



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Medellín, dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO	05001 33 33 014 2021-00243-00
MEDIO DE CONTROL	Acción Popular
ACTOR POPULAR	Gerardo Herrera
ACCIONADO	Roberto Chaves Echeverry – Notario Sexto de Medellín.
ASUNTO	Propone conflicto negativo de jurisdicción / Ordena remitir a la Corte Constitucional.

Procede este despacho a decidir sobre el trámite propuesto por parte del actor popular.

CONSIDERACIONES

La Constitución Política de Colombia en su artículo 88 establece:

*“La ley regulará **las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos**, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”

La Ley 472 de 1998, Por la cual se desarrolla el artículo [88](#) de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones en los artículos 15 y 16 señaló:

*“**Artículo 15. Jurisdicción.** 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.

***Artículo 16. Competencia.** De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. 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.*

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.” (Negrillas no originales)

A juicio del despacho, esta norma excluye de la jurisdicción administrativa los procesos que se generen por actos u omisiones de entidades privadas y de personas privadas que NO desempeñen funciones administrativas que sean de carácter estatal, porque en estos casos conocerá la jurisdicción civil.

RADICADO	05001 33 33 014 2021-00243-00
MEDIO DE CONTROL	Acción Popular
ACTOR POPULAR	Gerardo Herrera
ACCIONADO	Roberto Chaves Echeverry – Notario Sexto de Medellín.
ASUNTO	Propone conflicto negativo de jurisdicción / Ordena remitir a la Corte Constitucional.

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...”.

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”.

(Negrillas del Juzgado)

La Corte Constitucional en Sentencia C-863 de 2012, Magistrado ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, señaló sobre la función de Notario lo siguiente:

“La jurisprudencia de esta Corte ha analizado en varias oportunidades problemas jurídicos que le exigen definir la naturaleza jurídica de las funciones que desempeñan los notarios, su condición como colaboradores del Estado, el sentido y finalidad de la función fedante y el ámbito de competencias del legislador para configurar la regulación sobre la materia.

*Ha establecido como notas distintivas de la actividad notarial las siguientes: (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.**”*

En un proceso con características similares al que ahora se estudia, el Consejo superior de la Judicatura, al resolver un conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre la Jurisdicción Ordinaria Civil representada por el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE CABAL - RISARALDA y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa representada por el JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ - TOLIMA con ocasión de la acción popular instaurada en contra la NOTARÍA ÚNICA DE ARMERO – TOLIMA, señaló¹:

¹ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA, 2 de octubre de 2019, Magistrada Ponente: Dra. MAGDA VICTORIA ACOSTA WALTEROS, Radicación No. 110010102000201901891 00.

RADICADO	05001 33 33 014 2021-00243-00
MEDIO DE CONTROL	Acción Popular
ACTOR POPULAR	Gerardo Herrera
ACCIONADO	Roberto Chaves Echeverry – Notario Sexto de Medellín.
ASUNTO	Propone conflicto negativo de jurisdicción / Ordena remitir a la Corte Constitucional.

“... En cuanto a la Jurisdicción llamada a conocer de las controversias propuestas en ejercicio de la Acción Popular, fue explícita la Ley 472 de 1998 al determinarla por el factor subjetivo de competencia, esto es, por la calidad de los sujetos contra quien se dirige la demanda, pues claramente su artículo 15 le atribuyó a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de todas aquellas acciones dirigidas contra las entidades públicas o personas privadas que desempeñen funciones administrativas, con ocasión de su actividad o de sus eventuales omisiones, siendo de competencia de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Civil en los demás casos, según así lo dispuso:

ARTICULO 15. JURISDICCIÓN. 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. (Resaltado fuera de Texto)

De manera tal, que por regla general conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, y en los demás casos, de manera residual conocerá la Jurisdicción Ordinaria.

Indudablemente la clara intención del legislador en lo que a materia de acciones populares se refiere, es que esta se dirija contra quien directamente cause la vulneración de los derechos colectivos, sea una entidad pública o un particular, asunto que sólo tiene relevancia para determinar la autoridad judicial competente para conocer de tal acción.

