



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01034-01 (67966)
Demandante: Bárbara María Camila Sarmiento Uribe
Demandado: Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho
Referencia: Reparación directa - CPACA

TEMAS: SENTENCIA ANTICIPADA – Si en segunda instancia se advierte que el presupuesto procesal por el que se profirió fallo anticipado sí se encuentra acreditado, debe devolverse el proceso al Tribunal para que continúe su trámite. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO – Es viable demandarlo cuando se controvierte la responsabilidad del Estado por daños derivados de actuaciones de notarios. EL LEGITIMADO EN LA CAUSA POR PASIVA CUANDO SE RECLAMAN DAÑOS OCASIONADOS POR ACTUACIONES DE NOTARIOS - Dependiendo de aquello que se pretenda, podrá ejercerse el medio de control de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y/o – *directamente* - contra el notario, así como contra la Superintendencia de Notariado y Registro. En ningún evento podrá demandarse a la Notaría, pues ella carece de personalidad jurídica y, por ende, de capacidad para hacerse parte en el contradictorio.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia anticipada del 16 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho y, como consecuencia, se negaron las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Mediante escritura pública No. 1506 del 9 de agosto de 2014 - *otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Girardot* - Bárbara María Camila Sarmiento Uribe confirió poder general a Luis Alfonso Sarmiento Becerra. Posteriormente, a través de la escritura pública No. 0378 del 4 de marzo de 2015 – *suscrita en la misma notaría* - la poderdante revocó el mencionado poder. Pese a lo anterior, el 25 de mayo de 2015 el Notario Segundo del Círculo de Girardot certificó a Sarmiento Becerra la vigencia del poder general, lo que permitió que “*actuando en representación*” de Bárbara María Camila Sarmiento Uribe enajenara la cuota parte de unos bienes de los que era copropietaria.



La demandante considera que la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho es patrimonialmente responsable por la venta fraudulenta de la cuota parte de sus bienes, pues el Notario Segundo del Círculo de Girardot: i) omitió incluir una nota de referencia en la escritura pública No. 1506 del 9 de agosto de 2014, para advertir que se había revocado el poder general conferido a Luis Alfonso Sarmiento Becerra y ii) certificó la vigencia del respectivo acto jurídico, a pesar de que para entonces ya había sido revocado.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho y negó las pretensiones de la demanda, al estimar que dicha entidad no era la llamada a responder patrimonialmente por la venta fraudulenta de la cuota parte de los bienes de la demandante. Esta decisión fue apelada por la accionante.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 5 de junio de 2017¹, Bárbara María Camila Sarmiento Uribe, mediante apoderado judicial, presentó demanda, en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, para que fuera declarada patrimonialmente responsable por la venta fraudulenta de la cuota parte de algunos de sus bienes, realizada por una persona que con un certificado de vigencia de poder de la Notaría Segunda del Círculo de Girardot - *que no se acompañaba con la realidad jurídica de ese momento* - dijo actuar “*en su representación*” para celebrar dichos negocios jurídicos.

En consecuencia, solicitó condenar a la entidad demandada a pagar: i) por perjuicios morales, 100 SMLMV; y ii) por daño emergente, la suma de \$526.250.000.

Como antecedentes fácticos, la parte actora narró que mediante la escritura pública No. 1506 del 9 de agosto de 2014 - *otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Girardot* - Bárbara María Camila Sarmiento Uribe confirió un poder general a Luis Alfonso Sarmiento Becerra.

Señaló que, posteriormente, a través de la escritura pública No. 2602 del 15 de agosto de 2014 - *otorgada en la Notaría Once del Círculo de Bogotá* - la señora Sarmiento Becerra confirió un nuevo poder general, pero esta vez a Claudia Ximena Uribe Vargas, con la facultad expresa de “*revocar poderes generales o especiales conferidos con anterioridad*”.

¹ Fl. 4 a 11, Cuaderno 1.



Indicó que, mediante la escritura pública No. 1321 del 26 de agosto de 2014 - *otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Girardot* - Luis Alfonso Sarmiento Becerra, en nombre propio, transfirió a Barbara María Camila Sarmiento Becerra la octava parte de los inmuebles identificados con los folios de matrícula No. 50C-183995, 50C-183996 y 50C-183997.

Sostuvo que unos meses después, mediante escritura pública No. 0378 del 4 de marzo de 2015 – *otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Girardot* - Claudia Ximena Uribe Vargas, actuando como apoderada de Bárbara María Camila Sarmiento Uribe, revocó el poder general conferido a Luis Alfonso Sarmiento Becerra.

Manifestó que, pese a lo anterior, el 27 de mayo de 2015, el Notario Segundo del Círculo de Girardot certificó la vigencia del poder general que había sido revocado y otorgó copia de la escritura pública No. 1506 del 9 de agosto de 2014, contentiva del poder general conferido a Luis Alfonso Sarmiento Becerra, sin la nota de referencia correspondiente a su revocatoria.

Refirió que dos días después y con base en los documentos referidos, Luis Alfonso Sarmiento Becerra, aduciendo la calidad de apoderado general de Barbara Camila Sarmiento Becerra, firmó la escritura pública No. 2544 del 29 de mayo de 2015 - *otorgada en la Notaría Cincuenta y Tres del Círculo de Bogotá* – mediante la cual vendió a la sociedad Parking International S.A.S. la octava parte de los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias No. 50C-183995, 50C-183996 y 50C-183997

Por lo anterior, la parte demandante considera que la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho es patrimonialmente responsable por la venta fraudulenta de la cuota parte de los bienes referidos, pues el Notario Segundo del Círculo de Girardot: i) omitió incluir una nota de referencia en la escritura pública No. 1506 del 9 de agosto de 2014, para advertir que se había revocado el poder general conferido a Luis Alfonso Sarmiento Becerra y ii) certificó la vigencia del respectivo acto jurídico, a pesar de que para entonces ya había sido revocado,



desatendiendo con ello lo previsto en los artículos 52, 55, 89, 92 y 94, del Decreto Ley 960 de 1970²⁻³.

2. Contestación

2.1. La Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho⁴ se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que no fue quien adelantó el ejercicio equivocado de la función notarial. Como excepciones propuso las de: i) falta de legitimación material en la causa por pasiva y ii) inexistencia de una falla del servicio.

3. Alegatos de conclusión en primera instancia

3.1. La parte demandante⁵ y la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho⁶ reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación de la misma, respectivamente.

3.2. El Ministerio Público guardó silencio.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia anticipada⁷ del 16 de abril de 2021⁸, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho y, como consecuencia, negó las pretensiones de la demanda, al considerar que a la entidad no le correspondía velar por la eficaz y transparente gestión del servicio público notarial y registral y que, por ende, no era la llamada a responder

² “Artículo 52. En todo caso de cancelación el Notario pondrá en el original de la escritura cancelada una nota que exprese el hecho, con indicación del número y fecha del instrumento por medio del cual se ha consignado la cancelación o del que contiene la protocolización de la orden judicial o del certificado de otro Notario...”, “Artículo 55. El Notario no podrá expedir copias de las escrituras canceladas, sin transcripción inicial y destacada de la nota de cancelación.”, “Artículo 89. Los Notarios están facultados para expedir certificaciones sobre aspectos especiales y concretos que consten en el protocolo, con fuerza probatoria de instrumentos públicos, solo en los casos autorizados por la Ley...”, “Artículo 92. Siempre que una escritura contenga declaraciones que modifiquen, adicionen, aclaren o afecten en cualquier sentido el contenido de otra escritura otorgada por las mismas partes o por antecesores o causahabientes en los derechos de los otorgantes, se tomará nota de referencia en la escritura afectada...” y “Artículo 94. Las notas de referencia que deban ser puestas cuando se cancele una escritura, se sujetarán a las normas contenidas en el Capítulo 2o. del presente Título.”.

³ Por el cual se expide el estatuto del Notariado

⁴ Fl. 33 a 37, Cuaderno 1.

⁵ Fl. 116 a 122, Cuaderno 1.

⁶ Fl. 126 a 127, Cuaderno 1.

⁷ Se advierte que, al momento en que el Tribunal dispuso la adecuación del trámite para dictar sentencia anticipada, mediante auto del 10 de febrero de 2021, el proceso se encontraba en la etapa previa a la celebración de la audiencia inicial.

⁸ Fl. 128 a 135, Cuaderno principal.



patrimonialmente por la venta fraudulenta de la cuota parte de los bienes de la demandante.

En este sentido, afirmó que, aunque para la época de los hechos el Ministerio de Justicia y del Derecho tenía a su cargo las políticas públicas relacionadas con los asuntos notariales, dentro de sus competencias *“no se encuentra ninguna que de manera directa interfiera en el desempeño de las funciones de los notarios, razón por la cual, la falla que se invoca en el presente asunto no le resulta atribuible”*.

De igual modo, expuso que la Superintendencia de Notariado y Registro tenía a su cargo las funciones de inspección, vigilancia y control de las notarías y le correspondía adelantar las gestiones necesarias para la eficaz y transparente prestación del servicio público notarial y registral, razón por la cual era la entidad llamada a indemnizar los perjuicios causados, pues *“era la encargada de que el servicio se prestara de manera idónea”*.

