, al no contar en el inmueble donde presta su servicio público, con profesional interprete 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 al accionado** 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.

Para el Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín, 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 el Notario.

La controversia no es del conocimiento de esta jurisdicción, porque la demanda se dirige contra el **NOTARIO 29 DE MEDELLIN**, y para que lo sea la controversia se **debe originar en actos, acciones u omisiones en los que estén involucrados 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 con la cual se pretende iniciar esta acción se dirige contra el **NOTARIO 29 DE MEDELLIN**, por vulneración de los derechos e intereses colectivos, el asunto es del conocimiento de la **JURISDICCION ORDINARIA – CIVIL**, en aplicación del criterio especial consagrado en el inciso 2º del artículo 15 de la Ley 472 de 1998.

Con referencia a lo expresado por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín, este Juzgado no comparte la decisión de que esta Jurisdicción es la competente, porque si bien el notario es un particular que presta un servicio público, **la función pública es diferente de la función administrativa**, que como ya se dijo, es una función que, ni por mandato constitucional ni legal, cumple el notario. **El notario en ejercicio de sus funciones no cumple función administrativa.**

En conclusión, esta Jurisdicción no es la llamada a conocer del proceso de la referencia, la competencia radica en la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, en cabeza del **JUZGADO TRECE CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLIN**.

6.2. En aplicación de lo dispuesto en 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..."* y de conformidad con lo dispuesto en 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"*.

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 el señor **NOTARIO 29 DE MEDELLIN.**

2. ESTIMAR que el conocimiento del caso corresponde a la **Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Civil** en cabeza del **JUZGADO TRECE CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLIN,** donde se presentó inicialmente la demanda.

3. REMITIR el expediente digital y los autos proferidos por los Juzgados en conflicto a la **HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL,** competente para dirimir el conflicto de competencia por jurisdicción que se ha suscitado.

La remisión se realizará por intermedio de la SECRETARÍA DEL JUZGADO, a la mayor brevedad posible.

NOTIFÍQUESE

JOSE IGNACIO MADRIGAL ALZATE

JUEZ

N.E.

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, **15 DE JUNIO DE 2021**. Fijado a las 8 a.m.

BEATRIZ HELENA TRUJILLO BETANCOURT
Secretaria