Ahora bien, descendiendo al caso que ocupa la atención de la Sala, se tiene que con la acción popular incoada se pretende la protección de los derechos colectivos invocados, presuntamente conculcados por la omisión y negligencia de la demandada, relacionada con la falta de mantenimiento de las instalaciones donde funciona la Notaría, misma que, presuntamente, denota el incumplimiento de disposiciones legales, tales como la norma técnica de construcciones sismo resistentes, entre otras

De esta manera, el asunto se concita en determinar, si la entidad convocada por pasiva —Notaría Única de Armero— cumple o no una función pública, y si el reclamo de la actora popular está directamente relacionado con la función confiada por el Estado a los notarios, ya que de ello dependerá a qué Jurisdicción de las conflictuadas debe asignarse el conocimiento del asunto.

Ciertamente, la dificultad radica en que las notarías tienen una naturaleza jurídica ecléctica, en razón de las funciones que desempeñan. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido como notas distintivas de la actividad notarial, las siguientes: “(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

RADICADO	05001 33 33 014 2021-00243-00
MEDIO DE CONTROL	Acción Popular
ACTOR POPULAR	Gerardo Herrera
ACCIONADO	Roberto Chaves Echeverry – Notario Sexto de Medellín.
ASUNTO	Propone conflicto negativo de jurisdicción / Ordena remitir a la Corte Constitucional.

adquieran el carácter de servidores públicos o de autoridades administrativas en sentido subjetivo u orgánico”². —se resalta—

De lo anterior claramente se colige que, sin que se considere al notario como un servidor público o una autoridad administrativa, respecto de la función fedante, a no dudarlo, aquél ejerce una función pública³. Por contera, en lo demás, el régimen jurídico lo concibe como un particular.

Ahora, el Decreto 960 de 1970 que fija el marco funcional de los notarios en su condición de fedatarios públicos, determina cual es el alcance de esa función pública; es decir, qué actividades, en concreto, se relacionan o materializan la colaboración encomendada por el Estado. De esta manera, en el artículo 3 ejusdem se enlistan los actos en que se vierte la labor de prestar fue pública, dentro de los que se destacan, el otorgamiento y protocolización de escrituras públicas y la fe que se extiende sobre la autenticidad de firmas y documentos.

En esas actividades se condensa y se agota el cometido que por vía de descentralización por colaboración el Estado ha depositado 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 acompasen 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.

Por consiguiente, resulta incontrovertible que el conocimiento del presente asunto le corresponde a la Jurisdicción Ordinaria, pues está establecido que la demandada es una persona particular cuyo régimen jurídico, prima facie, es el del derecho privado y que, para el caso que nos ocupa, no actúa en desempeño de la función pública fedante que el Estado, por vía de descentralización le ha otorgado a los Notarios⁴”

En providencia del treinta (30) de octubre de dos mil diecinueve (2019), el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA - SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA, Magistrado Ponente: Dr. FIDALGO JAVIER ESTUPIÑÁN CARVAJAL, Radicación No.

² Corte Constitucional, sentencia C-863 del 25 de octubre de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Este aspecto ya había sido reconocido por la Corte Constitucional desde mucho antes. Así por ejemplo, en la sentencia C-741 del 2 de diciembre de 1998, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, dijo: “El servicio notarial es no sólo un servicio público sino que también es desarrollo de una función pública”. Antes de ésta, en la sentencia C-181 del 10 de abril de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz, expuso: “difícil sería entender el conjunto de tareas que les han sido asignadas si actos de tanta trascendencia como aquellos en los que se vierte el ejercicio de su función no estuvieran amparados por el poder que, en nombre del Estado, les imprimen los notarios en su calidad de autoridades”.

⁴ En el mismo sentido y de la misma Corporación pueden verse: Proveídos del 11 de septiembre de 2019, rad. No. 1100101020002019018700, M.P. Camilo Montoya Reyes, y del 25 de septiembre de 2019, rad. No. 11001010200020190175200, M.P. Magda Victoria Acosta Walteros.