5. Apelación

5.1. La parte actora⁹ solicitó revocar la sentencia anticipada de primera instancia. Indicó que la Nación, representada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, era la entidad llamada a responder por los daños derivados de la falla en la prestación del servicio notarial, pues se trataba del ejercicio de una función pública por parte de particulares.

Al efecto, señaló que la postura del tribunal desconoció el precedente jurisprudencial, vigente al momento en el que presentó la demanda, en materia de legitimación por pasiva en los casos de responsabilidad por daños causados con ocasión del servicio público notarial, vulnerando con ello el derecho de acceso a la administración de justicia.

En este sentido, tras referirse a la línea jurisprudencial sobre el particular, resaltó que la postura consolidada de esta Corporación, para el año 2017, descartaba la legitimación de la Superintendencia de Notariado y Registro, salvo por fallas en la labor de inspección, vigilancia y control.

Agregó que el fallador de primera instancia motivó su decisión *“bajo una interpretación que desborda la función pública de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Notariado y Registro”* y resaltó que las funciones asignadas a esta entidad por el Decreto 412 de 2007¹⁰ y reiteradas por el Decreto 2163 de 2011¹¹ *“se circunscriben con la función de policía administrativa de*

⁹ Fl. 136 a 168, Cuaderno principal.

¹⁰ Por el cual se reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro.

¹¹ Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro y se determinan las funciones de sus dependencias.



vigilar, inspeccionar y controlar, manteniendo el Ministerio de Justicia y Derecho a su cargo la reglamentación y gestión del servicio notarial cuya titularidad se ha radicado en la nación, servicio que se presta por medio de los notarios sin importar su tipo de vinculación, ya que ello no influye en el ejercicio de la función delegada, por lo que resulta necesaria la vinculación de la cartera ministerial (...)”.

Para finalizar, puso de presente que la decisión apelada se sustentó en la sentencia de la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, proferida el 20 de febrero de 2020 (Rad.: 52750), la cual *“no debe ser aplicada para resolver el recurso de alzada, pues dicha interpretación (...) era imposible de conocer para la fecha de radicación de la acción que nos ocupa”*.

6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Toda vez que no se solicitaron ni decretaron pruebas en el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 247¹² del CPACA, modificado por el artículo 67¹³ de la Ley 2080 de 2021¹⁴, no hubo lugar a correr traslado para alegar de conclusión en segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

La Sala seguirá el siguiente orden para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante: (1) presupuestos procesales, (2) problema jurídico, (3) hechos probados, (4) línea jurisprudencial sobre el legitimado en la causa por pasiva cuando se reclama una indemnización de perjuicios por daños ocasionados por actuaciones de notarios, en ejercicio de la función pública notarial, (5) el legitimado en la causa por pasiva cuando se reclaman daños ocasionados por actuaciones de notarios, (6) el caso concreto: la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho está legitimada en la causa por pasiva, porque se pretende la indemnización de perjuicios derivados de la prestación del servicio notarial, (7) conclusión y (8) costas.

1. Presupuestos procesales

¹² “Artículo 247.5 Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.”

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción



1.1. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del presente asunto, según lo previsto en el artículo 104¹⁵ del CPACA, estatuto vigente a la fecha de presentación de la demanda, porque se reclama la responsabilidad extracontractual de la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho. Igualmente, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 16 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dada la vocación de doble instancia del proceso, debido a que la cuantía excedió los 500¹⁶ SMLMV, en concordancia con los artículos 150¹⁷ y 152¹⁸ del CPACA.

1.2. El medio de control de reparación directa es el mecanismo procesal idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato o a un acto administrativo, en este caso por una falla en la función pública notarial, en los términos del artículo 140¹⁹ de la Ley 1437 de 2011.

Por lo tanto, el medio de control de reparación directa ejercido por la parte actora es adecuado, por cuanto se reclama la reparación de un daño por hechos imputables a la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho.

¹⁵ “Artículo 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. Igualmente conocerá de los siguientes procesos: 1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable [...]”

¹⁶ La pretensión mayor de la demanda se estimó en \$526.250.000 por concepto de perjuicios materiales, monto que supera los 500 SMLMV para el año 2017 (\$368.858.500) —fecha de presentación de la demanda—, cuando el SMLMV estaba fijado en \$737.717.

¹⁷ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación [...]”.

¹⁸ Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

¹⁹ “Artículo 140. Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”.



1.3. En el caso de marras la demanda fue ejercida en tiempo, pues fue presentada dentro del término de dos (2) años previsto en el artículo 164²⁰ del CPACA para formular pretensiones de reparación directa. De hecho, aunque no se conoce la fecha exacta en la que la demandante conoció del daño, se advierte que la demanda de reparación directa se presentó en tiempo porque: (i) en el presente asunto el libelo introductorio se sustenta en los perjuicios que habría sufrido la parte actora por la venta fraudulenta de la cuota parte de algunos de sus bienes, realizada por una persona que con un certificado de vigencia de poder de la Notaria Segunda del Círculo de Girardot - *que no se acompasaba con la realidad jurídica de ese momento* - dijo actuar “*en representación*” de la demandante para celebrar dichos negocios jurídicos; (ii) el 25 de mayo de 2015, el Notario Segundo del Círculo de Girardot certificó la existencia y vigencia del poder general conferido a Sarmiento Becerra, sin dejar constancia de la revocatoria previamente realizada (hecho probado 3.5.); (iii) el 29 de mayo de 2015, Luis Alfonso Sarmiento Becerra, aduciendo la calidad de apoderado general de Barbara Camila Sarmiento Becerra, vendió a la sociedad Parking International S.A.S. la octava parte de los inmuebles identificados con los folios de matrículas inmobiliarias No. 50C-183995, 50C-183996 y 50C-183997 (hecho probado 3.6.), (iv) el 3 de abril de 2017 la accionante presentó solicitud de conciliación extrajudicial, la cual se declaró fallida el 31 de mayo de 2017²¹; y (v) la demanda se presentó el 5 de junio de 2017.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho está legitimada en la causa por pasiva cuando se demanda la responsabilidad del Estado por actuaciones de los notarios que, en ejercicio de la función pública notarial, generan daños antijurídicos.

3. Hechos probados

Examinado el acervo probatorio que reposa en el expediente, se encuentran acreditados los siguientes hechos relevantes para dar respuesta al problema jurídico planteado en el presente asunto:

²⁰ “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.”

²¹ Acta de audiencia de conciliación extrajudicial, Fl. 82, Cuaderno 2.



3.1. Mediante escritura pública No. 1506 del 9 de agosto de 2014, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Girardot, Bárbara María Camila Sarmiento Uribe confirió un poder general a Luis Alfonso Sarmiento Becerra²².

3.2. Posteriormente, mediante escritura pública No. 2606 del 15 de agosto de 2014 otorgada en la Notaría Once del Círculo de Bogotá, Bárbara María Camila Sarmiento Uribe confirió poder general a Claudia Ximena Uribe Vargas, con la facultad expresa de *“revocar poderes generales o especiales conferidos con anterioridad”*²³.

3.3. Por escritura pública No. 1321 del 26 de agosto de 2014, Luis Alfonso Sarmiento Becerra, en nombre propio, transfirió a favor de Barbara María Camila Sarmiento Becerra, la octava parte de los bienes identificados con los folios de matrícula No. 50C-183995, 50C-183996 y 50C-183997²⁴.

3.4. A través de la escritura pública No. 378 del 4 de marzo de 2015, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Girardot, Claudia Ximena Uribe Vargas, actuando en representación de Bárbara María Camila Sarmiento Uribe, revocó el poder general conferido a Luis Alfonso Sarmiento Becerra²⁵.

3.5. No obstante, el 27 de mayo de 2015, el Notario Segundo del Círculo de Girardot acreditó la vigencia del poder general conferido a Luis Alfonso Sarmiento Becerra, mediante certificación No. 049-2015 en la que se lee: *“[D]e acuerdo con el original de la citada escritura pública, no aparece que dicho poder haya sido revocado o modificado por tanto se presume VIGENTE.”*²⁶.

3.6. Con base en este documento, dos días después, mediante escritura pública No. 2544 del 29 de mayo de 2015 otorgada en la Notaría Cincuenta y Tres del Círculo de Bogotá, Luis Alfonso Sarmiento Becerra, aduciendo la calidad de apoderado de general de Bárbara María Camila Sarmiento Uribe, vendió a la sociedad Parking International S.A.S. la cuota parte que esta tenía sobre los inmuebles identificados con los folios de matrícula No. 50C-183995, 50C-183996 y 50C-183997²⁷.

3.7. El 24 de junio de 2015 el Notario Segundo del Círculo de Girardot incorporó una nota de referencia en la escritura pública No. 1506 del 9 de agosto de 2014, en la que se advirtió que mediante la escritura pública No.0378 del 4 de marzo

²² Escritura pública No. 1506 del 9 de agosto de 2014, Fl. 16 a 20, Cuaderno 2.

