



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B
Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 11001032500020170053100 (2463-2017)

Actor: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Acción: Medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho – CPACA

Temas: Vulneración del derecho de preferencia en la carrera notarial; no se declara probada la excepción de caducidad del medio de control incoado; pérdida de ejecutoriedad de los actos acusados por la declaratoria de nulidad del Decreto 2054 de 2014, que no excluye el examen de legalidad de los actos administrativos demandados declarados nulos; improcedencia del restablecimiento del derecho

La Sala decide en única instancia el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por la señora Bleydis del Socorro Medina Caraballo contra los actos expedidos por la autoridad nacional demandada Consejo Superior de la Carrera Notarial.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda¹

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 CPACA, la ciudadana Bleydis del Socorro Medina Caraballo por conducto de apoderado judicial, solicitó sea declarada la nulidad de los siguientes actos administrativos:

¹ Folios 1-11



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

-Oficio OAJ-0115 del 29 de enero de 2015 expedido por el Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Notarial, mediante el cual declaró improcedente la solicitud de reconocimiento del derecho de preferencia a la Notaría Única de Santa Catalina Bolívar elevada por la demandante quien fungía como Notaria Única del Circulo de El Guamo Bolívar.

-Oficio OAJ-1453 del 4 de agosto de 2015 proferido por el mismo funcionario del Consejo Superior de Carrera el Oficio OAJ-0115 lo confirmó en su integridad.

A título de restablecimiento del derecho solicitó se ordene a la entidad demandada acceder a la solicitud elevada por la demandante y comunicar a la Gobernación de Bolívar para que sea nombrada como Notaria en propiedad de la Notaria Única del Circulo de Santa Catalina; que se ordene excluir a la Notaría de Santa Catalina de la lista de notarías convocadas mediante el Acuerdo N° 01 del 9 de abril de 2015, al concurso de méritos para el ingreso a la carrera notarial.

La demanda fue interpuesta contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Gobernación del Departamento de Bolívar y la Notaría Única de Santa Catalina.

Los hechos que fundamentan las anteriores pretensiones y condenas, fueron relatados así por el apoderado judicial de la demandante:

Mediante decretos 149 y 209 del 24 de marzo y del 3 de mayo de 2012 respectivamente, la Gobernación de Bolívar nombró en propiedad a la señora Medina Caraballo como Notaria Única del Circulo de El Guamo Bolívar, cargo del cual tomó posesión el 11 de mayo de 2012.

El Decreto 2054 de 2014 reglamentó el numeral 3ª del artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970 según el cual la pertinencia a la carrera notarial implica el derecho preferencial para ocupar, a solicitud propia y dentro de la misma circunscripción territorial, otra notaría de la misma categoría que se encuentre vacante, causales de vacancia que se encuentran enlistadas en el artículo 4º del Decreto 2054.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Quien ejercía como Notario Único del Círculo de Santa Catalina fue nombrado mediante Decreto 368 del 16 de diciembre de 2014, como Notario Único del Círculo de San Jacinto aceptación que había sido manifestada previamente mediante escrito del 19 de noviembre de dicha anualidad expedido por el Secretario de la Carrera Notarial.

A través de escrito del 18 de diciembre de 2014 ratificado el 6 de enero de 2015, en virtud del derecho de preferencia la señora Bleydis del Socorro Medina Caraballo solicitó al Consejo de la Carrera Notarial fuera nombrada en la Notaría Única de Santa Catalina, dada la vacancia del cargo y por tratarse de una notaría dentro de la misma circunscripción territorial.

La anterior petición le fue negada a la notaria mediante los actos administrativos acusados, al esgrimir la inexistencia de alguna causal de vacancia. Por su parte, la Gobernación de Bolívar mediante Decreto 368 del 16 de diciembre de 2014, nombró al doctor Libardo Torres Capella como Notario Único del Círculo de San Jacinto Bolívar y nombró en encargo, al doctor Jorge Luis Ballesteros Gómez como Notario Único de Santa Catalina.