RADICADO	05001 33 33 014 2021-00243-00
MEDIO DE CONTROL	Acción Popular
ACTOR POPULAR	Gerardo Herrera
ACCIONADO	Roberto Chaves Echeverry – Notario Sexto de Medellín.
ASUNTO	Propone conflicto negativo de jurisdicción / Ordena remitir a la Corte Constitucional.

110010102000201901748 00 explicó los siguientes argumentos que reiteran la tesis anterior:

“...En razón a lo anterior, resulta imperioso determinar en el caso concreto si la entidad accionada, esto es la Notaría Única de Coyaima, es una entidad pública o una persona privada que ejerce funciones administrativas.

... De lo antes relacionado, se tiene que en efecto compete el conocimiento de las acciones populares a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, siempre y cuando dicha acción provenga de los actos, acciones u omisiones de una entidad pública o privada que ejerza funciones administrativas, en los demás eventos su conocimiento corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria en su Especialidad Civil.

Ahora bien, de lo relacionado en el expediente, se tiene que la entidad accionada es la Notaría Única de Coyaima, que si bien, no goza de personería jurídica, la misma es representada por el Notario, que como se dijo anteriormente, se encuentran sometidos a un régimen especial, es decir que en desarrollo del principio de descentralización por colaboración, son quienes ejercen una función pública, sin que ello signifique que adquiera carácter de servidores públicos o autoridades administrativas en sentido subjetivo u orgánico.

Así mismo, debe indicarse que el objeto de la Litis está relacionada con asuntos no propios de la función Constitucional de la Fé Pública, sino respecto del cumplimiento de las normas urbanísticas en relación con las instalaciones donde funciona la Notaría.

En tal orden, se trata de un asunto de conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria en su Especialidad Civil, jurisdicción a la cual se le remitirá la presente actuación para lo de su cargo. En consecuencia, el competente para conocer de la demanda en cuestión, es el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTA ROSA DE CABAL RISARALDA, a quien se le asignará.”

La falta de jurisdicción o de competencia impide al funcionario judicial emitir cualquier pronunciamiento, toda vez que estaría contrariando las garantías procesales del juez natural y el derecho al acceso pronto y efectivo de la administración de justicia, que más que una función del estado es un servicio que debe ser prestado con calidad, eficiencia y dentro del marco normativo que lo regula.

CASO CONCRETO

En el presente caso se instauró una acción popular en contra del NOTARIO ROBERTO CHAVES ECHEVERRY-Notario sexto de Medellín, pues en concepto del actor, debe proveer para la **NOTARÍA**: “un profesional interprete y un profesional guía interprete PROFESIONALES de planta en el inmueble de la entidad accionada donde ofrece el servicio público”, al igual que señales sonoras, visuales, auditivas, alarmas etc, como lo indica la ley 982 de 2005.

La demanda inicialmente fue de conocimiento del Juzgado 8 Civil del Circuito de Medellín; sin embargo, dicho juzgado mediante providencia del 18 de junio del 2021, DECLARÓ LA FALTA DE JURISDICCIÓN para conocer de la demanda promovida por el señor GERARDO HERRERA, en ejercicio de la ACCIÓN POPULAR, en contra del señor ROBERTO CHAVES ECHEVERRY-Notario sexto de Medellín; lo anterior, por considerar que es la jurisdicción contenciosa administrativa quien debe conocer de la acción, de conformidad con los artículos 15 y 16 de la ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo

RADICADO	05001 33 33 014 2021-00243-00
MEDIO DE CONTROL	Acción Popular
ACTOR POPULAR	Gerardo Herrera
ACCIONADO	Roberto Chaves Echeverry – Notario Sexto de Medellín.
ASUNTO	Propone conflicto negativo de jurisdicción / Ordena remitir a la Corte Constitucional.

20 numeral 7º del Código General del Proceso y el artículo 155 numeral 10 de la ley 1437 del 2011.

Este Despacho difiere de la posición asumida por el juzgado referido, teniendo en cuenta que la presente acción popular se dirige en contra de una Notaría, la cual, según lo ha entendido la jurisprudencia son de naturaleza **privada**, razón por la cual, la jurisdicción que debe resolver el asunto planteado, es la jurisdicción ordinaria civil.