²³ Escritura pública No. 2606 del 15 de agosto de 2014, Fl. 21 a 25, Cuaderno 2.

²⁴ Certificados de tradición y libertad, Fl. 3 a 15, Cuaderno 2.

²⁵ Escritura pública No. 378 del 4 de marzo de 2015, Fl. 26 a 28, Cuaderno 2.

²⁶ Certificación No. 049-2015, Fl. 20, Cuaderno 2.

²⁷ Escritura pública No. 2544 del 29 de mayo de 2015, Fl. 37 a 47, Cuaderno 2.



de 2015 Bárbara María Camila Sarmiento Uribe había revocado el poder general conferido a Luis Alfonso Sarmiento Becerra²⁸.

4. Línea jurisprudencial sobre el legitimado en la causa por pasiva cuando se reclama una indemnización de perjuicios por daños ocasionados por actuaciones de notarios, en ejercicio de la función pública notarial

Como bien lo ha señalado la Corte Constitucional, la Carta Política²⁹ instituye la función notarial como un servicio público, en el que se advierte una de las modalidades de descentralización por colaboración, ya que la prestación de ese servicio y la función inherente a él ha sido encomendada, de manera permanente, a particulares³⁰.

La descentralización por colaboración es una figura jurídica a través de la cual el Estado encomienda el ejercicio de funciones públicas a particulares, quienes actúan en su nombre y bajo su control. En virtud de esta figura el particular no se convierte en servidor público, pero ejerce una función pública, que en su esencia pertenece al Estado.

Aunque lo anterior reviste meridiana claridad, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo no ha sido suficientemente clara ni uniforme para determinar quién es el llamado a responder por los daños ocasionados por notarios y/o derivados del ejercicio de la función notarial, esto es, de la actividad en la que se da fe pública, al otorgar plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el notario y/o a lo que éste exprese respecto de los hechos percibidos por él en el ejercicio de sus funciones.

A propósito, el Consejo de Estado ha adoptado cuatro posturas distintas: (i) En algunos eventos la Corporación ha considerado que el ejercicio de la acción debe dirigirse contra la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, (ii) en otros casos ha determinado que debe demandarse a la Superintendencia de Notariado y Registro; (iii) en ocasiones ha establecido que la demanda debe presentarse contra la Nación – notario; y (iv) en otros eventos ha determinado que la demanda puede dirigirse directamente contra el particular que ejerce la función fedante.

²⁸ Escritura pública No. 1506 del 9 de agosto 2014 con la anotación de la revocatoria del poder. Fl. 63, Cuaderno 2.

²⁹ “Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C 181 de 1997



A estos efectos, se tiene que en auto del 26 de octubre de 1990³¹, la Sección Primera del Consejo de Estado resolvió un incidente de nulidad promovido por la Superintendencia de Notariado y Registro, que alegaba la responsabilidad personal del notario y la competencia de la jurisdicción ordinaria, en aquellos eventos en que se pretendiera la reparación de daños causados por la función pública notarial. En dicho proveído la Sección precisó que los notarios, en cuanto depositarios de la fe pública, estaban sujetos al régimen aplicable a quienes ejercían funciones estatales, de modo que, aunque pudiera existir responsabilidad personal, ésta no excluía a la de la Nación. Por ello, el afectado podía demandar al notario, al Estado, o a ambos, correspondiendo la competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Posteriormente, en sentencia del 22 de octubre de 1997, la Sección Tercera³² conoció de un caso en el que se demandó al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Superintendencia de Notariado y Registro, solicitando que fueran declaradas solidariamente responsables por los perjuicios causados con ocasión de la cancelación del registro de una matrícula inmobiliaria, efectuada por el Notario 18 del Círculo de Bogotá. En esa oportunidad la Sala mayoritaria precisó que las fallas en el servicio notarial pueden generar responsabilidad patrimonial de la Nación conforme al artículo 90 de la Constitución Política, pero no de la Superintendencia de Notariado y Registro, dado que sus competencias se limitan a la inspección y vigilancia de dicha actividad. Asimismo, indicó que los daños ocasionados por actos dolosos o culposos de estos particulares deben imputarse directamente a la Nación, y no a la Superintendencia, cuya responsabilidad solo podría derivar de fallas propias en sus funciones.

³¹ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 26 de octubre de 1990, Rad. 1515. *“La responsabilidad personal del agente no tiene la virtualidad de excluir la que corresponde por el mismo hecho a la entidad pública a la cual se encuentra aquél vinculado o a cuyo nombre actúa. La conducta del agente que por acción o por omisión y estando vinculado a la prestación de un servicio público administrativo, sea susceptible de generar daño o perjuicio, vincula la responsabilidad del ente Estatal y es por esto que quien afirma haber sido perjudicado con ella puede intentar la acción contenciosa pertinente contra aquél, o contra el agente, o contra ambos, y en todos los casos es la jurisdicción administrativa quien conoce del respectivo proceso, tal como lo establece el artículo 78 del C. C. A.”*

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de octubre de 1997, Rad. 11464. *“() ‘la facultad de inspección y vigilancia no llega hasta el punto de sustituir al Notario en el ejercicio de la tarea asignada por la ley y por lo tanto sin que pueda llegar a afirmarse que toda falla en la prestación del servicio notarial implique una correlativa de la Superintendencia de Notariado y Registro’. () Pero en todo caso, el notariado es un Servicio Público Nacional, dispensado a cargo de la Nación por medio de funcionario o de particulares que de acuerdo con el art. 90 de la C.P. son autoridades, agentes por tanto del Estado y en esa condición cuando sus actos gravemente dolosos o culposos causen daño antijurídico generan responsabilidad patrimonial de la administración.”. Asimismo, en un voto disidente presentado frente la providencia se señaló: “los notarios con sus actuaciones u omisiones bien pueden comprometer patrimonialmente al Estado para el resarcimiento de los daños antijurídicos que les sean imputables, padecidos bien por quien demanda su servicio o participación en el tráfico, negocial, como también frente a terceros quienes sin haber participado en los actos notariales resulten afectados en sus derechos...”.*



Seguidamente, en sentencia del 1° de agosto de 2002, la Sección Tercera³³ analizó un caso donde se demandó a la Superintendencia de Notariado y Registro por los perjuicios causados con ocasión de la actuación irregular del Notario 5° del Círculo de Barranquilla. En el fallo se señaló que dicha Superintendencia no era patrimonialmente responsable por las irregularidades cometidas por los notarios en el ejercicio de la función notarial, pues ésta correspondía a la Nación, quien delegaba dicho servicio. En consecuencia, allí se concluyó que la acción podía dirigirse contra la Nación o contra ambos — *Nación y notario*— y, en caso de que solo se demandara a la Nación, esta podía repetir contra el notario, conforme a lo previsto en el artículo 120³⁴ del Decreto 2148 de 1983³⁵, siempre que se demostrara que había actuado con dolo o culpa grave.

Años más tarde, mediante sentencia del 30 de agosto de 2007³⁶, la Sección Tercera confirmó esta decisión en un proceso promovido contra la Superintendencia de Notariado y Registro y el Notario Primero del Círculo de Yopal, con ocasión de la no autorización de unas escrituras públicas. En esa oportunidad, la Sala concluyó que del examen de las pruebas obrantes en el expediente no se evidenció que la Superintendencia hubiera proferido decisiones con efectos directos frente a los demandantes, ni que existieran hechos u omisiones atribuibles a dicha entidad capaces de generar un daño. En ese mismo sentido, precisó que la fe pública, en cuanto finalidad propia del Estado, compromete la responsabilidad de la Nación cuando se presenta una falla en la prestación del servicio notarial, bien pudiendo demandarse únicamente a ésta o conjuntamente a la Nación y el notario.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1° de agosto de 2002, Rad. 13248. “[Q]ue el servicio de notariado pertenece a la Nación no desconoce las disposiciones jurídicas que predicen la responsabilidad del notario (dcto ley 960 de 1979, arts. 195 a 197), sino que se armonizan e integran con otras que aluden a que dicho servicio corresponde a la Nación, persona que delega ese servicio - función pública en los notarios. Por todo esto es que puede demandarse la responsabilidad de la Nación o conjuntamente la de ésta y la del notario; y luego si sólo se demanda a la Nación ésta, según decreto 2.148 de 1983 (art. 120) puede repetir contra el notario para demostrar en juicio el dolo o la culpa grave del mismo.”

³⁴ “Artículo 120. En los casos en que la Nación sea condenada por falla en la prestación del servicio notarial, podrá ejercitar la acción de repetición correspondiente.”

³⁵ Por el cual se reglamentan los decretos leyes 090 y 2163 de 1970 (Estatuto de Notariado) y la Ley 29 de 1973 (por la cual se crea el Fondo Nacional del notariado y se dictan otras disposiciones).

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 30 de agosto de 2007. Rad. 15092. “Se dijo como consecuencia que por la función de “fe pública” que es propia de las notarías y el vínculo de ésta con las finalidades del Estado, en caso de presentarse una falla del servicio por acción u omisión de tales dependencias, debía demandarse a la Nación o a ésta y a la notaría y en caso de que se hiciera lo primero, siempre existiría la posibilidad de repetir contra la notaría infractora.”