El cargo de Notario Único del Círculo de Santa Catalina (a la fecha de interposición de la demanda²), se encuentra vacante *“y en vez de dársele trámite en forma oportuna y con fundamento en el debido proceso al derecho de preferencia invocado por mi asistida se prefirió nombrar en dicho cargo (sic) persona que no hace parte de la carrera notarial vulnerando los derechos constitucionales y legales a que tienen derecho los notarios en propiedad”*.

La Notaría Única del Círculo de Santa Catalina fue convocada a concurso público de méritos de conformidad con el Acuerdo N° 01 del 9 de abril de 2015, hecho que evidencia la vacancia de dicho despacho notarial.

Normas violadas y concepto de la violación:

² El 4 de diciembre de 2015



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

La parte demandante invocó como transgredidas por los actos administrativos acusados de nulidad: los artículos 2º, 4º, 13, 29, 131, 211 y 243 de la Constitución Política; los artículos 2º y 3º de la Ley 588 de 2000; el artículo 178 numeral 3º del Decreto 960 de 1970; los artículos 2.2.6.1.5.4.1., 2.2.6.3.2.3. y 2.2.6.3.3.3 del Decreto 1069 de 2015 (antes artículo 80 del Decreto 2148 de 1983 y los artículos 4º y 7º del Decreto 2054 de 2014).

Señaló que le fueron desconocidas a la parte actora los derechos que la normatividad citada como transgredida le reconocen a los notarios en propiedad, que tienen prerrogativa en la provisión del cargo ante la figura del encargo y la interinidad, según los artículos 131 superior y 2º y 3º de la Ley 588 de 2000.

Afirmó que le fue vulnerada a la actora el derecho de preferencia ante la vacancia absoluta, al haberle sido negado su nombramiento en la Notaría de Santa Catalina no obstante estar ejerciendo en propiedad la Notaría Única de El Guamo, notarias que se encuentran ubicadas dentro de la misma circunscripción territorial en el Departamento de Bolívar, con el argumento según el cual *“el hecho de estar vacante una notaría por nombramiento del notario en ejercicio del derecho de preferencia no es causal de vacancia señalada para optar a ese derecho”*.

Calificó de ilegal la consideración esgrimida en el Oficio OAJ-0115 del 29 de enero de 2015 acusado, según la cual la renuncia al cargo de notario de la Notaría de Santa Catalina efectuada por el Doctor Libardo Torres Capella, no implicaba según lo afirmó el Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Notarial, pérdida de la calidad de notario en carrera ya que el parágrafo 2 del artículo 2.2.6.3.3.3. del Decreto 1069 de 2015, que ratifica el inciso final del artículo 178 del Decreto 960 de 1970 señala que *“la permanencia en la carrera está subordinada a la continuidad en el servicio, salvo el caso de licencia”*.

Lo anterior, al considerar que tal postura desconoce que el derecho de preferencia es un derecho de rango constitucional ya que se deriva de la carrera notarial que es del mismo rango, en virtud del artículo 131 superior, por tanto, el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los notarios se guía por los lineamientos del Decreto 960 de 1970.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

2. Actuación Procesal

La demanda fue interpuesta el 4 de diciembre de 2015 ante la Oficina de servicios judiciales de Cartagena³, siendo asignado al Juzgado Tercero Oral Administrativo de Cartagena despacho que mediante Auto del 17 de marzo de 2016, admitió la demanda al tiempo que negó la medida cautelar de suspensión provisional de todo trámite, concurso de méritos o de ejercicio del derecho preferencial sobre la Notaría Única del Circuito de Santa Catalina, igualmente ordenó la notificación personal a las tres entidades demandadas y al titular de la Notaría de Santa Catalina⁴.

Mediante Auto del 13 de marzo de 2017 el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, estando el proceso pendiente de realización de la audiencia inicial del artículo 180 CPACA, declaró la falta de competencia para seguir conociendo del asunto y remitió el expediente a esta Corporación, al considerar que los actos acusados fueron proferidos por una autoridad del orden nacional y porque las pretensiones carecen de contenido económico⁵.