Tal como lo señaló el Consejo Superior de la Judicatura, como el objeto de la *Litis* está relacionada con asuntos no propios de la función Constitucional de la Fé Pública, sino respecto del cumplimiento de las normas urbanísticas en relación con las instalaciones donde funciona la Notaría, es un asunto que escapa a esta jurisdicción.

Coincide el despacho con el actor popular cuando resalta en su escrito de demanda que esta acción debe ser conocida por la jurisdicción civil, e indica que:

“El accionado - NOTARIO- no Cuenta en el Inmueble donde presta sus servicios públicos, con profesional interprete y profesional guía interprete de planta, tal como lo ordena ley 982 de 2005, art 5, 8. Ni cuenta con convenio o contrato con entidad idónea autorizada por el ministerio de educación nacional para atender población objeto ley 982 de 2005

Aclaro que LA NOTARIA, no es persona jurídica, no es ente público, ni dependencia del SUPERNOTARIADO, es oficina donde el NOTARIO, particular que es, presta servicio público esencial de notariado y responde como persona natural, fiscal, civil, penal y disciplinariamente. Es así, como las notarías no tienen personería jurídica, es el CIUDADANO notario quien responde como persona natural de esa oficina. Esto a fin de aclarar la competencia en el juzgado civil circuito de esta Ciudad.”

Debe recordarse que según lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para 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**; así mismo, señala esta norma que son de conocimiento de ésta jurisdicción, en materia laboral y de seguridad social, los procesos relativos a la relación legal y reglamentaría entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público.

Lo anterior quiere decir, que la Jurisdicción Contencioso Administrativa conoce solo de los procesos judiciales relativos a las acciones u omisiones que se realicen en ejercicio de una actividad pública, bien sea por entidades públicas o particulares investidos de funciones administrativas, sin que ello implique que las pretensiones sobre la contratación de personal de una notaría de *profesional interprete y un profesional guía interprete*, puedan considerarse como una omisión en el ejercicio de la actividad pública.

En forma adicional debe señalarse que si bien es cierto 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.

De conformidad con la normativa y los pronunciamientos del Consejo Superior de la Judicatura, y toda vez que el presente medio de control se encuentra dirigido en contra de un particular, la competencia para adelantar el trámite del proceso de la referencia está en cabeza de la jurisdicción ordinaria.

RADICADO	05001 33 33 014 2021-00243-00
MEDIO DE CONTROL	Acción Popular
ACTOR POPULAR	Gerardo Herrera
ACCIONADO	Roberto Chaves Echeverry – Notario Sexto de Medellín.
ASUNTO	Propone conflicto negativo de jurisdicción / Ordena remitir a la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, estima este Despacho Judicial que carece de jurisdicción para definir judicialmente el conflicto generado por violación de derechos colectivos, toda vez que es conforme a las normas y la jurisprudencia citada, la jurisdicción civil a quien le compete resolver sobre esta acción popular.

En virtud del artículo 241.11 de la Constitución Política, se ordena remitir el expediente a la H. Corte Constitucional:

*“...**ARTICULO 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

...11. <Numeral adicionado por el artículo [14](#) del Acto Legislativo 2 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones...”

En consecuencia, el **JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE JURISDICCIÓN, para conocer del proceso de la referencia.

SEGUNDO. PROPONER CONFLICTO NEGATIVO DE JURISDICCIÓN ante la CORTE CONSTITUCIONAL. Por Secretaría Remítase el expediente ante dicha Corporación para lo de su competencia.

Déjense las constancias y anotaciones de rigor en el sistema de información judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LEIDY DIANA HOLGUÍN GARCÍA
Juez

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS
JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Certifico: en la fecha se notificó por **ESTADOS ELECTRÓNICOS** el auto anterior.
Medellín, 19 agosto de 2021, fijado a las 8:00 a.m.
Secretaria

RADICADO	05001 33 33 014 2021-00243-00
MEDIO DE CONTROL	Acción Popular
ACTOR POPULAR	Gerardo Herrera
ACCIONADO	Roberto Chaves Echeverry – Notario Sexto de Medellín.
ASUNTO	Propone conflicto negativo de jurisdicción / Ordena remitir a la Corte Constitucional.