Más adelante, en sentencia del 19 de octubre de 2011³⁷, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, conoció de un proceso de reparación directa en el que se demandó a la Superintendencia de Notariado y Registro por los perjuicios derivados de la actuación del Notario 18 del Círculo de Medellín. En este proveído se señaló que la actuación de los notarios podía comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado. Asimismo, se precisó que, cuando se pretende declarar la responsabilidad por fallas en la prestación del servicio notarial, debe vincularse a la Nación, representada en el notario que prestó el servicio. Como en ese caso la demanda se dirigió únicamente contra la Superintendencia de Notariado y Registro, la Sala concluyó que la entidad carecía de legitimación en la causa por pasiva, pues sus competencias se restringían a la inspección, vigilancia y control del servicio notarial y no era la llamada a responder por los daños ocasionados por el ejercicio irregular del servicio público.

Un tiempo después, la misma Subsección profirió la sentencia del 9 de mayo de 2012³⁸, en un proceso promovido contra la Superintendencia de Notariado y Registro por los daños derivados de la actuación del Notario 43 del Círculo de Bogotá al autorizar y registrar escrituras falsas. En este fallo la Sala declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de dicha entidad, al concluir que la responsabilidad por la prestación del servicio notarial recaía directamente en el notario, quien ejercía su función directamente frente al usuario. Aunque se reconocieron irregularidades en el otorgamiento y registro de las escrituras, la sentencia precisó que la Superintendencia no podía responder patrimonialmente por estos hechos, salvo que se hubiese demostrado una falla en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, circunstancia que no se acreditó en el proceso.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de octubre de 2011, Rad. 20222. “[L]a jurisprudencia del Consejo de Estado es unánime y pacífica al determinar que las actuaciones u omisiones de los particulares que ejercen función pública puede comprometer la responsabilidad del Estado, esto es de la Nación Colombiana. En este caso, la Sala reiterará la jurisprudencia que sobre el tema ha edificado la Corporación, con la aclaración de que en los eventos en los cuales se pretenda declarar la responsabilidad del Estado por la falla del servicio notarial, resulta indispensable llamara a la Nación representada a través del Notario. (...) Comoquiera que en este caso se demandó únicamente a la Superintendencia de Notariado y Registro, por la falla del notario, hay lugar a declarar su falta de legitimación en la causa por pasiva (...).”

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de mayo de 2012, Rad. 21692. “En el evento de falla o deficiencia del servicio ésta sería imputable al notario y no a la Superintendencia de Notariado y Registro, teniendo en cuenta que en principio, la función de vigilancia de ésta no tiene injerencia en la prestación del servicio notarial directo al usuario. (...) [L]a Superintendencia deberá responder administrativamente, únicamente, siempre que y solo cuando la falla devenga del incumplimiento o cumplimiento negligente del ejercicio de las funciones de vigilancia y control atribuidas por la Ley a dicho órgano.”



En otra sentencia del 23 de julio de 2014³⁹, la Subsección A de la Sección Tercera de la Corporación resolvió una demanda de reparación directa promovida contra la Superintendencia de Notariado y Registro y el Gobernador de Cundinamarca, por los perjuicios sufridos con ocasión de una compraventa fraudulenta en la que intervino el Notario Único del municipio de San Francisco. En dicho proveído se precisó que, aunque los notarios ejercían una función pública como parte del servicio notarial, la responsabilidad patrimonial por los daños que se ocasionaran en su ejercicio recaía en la Nación. En consecuencia, se advirtió que cuando se pretendiera declarar la responsabilidad del Estado por fallas notariales, el legitimado en la causa por pasiva era el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de entidad encargada de reglamentar y gestionar dicho servicio, pues los notarios no tenían competencia para representar judicialmente a la Nación ni para comprometer su presupuesto. Asimismo, en esta oportunidad la Sala reiteró que la Superintendencia de Notariado y Registro solo podía ser llamada a responder por eventuales fallas en el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

Siguiendo esta línea de pensamiento, unos años después, mediante sentencia del 30 de noviembre de 2017⁴⁰, la Subsección B de la Sección Tercera, analizó un caso en el que se demandó al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Superintendencia de Notariado y Registro por los perjuicios ocasionados con ocasión de la protocolización de una escritura falsa. En este fallo reiteró que, en los eventos en que se pretendiera declarar la responsabilidad del Estado por fallas en el servicio notarial, la legitimada en la causa por pasiva era la Nación, representada por el Ministerio de Justicia y del Derecho; mientras que la Superintendencia de Notariado y Registro únicamente podía ser llamada a responder por fallas en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de julio de 2014, Rad. 26580. “[E]n criterio de la Sala 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 Derecho³⁹, estructura administrativa que tiene a su cargo la reglamentación y gestión del servicio notarial cuya titularidad se ha radicado en la Nación (...) Los notarios, a pesar de encontrarse plenamente habilitados para el ejercicio de la función fedante, no tienen dentro de sus competencias la de representar judicialmente a la Nación.”

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2017, Rad. 39849. “[L]a entidad que debía ser llamada a responder por los hechos de los notarios era la Nación, sin perjuicio de la responsabilidad que les correspondía a los notarios y, finalmente, se precisó que la entidad llamada a representar a la Nación en tales casos es el Ministerio de Justicia y del Derecho, y no a los notarios (...). considera la Sala que la Superintendencia de Notariado y Registro⁴⁰ no es la entidad llamada a responder por hechos que se le atribuyen en este proceso, relacionados con las fallas en las que pudieron incurrir los notarios públicos que autorizaron las escrituras públicas que luego ordenó cancelar la Fiscalía, porque no le correspondía a la entidad, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia (...).”



En contraste con esta postura, en sentencia del 20 de febrero de 2020⁴¹, la Subsección A de la Sección Tercera de la Corporación, al conocer de un proceso de reparación directa promovido contra el Ministerio de Justicia y del Derecho por los perjuicios causados con ocasión de la actuación del Notario 21 del Círculo de Cali, señaló que la responsabilidad de la Superintendencia de Notariado y Registro debía analizarse según el marco normativo vigente en el año 2007, cuando además de la inspección y vigilancia tenía la obligación de garantizar la adecuada prestación del servicio. En ese contexto, determinó que dicha entidad podía ser patrimonialmente responsable por los daños derivados de fallas en la prestación del servicio notarial, sin perjuicio de la facultad que tenía la entidad de repetir contra el notario. Allí se descartó de tajo la posibilidad de legitimar en la causa por pasiva al Ministerio de Justicia y del Derecho, advirtiendo que sus competencias se limitaban al diseño de políticas en material notarial.

Ahora bien, 8 días después, la Subsección C de la Sección Tercera profirió la sentencia del 28 de febrero de 2020⁴², mediante la cual resolvió una demanda promovida contra la Superintendencia de Notariado y Registro y el Notario Tercero del Círculo de Pereira, por los perjuicios derivados del trámite de liquidación de una herencia. En dicho fallo se precisó que la Superintendencia solo podía ser declarada patrimonialmente responsable cuando la falla alegada proviniera del incumplimiento o del cumplimiento negligente de sus funciones de inspección, vigilancia y control, mas no por las irregularidades propias de la prestación del servicio notarial, deber que correspondía de manera exclusiva a los notarios. En consecuencia, la Subsección declaró que la Superintendencia de Notariado y Registro carecía de legitimación en la causa por pasiva, mientras que atribuyó dicha legitimación al Notario Tercero del Círculo de Pereira.

Con posterioridad, en sentencia del 29 de julio de 2021⁴³, esta misma Subsección, al resolver un proceso de reparación directa contra la

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de febrero del 20 de febrero de 2020, Rad. 52750. “[E]l Estado, si bien definió la prestación del servicio de notariado en los particulares, no es menos cierto que lo hizo bajo el argumento de que ellos debían actuar de conformidad con el ordenamiento jurídico, para lo cual le asignó a la Superintendencia de Notariado y Registro las funciones de velar porque la actividad se desarrolle de manera “eficaz”⁴¹, de ahí que, si ello no se cumple, será esta entidad la que deba asumir los riesgos derivados de la función, para lo cual, en todo caso, cuenta con la garantía de repetición en contra del notario que causó directamente el daño.”

⁴² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de febrero de 2020, Rad. 46456. “En lo relativo a la Superintendencia de Notariado y Registro, la jurisprudencia de la Sección Tercera ha sido uniforme en afirmar que dicha entidad únicamente responderá administrativamente cuando la falla aducida del incumplimiento o cumplimiento negligente del ejercicio de las funciones de vigilancia y control atribuidas legalmente a dicha autoridad u no por irregularidades en la prestación del servicio de notariado, deber que no está a su cargo.”