Una vez allegado el expediente a esta Corporación fue asignado a este Despacho, mediante Auto calendado 21 de noviembre de 2019 se avocó conocimiento del asunto⁶ y a través de Auto del 17 de febrero de 2020, se convocó a audiencia inicial para el 9 de marzo de 2020⁷.

3. Contestación de la demanda

Durante la actuación contenciosa adelantada por el Juzgado Tercero Oral del Circuito de Cartagena, cuya validez se mantiene no obstante la declaratoria de nulidad por falta de competencia decretada por dicho despacho judicial, contestaron la demanda: el Ministerio de Justicia y del Derecho⁸; el Ministerio del Interior⁹; el

³ Folio 82

⁴ Folios 86-87

⁵ Folios 361-362

⁶ Folio 378

⁷ Folios 382-385

⁸ Folios 107-113

⁹ Folios 244-254



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Consejo Superior de la Carrera Notarial¹⁰; la Gobernación del Departamento de Bolívar¹¹ y el titular de la Notaría de Santa Catalina Bolívar¹².

De acuerdo con el saneamiento efectuado en la Audiencia Inicial, del cual se hará alusión en el siguiente acápite, sólo se tendrán en cuenta los escritos de contestación de la demanda presentados por el Consejo Superior de la Carrera Notarial y por el tercero interesado en las resultas del proceso titular de la Notaria de Santa Catalina.

3.1. Contestación de la demanda por parte del Consejo Superior de la Carrera Notarial

El apoderado especial designado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en su calidad de Presidente del Consejo Superior de la Carrera Notarial, radicó memorial mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda por lo que solicitó fueran negadas las súplicas de la demanda, al afirmar que la accionante se apoyó en una equivocada interpretación del numeral 3º del artículo 178 del Decreto 960 de 1970¹³.

Advirtió que en la citada disposición del Decreto 960 de 1970, se establece el derecho de preferencia a quienes pertenecen a la carrera notarial, legislación que fue reglamentada mediante el Decreto 2054 del 16 de octubre de 2014, por lo que las peticiones presentadas con antelación a su entrada en vigencia, salvo las del artículo 9º, no serían procedentes, que en caso de que la solicitud hubiera sido presentada con posterioridad, como ocurrió en el *sub judice*, las solicitudes de preferencia se registrarían por el mencionado Decreto 2054.

Dice que el artículo 4º previó que se predica vacante una Notaría por la concreción de las circunstancias taxativas allí establecidas, haciéndose necesario verificar el artículo 71 del Decreto 2148 de 1983 que establece los eventos en los cuales se produce una falta absoluta predicable del Notario que conduce a la vacancia del

¹⁰ Folios 256-259

¹¹ Folios 279-282

¹² Folios 298-306

¹³ Folios 256-259



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

cargo. De allí que las faltas absolutas responden a condiciones claras y taxativas, no encontrándose en las enunciadas que constituya dicha causal, el hecho del nombramiento de otro notario en ejercicio del derecho de preferencia.

Igualmente predicó la pertinencia del supuesto legal consignado en el numeral 3° del artículo 6° del Decreto 2054, al prever: *“Requisitos de la solicitud. Las solicitudes de ejercicio del derecho de preferencia deberán ser dirigidas al Consejo Superior a través de su Secretario Técnico. Para que dicha solicitud sea procedente deberá cumplir como mínimo con los siguientes requisitos: (...) 3. La notaría a la que se pretende acceder debe ser de la misma categoría que ocupa el notario que ejerce el derecho de preferencia y encontrarse vacante al momento de presentarse la solicitud”*.

En suma, para la entidad demandada, la solicitud de la parte activa no era procedente tal y como así se le respondió en los actos acusados, por cuanto el nombramiento de otro notario en ejercicio del derecho de preferencia no está contemplado como causal de vacancia, en los términos de los artículos 4° y 6° del Decreto 2054 del 16 de octubre de 2014.