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 29 de julio de 2021, Rad. 45571. “La demandante debía demostrar que la Superintendencia de Notariado y Registro no investigó o sancionó las irregularidades en el trámite de liquidación notarial de herencia. sin



Superintendencia de Notariado y Registro por los perjuicios atribuidos a la actuación del Notario 5° del Círculo de Medellín, precisó que los notarios son autónomos en el ejercicio de sus funciones y responden civilmente por los daños y perjuicios que causen a los usuarios del servicio. En esa oportunidad se distinguió entre la responsabilidad patrimonial derivada de la conducta — *acción u omisión* — de los notarios y la que eventualmente podría surgir por el incumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas a la Superintendencia de Notariado y Registro. En consecuencia, la Sala destacó que, dado que la parte demandante no incluyó como demandada a la Notaria 5ª del Círculo de Medellín, no era posible pronunciarse sobre las posibles irregularidades imputables a la actuación de dicha funcionaria.

De otro lado, la Subsección B de esta Sección, en sentencia del 11 de octubre de 2021⁴⁴, al analizar la responsabilidad patrimonial del Estado por error jurisdiccional contenido en un laudo arbitral, precisó que, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el artículo 90 había consagrado una responsabilidad institucional del Estado frente a las víctimas de daños antijurídicos, y una responsabilidad personal de sus agentes, exigible únicamente a través de la acción de repetición. En esa medida, indicó que no resultaba admisible sostener que los particulares que ejercen funciones públicas —*como los notarios*— actuasen a título estrictamente personal, pues ello conduciría a la inaceptable conclusión de que ejercían atribuciones estatales en nombre propio, desconociendo que tales competencias corresponden al Estado, el cual responde patrimonialmente por los perjuicios que se causen en su ejercicio.

A su turno, se advierte que en sentencia del 14 de septiembre de 2022⁴⁵, la Subsección B de la Sección Tercera conoció de un proceso de reparación directa

embargo no aportó prueba alguna que acreditara la omisión. en contraste, no quedó probado que los demandantes hubieran formulado denuncias en contra de quien ejercía el cargo de notaria o esta entidad hubiera omitido el deber de investigar o imponer sanciones, en virtud de su función de control, vigilancia e inspección del servicio notarial. Aunque se acreditó que la entidad inició una investigación contra la notaria María Victoria Maya, por presuntas falsedades al proceso no se allegó copia de esa investigación y se desconocen los hechos que dieron origen a la misma.”

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 11 de octubre de 2021, Rad. 39798. “[C]on la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, sufrió de inconstitucionalidad sobreviniente por reñir con el artículo 90 superior, norma que establece una expresa y clara responsabilidad institucional del Estado frente a las víctimas y, por otra parte, una responsabilidad personal de los agentes pero, respecto de la entidad pública demandada a través de la denominada acción de repetición en los términos previstos en el inciso segundo de ese canon constitucional y reiterado en el artículo 71 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia de 1996, toda vez que la jurisprudencia de esta Corporación reconoce expresamente que con la expedición de la Ley 270 de 1996 la responsabilidad del funcionario o agente judicial no puede reclamarse de manera directa so pena de contrariar el mandato contenido en el artículo 90 de la Carta.”

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 14 de septiembre de 2022, Rad. 47987. “[L]os daños causados por la acción u omisión en que incurran los notarios no son



en el que se demandó a la Superintendencia de Notariado y Registro por los perjuicios derivados de la actuación del Notario 1° del Círculo de Ibagué. En el fallo se indicó que los daños causados por la acción u omisión en que incurren los notarios no son imputables a la Superintendencia de Notariado y Registro, sino directamente al notario. En dicho fallo destacó que los notarios no son agentes de esta entidad, cuya labor se circunscribe a la vigilancia y el control del ejercicio de la actividad, por manera que solo podría responder en caso de que incumpliese dicha función.

Más recientemente, la Subsección A de esta Sección dictó la sentencia del 31 de julio de 2024⁴⁶, en un proceso promovido contra la Superintendencia de Notariado y Registro por los perjuicios derivados de la actuación irregular del Notario 44 del Círculo de Bogotá. En dicho proveído precisó que, aunque estaba acreditada dicha irregularidad, no se había demostrado que la Superintendencia de Notariado y Registro hubiera incumplido sus deberes de inspección y vigilancia, razón por la cual no era posible atribuirle responsabilidad.

Posteriormente, en sentencia del 23 de septiembre de 2024⁴⁷, la Subsección C de la Sección Tercera analizó un caso en el que se demandó al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Superintendencia de Notariado y Registro por los perjuicios sufridos con ocasión de la suplantación de los demandantes en un trámite adelantado en la Notaría Segunda del Círculo de Barrancabermeja. En primera instancia se declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Superintendencia, al estimar que no le correspondía responder por las irregularidades que se presentaran en el ejercicio de la función notarial. Esta decisión fue apelada únicamente en lo relativo a dicho aspecto. En el fallo la Subsección confirmó dicha decisión, precisando que a la Superintendencia no le

imputables a la Superintendencia de Notariado y Registro sino al notario. Los notarios no son agentes estatales de la Superintendencia, la cual ejerce funciones de vigilancia y control y solo se le puede imputar responsabilidad cuando no cumple tal función.”

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de julio de 2024, Rad. 67934. “[D]e las pruebas allegadas al proceso no se puede concluir que la Superintendencia de Notariado y Registro haya recibido alguna queja en la que se explicara la conducta del notario 44 de Bogotá o que en las visitas periódicas que dicha entidad hace a las notarías, haya advertido la irregularidad que produjo la nulidad de la escritura 661 de 1991, es decir, no hay prueba de que la entidad de vigilancia conociera la indebida gestión del notario y que de haberla conocido, no realizó acciones tendientes a garantizar la buena prestación del servicio.”

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 23 de septiembre de 2024, Rad. 63249. “[L]as funciones a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro tienen por objeto la procura de un servicio notarial oportuno y eficaz, a través de la extensión de instrucciones y de la definición de modelos de calidad, esto es, válida de lineamientos generales de servicio; mediante la práctica de visitas de diversa naturaleza y modalidad, o a través de la investigación disciplinaria de la conducta de los notarios en función del servicio a su cargo. En modo alguno resulta exigible a la Superintendencia de Notariado y Registro, con fundamento en esta normativa, una suerte de control en tiempo real sobre cada una de las actuaciones que el notario despliegue en ejercicio de la función a su cargo, no sólo porque no es ese el alcance de la normativa, sino porque entenderlo de esa manera comportaría, bien una duplicidad en la función, o bien una sustitución del notario en el ejercicio de la tarea que le ha sido asignada.”



era exigible vigilar en tiempo real todas las actuaciones de los notarios, pues la normativa no le otorgaba tal alcance y entenderlo de ese modo implicaría duplicar o sustituir la función que correspondía directamente al notario.

Retomando lo dicho años atrás, en sentencia del 28 de abril de 2025⁴⁸, la Subsección B de la Sección Tercera analizó un proceso promovido contra el Ministerio de Justicia y del Derecho por los perjuicios ocasionados con ocasión de una anotación equivocada en un registro civil efectuada por un notario. En este fallo concluyó que la acción de reparación directa era la vía procedente idónea para obtener la declaratoria de responsabilidad por las fallas en la prestación del servicio notarial, y que la demanda debía dirigirse contra la Nación, titular de la función fedante, representada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, entidad que había sido vinculada al proceso en primera instancia.

De otro lado, en sentencia del 19 de mayo de 2025⁴⁹, la Subsección C del Consejo de Estado conoció de un proceso de reparación directa promovido contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Notario 73 del Círculo de Bogotá. En dicho asunto se analizó la responsabilidad patrimonial derivada de la actuación de este último, en su calidad de conciliador, al admitir un trámite de insolvencia de persona natural no comerciante respecto de quien ostentaba la condición de comerciante. La Sala precisó que la responsabilidad del “*notario–conciliador*” es de carácter individual, de modo que la eventual imputación debe efectuarse en el marco de las

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de abril de 2025, Rad. 69533. “[L]a acción procedente para buscar la declaratoria de responsabilidad por las fallas que puedan presentarse en la prestación del servicio notarial, evento en el que la demanda debe dirigirse contra la Nación, titular de la función pública administrativa fedataria, representada por el ministerio de justicia y del derecho, autoridad que fue vinculada en el trámite de la primera instancia.”

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de mayo de 2025, Rad. 68779. “[L]a Sala debe aclarar que, en el marco de dicho proceso de insolvencia, los notarios, acuden en su calidad de conciliadores y no como depositarios de la fe pública. En otras palabras, en el contexto de dicho mecanismo de insolvencia, el marco jurídico que gobierna las actuaciones de los notarios, estará principalmente definido por el título IV de la Ley 1564 de 2012, y las disposiciones que gobiernan los actos de los conciliadores en su calidad de agentes judiciales (Ley 270 de 1996 y Ley 640 de 2001 -ahora Ley 2220 de 2022-) y no el propio de los notarios, como depositarios de la fe pública Leyes 29 de 1973 y 588 de 2000; los Decretos 960 y 2163 de 1970; y el 2148 de 1983. De allí que la responsabilidad que se predique de la conducta de estos, en el desarrollo del referido proceso de insolvencia, será la propia de los conciliadores, y no, la que normalmente se predica, de los notarios en ejercicios de sus funciones como depositarios de la fe pública. (...) Previstas las características del proceso de negociación de deudas, para la Sala se vislumbra que, tratándose de este mecanismo, los notarios no actúan en ejercicio de las funciones reconocidas por las Leyes 29 de 1973 y 588 de 2000; los Decretos 960 y 2163 de 1970; y el 2148 de 1983, en la medida que, la ley no los convoca en su calidad de depositarios de la fe notarial⁴⁹⁴⁹, a dicho proceso de insolvencia. Se aclara que la ley, en el marco de los procesos de insolvencia de personas naturales, no comerciantes, acuden a los notarios, en su calidad de conciliadores.”



actuaciones adelantadas en el proceso de negociación de deudas, ya fuera en condición de conciliador o de titular de la notaría. Lo anterior, en la medida en que el “*notario–conciliador*”, en el contexto de tales procesos, actúa como particular transitoriamente investido de la facultad de administrar justicia; sin embargo, al no ejercer función jurisdiccional, la responsabilidad que se deriva de su actuación es personal y directa, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1069 de 2015. De esta manera, precisó que la responsabilidad que se predique de la conducta de estos, en el desarrollo del referido proceso de insolvencia, es la propia de los conciliadores y no la que normalmente se predica de los notarios en ejercicios de sus funciones como depositarios de la fe pública.

Finalmente, en sentencia del 14 de julio de 2025⁵⁰, esta misma Subsección conoció de una demanda de reparación directa promovida contra el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Notario 9 del Círculo de Bogotá, por los perjuicios ocasionados con el otorgamiento y autorización de una escritura pública sustentada en documentos alterados y con errores que pasaron inadvertidos para el notario que la suscribió. En esa oportunidad, la Sala resolvió que el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho no estaban legitimados en la causa por pasiva, al no haberse probado hecho alguno que los relacionara con los sucesos objeto de controversia. En igual sentido, declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Superintendencia de Notariado y Registro, toda vez que en la demanda no se le atribuyó incumplimiento de su deber de inspección y vigilancia sobre la función notarial. Por último, en lo que respecta al notario, precisó que, conforme al artículo 195 del Decreto 960 de 1970, estos eran civilmente responsables por dolo o culpa, de manera que el examen de su responsabilidad patrimonial se enmarcaba en un régimen de carácter subjetivo.

En suma, a la fecha se advierte que en los procesos en los que se demanda indemnización de perjuicios por daños ocasionados por notarios, se ha estimado que la legitimación en la causa por pasiva puede estar en cabeza de: (i) la Nación, representada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, como titular del servicio notarial; (ii) la Superintendencia de Notariado y Registro, cuando se evidencia una omisión en su deber de adelantar “*todas las gestiones necesarias para garantizar la eficaz y transparente prestación del servicio público notarial*”

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 14 de julio de 2025, Rad. 52117. “[D]e conformidad con lo previsto en el artículo 19549 del Estatuto de Notariado, los notarios son civilmente responsables por sus actuaciones u omisiones, y lo serán a título de dolo o culpa en la prestación del servicio, lo que implica que el examen de responsabilidad patrimonial que se desprenda de sus actos será de carácter subjetivo. Finalmente, aun cuando es cierto que las actuaciones u omisiones de los particulares que ejercen función pública puede, según las circunstancias del caso, comprometer la responsabilidad del Estado, será menester en cada asunto en particular demostrar el débito obligacional y la defraudación de ese deber por parte del órgano del Estado implicado en la controversia, pues las faltas del notario no son automáticamente transmisibles a la administración.”



y/o por falla en la función de vigilancia y el control; (iii) la Nación, representada por el notario, en su calidad de agente directo que presta el servicio público; y (iv) el notario, individualmente considerado.

5. El legitimado en la causa por pasiva cuando se reclaman daños ocasionados por actuaciones de notarios

Sin perjuicio de la línea jurisprudencial que viene de exponerse, se estima necesaria esta oportunidad para precisar quién o quiénes son los llamados a responder patrimonialmente por los daños ocasionados por las actuaciones de los notarios y/o por el ejercicio de la función notarial.

Se anticipa que la conclusión a la que se arribará da cuenta que dependiendo de aquello que se pretenda, podrá ejercerse el medio de control de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y/o – *directamente* - contra el notario, así como contra la Superintendencia de Notariado y Registro. En ningún evento podrá demandarse a la Notaria, pues ella carece de personalidad jurídica y, por ende, de capacidad para hacerse parte en el contradictorio.

Como se señaló en el acápite anterior, la función notarial es un servicio público⁵¹ en el que se advierte una de las modalidades de descentralización por colaboración, esto es, del ejercicio de funciones públicas por parte de particulares⁵². La descentralización por colaboración significa que el Estado encomienda el ejercicio de funciones públicas a particulares, sin desprenderse de la responsabilidad última, pues la función sigue siendo pública y de propiedad de la Nación. El particular responde civilmente de los daños y perjuicios que cause a los usuarios del servicio por culpa o dolo en la prestación del servicio, pero no por ello puede afirmarse que tiene plena autonomía sobre la función, en la medida en que la ejecuta bajo los precisos términos de la Constitución y la ley⁵³.

Por esta razón es posible afirmar que la responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por la actividad notarial está, no solo en cabeza de quien ejerce la función fedante, sino también en la entidad que se encuentra a cargo del sector administrativo respectivo, pues los usuarios acuden al notario confiando en que sus actos son respaldados por el Estado.

⁵¹ Constitución Política. “Artículo 131. 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.”

⁵² Constitución Política. “Artículo 210. (...) Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-1508 del 8 de noviembre de 2000.



Recuérdese que, según el artículo 90⁵⁴ de la Constitución Política, el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Debe resaltarse que cuando ejerce la función notarial, el notario actúa como autoridad pública en sentido material⁵⁵, pues la actividad que despliega implica el ejercicio de potestades estatales con la investidura de quien desarrolla una actuación de naturaleza pública⁵⁶.

Esta máxima pone de presente que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que ocasionan los notarios en ejercicio de la actividad notarial - *quienes fungen como autoridades públicas en sentido material*⁵⁷. No obstante, por expresa disposición legal, la persona que ejerce la función notarial también responde directamente con su patrimonio por las afectaciones que ocasione en el ejercicio de ella. En efecto, según el artículo 195 del Decreto 960 de 1970⁵⁸: “los Notarios son responsables civilmente de los daños y perjuicios que causen a los usuarios del servicio por culpa o dolo de la prestación del mismo”.

⁵⁴ “Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.”

⁵⁵ Corte constitucional, Sentencia 1508 del 8 de noviembre de 2000. “En diferentes oportunidades la Corte ha sometido a su análisis la institución del notariado, y como resultado de ello ha podido elaborar un diseño doctrinario sobre dicho asunto donde se examinan temas relacionados con su naturaleza jurídica, la condición misma del notario como colaborador del Estado, el sentido y finalidad de la función fedante y el ámbito de competencias del legislador para configurar la regulación sobre la materia. A partir de estos pronunciamientos, la Corporación ha deducido las notas distintivas de la actividad notarial, que en resumen la caracterizan como (i) un servicio público, (ii) de carácter testimonial, (iii) que apareja el ejercicio de una función pública, (iv) a cargo normalmente de los particulares, en desarrollo del principio de descentralización por colaboración y (v) a los cuales les otorga, la condición de autoridades.” (Se subraya).

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1° de agosto de 2002, Rad. 13248; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de octubre de 2011, Rad. 20222.

⁵⁷ Lo anterior supone una diferencia frente a la responsabilidad patrimonial que puede atribuirse cuando el notario ocasiona daños en ejercicio de la función de conciliador (Leyes 270 de 1996, 640 de 2001 y 2220 de 2022), pues en estos eventos no cumple funciones de autoridad y, por tanto, la Nación no está llamada a responder directamente por las lesiones que éste ocasione en el ejercicio de ella. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 19 mayo de 2025, Rad.: 68779 “Vale aclarar, que en dicho procedimiento los conciliadores, no tienen atribuciones para adoptar decisiones de autoridad” y “Extrapolados los anteriores criterios, al caso de los conciliadores, se precisa que estos, pese a participar en la administración de justicia (art. 1 L.270 de 1996⁵⁷) no ejercen función jurisdiccional ni adoptan actos de dicha naturaleza. Situación que ha sido objeto de pronunciamiento reciente en esta corporación⁵⁷, y resulta de evidente del carácter voluntario y autocompositivo de la conciliación⁵⁷, mecanismo, en el cual los actos del notario no están revestidos de autoridad...”.

⁵⁸ Por el cual se expide el Estatuto del Notariado



Lo anterior permite dar cuenta, entonces, que en los casos en los que el notario ocasiona daños en ejercicio de su función, la demanda puede dirigirse contra la entidad pública que se encuentra a cargo del sector notarial y/o – *directamente* - contra el propio notario⁵⁹, estando presentes frente a un típico caso de litisconsorcio cuasi necesario⁶⁰, en el que, aunque la ley no obliga a demandar a todos los litisconsortes, la decisión judicial afecta de manera uniforme a ambos, a pesar de que uno de ellos no haya comparecido al proceso.

En este orden de ideas, es menester poner de presente que el Ministerio de Justicia y del Derecho es la cabeza del sector administrativo de justicia⁶¹ y del sistema notarial⁶², pues es el órgano rector encargado de la política pública y de la regulación del notariado.

En efecto, según el artículo 1° del Decreto 1069 de 2015 ⁶³, el Ministerio de Justicia y del Derecho es la “*cabeza del Sector Justicia y del Derecho*”. Asimismo, a voces del artículo 2 del Decreto 2897 de 2011⁶⁴, es función del Ministerio de Justicia y del Derecho “*participar en el diseño de las políticas relacionadas con la protección de la fe pública en materia de notariado y registro*”.

Aunque la Constitución Política y la ley no mencionan expresamente que el Ministerio de Justicia y del Derecho sea “*dueño*” de la función notarial, ello se desprende de la normativa que acaba de exponerse, pues en el Estado no hay

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 26 de octubre de 1990, Rad. 1515. Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 1 de agosto de 2002, Rad. 13248; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 30 de agosto de 2007, Rad. 15092; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de mayo de 2012. Rad. 21692 “*La responsabilidad personal del agente no tiene la virtualidad de excluir la que corresponde por el mismo hecho a la entidad pública a la cual se encuentra aquel vinculado o a cuyo nombre actúa. La conducta del agente que por acción o por omisión y estando vinculado a la prestación de un servicio público administrativo, sea susceptible de generar daño o perjuicio, vincula la responsabilidad del ente Estatal y es por esto que quien afirma haber sido perjudicado con ella puede intentar la acción contenciosa pertinente contra aquél, o contra el agente, o contra ambos, y en todos los casos es la jurisdicción administrativa quien conoce del respectivo proceso, tal como lo establece el artículo 78 del C. C. A*”.

⁶⁰ Código General del Proceso. “*Artículo 62. Podrán intervenir en un proceso como litisconsortes de una parte y con las mismas facultades de esta, quienes sean titulares de una determinada relación sustancial a la cual se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, y que por ello estaban legitimados para demandar o ser demandados en el proceso.*”

⁶¹ Artículo 1 del Decreto 1069 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho

⁶² Artículo 2 del Decreto 2897 de 2011, por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho

⁶³ Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Publicado en el Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo del 2015.

⁶⁴ Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.



función pública que no esté a cargo de un ente y/o sector administrativo determinado⁶⁵.

Una razón más para considerar lo anterior, es observar que, inclusive, la Superintendencia de Notariado y Registro es una de las entidades adscritas a este ministerio⁶⁶ y es la encargada de la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los notarios⁶⁷.

De tal suerte, entonces, es posible afirmar que los legitimados en la causa por pasiva cuando se reclaman daños ocasionados por actuaciones de notarios – *en ejercicio de la función notarial* – son: la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y/o el particular que ejerce la función fedante. No obstante, si lo que se reclama es un daño derivado de una actividad irregular en la orientación, inspección, vigilancia y/o control de la actividad del notario, la llamada a responder será la Superintendencia de Notariado y Registro, a quien corresponde dicha función⁶⁸. Esta tesis se acompasa con el criterio expuesto por la Corte Constitucional para estos efectos, en virtud del cual ha determinado que: *“la actuación de quien desempeña la labor notarial se encuentra enmarcada en la prestación de un servicio público por descentralización por colaboración. Las irregularidades que se presenten pueden generar la responsabilidad del Estado ante la configuración del título de imputación de falla del servicio, toda vez que su titularidad se encuentra en la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y*

⁶⁵ Consejo de Estado, Subsección A, sentencia del 17 de octubre de 2013, Rad. 23354. *“Sea cual fuere la entidad pública que asuma la defensa de los intereses de la misma dentro de la litis, será siempre la Nación, como persona jurídica, la llamada a resistir las pretensiones del demandante— y, de otro, que lo realmente relevante es que los intereses y la posición jurídica de la multicitada Nación sean efectivamente defendidos por algún organismo (...), al cual se le haya concedido la posibilidad de ejercer, en debida forma, los derechos de contradicción y de defensa dentro del plenario.”*

⁶⁶ Artículo 3 del Decreto 2897 de 2011. *“El Sector Administrativo de Justicia y del Derecho está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y las siguientes entidades adscritas y vinculadas: (...) 1.3.1. Superintendencia de Notariado y Registro”*

⁶⁷ Artículo 1.2.1.4 del Decreto 1069 de 2015. *“La Superintendencia de Notariado y Registro tendrá como objetivo la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad.”*

⁶⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1º de agosto de 2002, Rad. 13248; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de octubre de 2011, Rad. 20222; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de mayo de 2012, Rad. 21692; Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de julio de 2014, Rad. 26580; Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2017, Rad. 39849; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de febrero de 2020, Rad. 46456; Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 14 de septiembre de 2022, Rad. 47897; Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 23 de septiembre de 2024, Rad. 63249; Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de abril de 2025, Rad. 69533.



*en la Superintendencia como entidad principal en su orientación, inspección, vigilancia y control*⁶⁹.

Se descarta la postura según la cual la legitimación, para estos efectos, podría estar en cabeza la Nación – notario, pues a pesar de que la función que ejerce el particular es de carácter público, se advierte que por ministerio de la ley el notario responde de manera personal y directa por los daños que puede llegar a ocasionar en el ejercicio de su función fedante.

También se recoge la tesis que consideró que la Superintendencia de Notariado y Registro asume los riesgos derivados de la función notarial por tener la función de velar por que la actividad se desarrolle de manera “eficaz”⁷⁰, pues dicha postura: (i) confunde la función de inspección, vigilancia y control con el ejercicio directo de la actividad notarial, (ii) da un alcance equivocado al término “eficaz”, ya que este se deriva de la competencia administrativa de supervisión, pero en modo alguno comporta la transferencia de riesgos y (iii) impone al ente de vigilancia y control una carga patrimonial que no se encuentra prevista en ninguna norma jurídica ni se deriva de la atribución que éste haga de alguna de sus funciones al particular.

Según lo expuesto, nada impide que en los eventos en los que el notario ocasione daños en el ejercicio de su función fedante pueda demandarse una indemnización de perjuicios frente a la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia de Notariado y Registro o el particular que tuvo a cargo la referida función. Tampoco puede negarse la posibilidad de que se demande únicamente a la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Superintendencia de Notariado y que ambas llamen en garantía o en repetición al particular que en ejercicio de la función produjo la lesión, pues el artículo 120⁷¹ del Decreto 2148 de 1983⁷² (compilado por el Decreto 1069 de 2015⁷³), que es norma especial, dispone que “*en los casos en que la Nación sea condenada por falla en la prestación del servicio notarial, podrá ejercitar la acción de repetición correspondiente*”.

⁶⁹ Corte Constitucional. Auto 614/21 y Auto 1079/21

⁷⁰ Artículo 1 del Decreto 412 de 2007. En la sentencia proferida el 20 de septiembre de 2020 se examinó la aplicación del artículo 12 del Decreto 412 de 2007, norma que se encontraba vigente al momento de los hechos objeto de la litis, ocurridos el 12 de julio de 2007.

⁷¹ “Artículo 120. En los casos en que la Nación sea condenada por falla en la prestación del servicio notarial, podrá ejercitar la acción de repetición correspondiente.”

⁷² Por medio del cual se reglamentó el Decreto 960 de 1970, por el cual se expide el estatuto del Notariado. Este decreto fue compilado por el Decreto 1069 de 2015, cuyo artículo 2.2.6.1.6.1.5. corresponde al artículo 120 del decreto 2148 de 1983.

⁷³ Decreto 1069 de 2015 (por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho) “Artículo 2.2.6.1.6.1.5. Acción de repetición. En los casos en que la Nación sea condenada por falla en la prestación del servicio notarial, podrá ejercitar la acción de repetición correspondiente.”



Lo importante, en todos los casos, a efectos de determinar quién o quiénes son los legitimados en la causa por pasiva, será establecer cuál es el origen del daño reclamado: si la actuación individual del notario, o una falta en la actividad de orientación, inspección, vigilancia y control o, inclusive si la lesión se deriva - *en conjunto* - de las dos causas⁷⁴.

Lo que sí resulta proscrito es que en estos eventos se demande a la Notaría⁷⁵, puesto que dichas dependencias no tienen personalidad jurídica.

Si el Estado garantiza este servicio público en el territorio nacional⁷⁶, es el primer llamado a responder por los daños que se produzcan con ocasión de aquel⁷⁷. La misma suerte corre el notario que ocasiona el daño, pues por expreso mandato legal compromete su patrimonio para reparar los daños y perjuicios que cause a los usuarios del servicio por culpa o dolo en la prestación de su servicio.

Por virtud de lo anterior se precisa, entonces, que atendiendo el hecho de que el centro de imputación de la responsabilidad por la actividad de los notarios gravita en la Nación colombiana como persona jurídica y que en la estructura de la Administración el organismo encargado de cumplir las funciones relacionadas

⁷⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de julio de 2014, Rad. 26580. *“La jurisprudencia de la Corporación en torno a este punto se ha reconocido la procedencia de acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pretendiendo que se declare la responsabilidad del Estado por la falla del servicio notarial, en la que se distinguen dos hipótesis en las cuales podría proceder tal declaratoria: (i) la responsabilidad patrimonial que se puede derivar del incumplimiento o el defectuoso ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control respecto de los notarios del país (artículo 2 del Decreto Ley 2158 de 1992⁷⁴); y, (ii) la responsabilidad patrimonial que se puede desprender directamente de la conducta, activa u omisiva, de los notarios.”*

⁷⁵ Se estima importante realizar la precisión, pues algunas providencias del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y de la antigua Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, confundían los conceptos de “notario” y “notaría”, como si se tratara de lo mismo. No obstante, para efectos de examinar la capacidad jurídica que se tiene para hacerse parte en un proceso, se advierte que el único con personalidad jurídica que puede hacer parte del contradictorio es el notario. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 30 de agosto de 2007. Rad. 15092. Corte Constitucional: Auto 614/21 y Auto 1079/21. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Auto del 2 de octubre de 2019, Rad.: 110010102000201901891 00

⁷⁶ Constitución Política. “Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...).”

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-181 de 1997 “[L]as atribuciones de las que han sido investidos los notarios implican su sometimiento al régimen jurídico fijado por el legislador y aparejan el control y la vigilancia que ejerce el Estado, encargado por el Estatuto Fundamental de asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos, de promover el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y de garantizar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares.”



con la función notarial es el Ministerio de Justicia y del Derecho, éste sería el primer llamado a hacerse parte en un proceso judicial en el cual se ventile la hipotética responsabilidad patrimonial del Estado por las conductas realizadas por los notarios si llegaren a causar daños antijurídicos; sin perjuicio de que el particular que en el ejercicio de la función fedante ocasionó la lesión también pueda integrar directamente el contradictorio y responder con su patrimonio por los perjuicios que ocasionó.

6. El caso concreto: la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho está legitimada en la causa por pasiva, porque se pretende la indemnización de perjuicios derivados de la prestación del servicio notarial

6.1. En el presente caso el daño alegado por Bárbara María Camila Sarmiento Uribe se refiere a la afectación patrimonial derivada de la venta fraudulenta de la octava parte de la que era propietaria en los bienes identificados con los folios de matrícula inmobiliaria No. 50C-183995, 50C-183996 y 50C-183997, realizada en su nombre por Luis Alfonso Sarmiento Becerra, con base en documentos de la Notaria Segunda del Círculo de Girardot, que acreditaban equivocadamente la vigencia de un poder general que la accionante le había conferido y que había revocado.

Según el tribunal *a quo*, la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho no está legitimada en la causa por pasiva, pues no es la entidad competente para velar por la eficaz y transparente gestión del servicio público notarial y registral y, por ende, para responder patrimonialmente por las actuaciones y omisiones del Notario Segundo del Círculo de Girardot, que posibilitaron la venta fraudulenta de la cuota parte de los bienes de la demandante.

No obstante, en la alzada la parte actora señaló que la Nación, representada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, es la entidad llamada a responder por los daños derivados de la falla en la prestación del servicio notarial, pues se trata del ejercicio de una función pública por parte de particulares, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de esta Corporación para la fecha de presentación de la demanda.

La legitimación en la causa hace referencia a la posición sustancial que ostenta una persona dentro de la relación jurídica o situación fáctica que origina el litigio, y que, conforme a la ley sustancial, le permite formular o contradecir las pretensiones de la demanda. Esta legitimación puede ser por activa, cuando se trata del titular del interés jurídico que se debate, o por pasiva, cuando recae en el sujeto llamado a responder por dicho interés. En particular, la legitimación en la causa por pasiva exige que el demandado esté jurídicamente vinculado con los hechos que originan la reclamación, de modo que no basta con ser parte formal en el proceso, sino que debe existir una conexión material o funcional con la controversia. La jurisprudencia ha distinguido entre la legitimación en la causa



de hecho —*que habilita la participación procesal*— y la legitimación en la causa material —*que exige una relación sustancial con los hechos y derechos debatidos*—, siendo esta última la que permite dictar una sentencia de mérito⁷⁸.

6.2. En el *sub lite*, contrario a lo señalado por el tribunal *a quo*, se estima que la Nación se encuentra debidamente representada por el Ministerio de Justicia y del Derecho⁷⁹, pues es en quien recaen las funciones del servicio notarial que se confirieron al Notario Segundo del Círculo de Girardot, cuya actuación se reprocha en la demanda como determinante para la enajenación fraudulenta de las cuotas partes de unos inmuebles de la accionante.

Como viene de explicarse, los legitimados en la causa por pasiva cuando se reclaman daños ocasionados por actuaciones de notarios son la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y el particular que ejerció la función fedante, pues la primera es el ente rector del sector administrativo notarial, de donde se descentraliza por colaboración esta actividad pública esencial, y el segundo es quien desarrolla la actividad y por ministerio de la ley compromete su patrimonio cuando lesiona intereses en el ejercicio de su función.

Aunque en la alzada se estima que el fallador de primera instancia aplicó indebidamente el precedente jurisprudencial en punto de la legitimación por pasiva de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho por daños ocasionados por notarios y/o en ejercicio de la función notarial, se advierte que la aclaración conceptual sobre la materia que se precisó líneas atrás permite corregir el yerro en que pudo haberse incurrido por considerar que la entidad demandada no estaba llamada a integrar el contradictorio. Con todo, se resalta que para la fecha en que se presentó la demanda (2017) no existía una postura jurisprudencial uniforme sobre la materia, de modo que el cargo esbozado en la apelación prospera en razón de la precisión que viene de exponerse en los capítulos anteriores, más no por virtud de que se haya aplicado indebidamente una tesis jurisprudencial.

6.3. Así las cosas, contrario a lo dispuesto por el Tribunal *a quo*, se estima que la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho sí está legitimada en la causa por pasiva, pues en la estructura de la Administración es el organismo encargado de cumplir las funciones relacionadas con la función notarial y en el presente caso en virtud de la descentralización por colaboración atribuyó dicha función en el Notario Segundo del Círculo de Girardot, a quien se le reprocha una actuación

⁷⁸ Ver entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 26 de septiembre de 2012, Rad. 24677; Sentencia del 8 de abril de 2014, Rad. 29321; Sentencia del 10 de marzo de 2025, Rad. 69712; Sentencia del 31 de octubre de 2007, Rad. 13503; Sentencia del 15 de junio de 2000, Rad. 10171; Sección Primera, Sentencia del 18 de mayo de 2017, Rad. 2011-00315-01 (AP)

⁷⁹ Entidad pública principal a la que se encuentra adscrita la Superintendencia de Notariado y Registro. “Artículo 3°. Integración del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. Entidades adscritas y vinculadas: 1.3.1. Superintendencia de Notariado y Registro.”



determinante en la generación de un daño antijurídico por la venta “*bajo engaño*” de las cuotas partes de unos inmuebles de la accionante.

Por lo anterior, en la parte resolutive se revocará la sentencia anticipada del 16 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, y se ordenará devolver⁸⁰ el expediente a dicho Tribunal para que continúe su trámite procesal⁸¹.

7. Conclusión

En el marco de los cargos planteados en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia anticipada del 16 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Sala concluyó que en el presente asunto la Nación, representada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se encuentra legitimada en la causa por pasiva, porque se demanda la responsabilidad patrimonial del Estado por la conducta del Notario Segundo del Círculo de Girardot. Lo anterior, toda vez que la Nación es la persona jurídica a la que se atribuye la responsabilidad por los daños antijurídicos causados por las actuaciones de los notarios y que dentro de la estructura administrativa el Ministerio de Justicia y del Derecho es el organismo competente para asumir las funciones relacionadas con la organización del servicio notarial, delegadas en este caso al Notario Segundo del Círculo de Girardot, por virtud de la figura de descentralización por colaboración.

8. Costas

El numeral 1° del artículo 365 del CGP⁸² dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso “*o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación*”, siempre que se demuestre en el expediente su causación y en la medida de su comprobación⁸³. Atendiendo a lo allí ordenado, la Sala se

⁸⁰ Dado que el proceso se encontraba en un momento anterior a la celebración de la audiencia inicial, no se habían decretado ni practicado pruebas. Por lo tanto, al revocarse la sentencia anticipada del 16 de abril de 2021, corresponde remitir el expediente al Tribunal de origen, a fin de que continúe con el trámite desde la etapa procesal en que se hallaba.

⁸¹ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 18 de junio de 2025, Rad. 71158; Subsección B, sentencia del 23 de noviembre de 2022, Rad. 67523; Subsección A, sentencia del 1 de julio de 2025, Rad. 71169; sentencia del 7 de marzo de 2025, Rad. 70493, en concordancia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 6 de junio de 2022, SC1297-2022.

⁸² Aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, a cuyo tenor se expone: “[...] la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [...]”.

⁸³ “Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que



abstendrá de imponer condena en costas, en razón a que el recurso de apelación se resolvió favorablemente para la parte actora recurrente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia anticipada del 16 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que continúe con el trámite del proceso en la etapa que corresponda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRONICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRONICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

FIRMADO ELECTRONICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

EXT2

haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. [...] 8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01034-01 (67966)
Demandante: Barbara María Camila Sarmiento