3.2. Contestación de la demanda por parte del Notario Único de Santa Catalina Bolívar

El doctor Jorge Luis Ballesteros Gómez por conducto de apoderado judicial, solicitó fueran negadas las súplicas de la demanda y se condene en costas a la parte demandante, por cuanto los actos acusados no adolecen de ninguna causal de nulidad y en ningún momento le fueron vulnerados los derechos a la demandante por las siguientes razones¹⁴:

i) Cuando la demandante presentó la solicitud del derecho de preferencia, no se encontraba la Notaría Única de Santa Catalina en condición de vacancia, pues no se podía predicar ninguna de las causales taxativas señaladas en el artículo 4° del Decreto 2054 de 2014; ii) el doctor Libardo Rafael Torres Capella no presentó renuncia al cargo de Notario Único de Santa Catalina, pues lo que hizo fue solicitar

¹⁴ Folios 298-306



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

traslado a otro círculo notarial que sí se encontraba en vacancia, circunstancia que no implicó la renuncia como lo pretendió hacer ver la accionante; iii) el tercero afectado con la presente decisión judicial doctor Jorge Luis Ballesteros Gómez, ejerce el cargo de Notario Único de Santa Catalina desde hace tres meses, por lo que adquirió la condición de notario en interinidad y únicamente podría ser removido de dicho cargo, por quien haya ganado el concurso de méritos para ser provista en propiedad, según los artículos 14 y 149 del Decreto 960 de 1970.

Propuso las siguientes excepciones: inexistencia de argumentos jurídicos que permitan declarar la nulidad de los actos acusados y la inexistencia de los perjuicios ocasionados a la demandante.

4. Audiencia Inicial

El día 9 de marzo de 2020 este Despacho adelantó diligencia de audiencia inicial del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, a la cual asistieron el apoderado del Consejo Superior de la Carrera Notarial, el apoderado del Departamento de Bolívar, la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio del Interior, así como la Procuradora Tercera Delegada ante esta Corporación, dejándose constancia de que no asistió el apoderado de la parte demandante ni el de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. El tercero interesado en las resultas del proceso, remitió excusa por su inasistencia¹⁵.

Se efectuaron los siguientes saneamientos: se limitaron los actos administrativos objeto de nulidad –oficios OAJ-0115 del 29 de enero y OAJ-1453 del 4 de agosto ambos de 2015-, excluyéndose del presente control de legalidad, el Decreto 368 del 16 de diciembre de 2014 que nombró en calidad de encargado al doctor Jorge Luis Ballesteros Gómez como Notario Único de Santa Catalina y, el Acuerdo 001 del 9 de abril de 2015 que convocó al concurso público de méritos en la carrera notarial.

Durante la Audiencia Inicial se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el

¹⁵ Folios 398-404



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Ministerio de Interior y por el Departamento de Bolívar; respecto de la excepción de caducidad de la acción a la cual aludió el apoderado del Consejo Superior de la Carrera Notarial, se dejó constancia que será resuelta en la sentencia.

El problema jurídico planteado fue el de establecer si los actos administrativos acusados expedidos por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, transgredieron el derecho de preferencia invocado por la Notaria Bleydis del Socorro Medina Caraballo quien alegó prioridad por ser notaria de carrera frente al notario que accedió en interinidad a la Notaría Única de Santa Catalina Bolívar. Se dispuso de manera oficiosa, la práctica de dos pruebas documentales requeridas a la entidad demandada, cuyas respuestas fueron allegadas vía correo electrónico¹⁶.

Se fijó fecha para audiencia de práctica de pruebas para el día 30 de marzo de 2020. Mediante Auto del 17 de septiembre de 2021 el Despacho Ponente, en atención a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en virtud de la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional debido a la declaratoria de emergencia sanitaria a causa del Covid 19, decidió incorporar las pruebas de oficio decretadas en la audiencia inicial allegadas por la plataforma SAMAI, cerrar la etapa probatoria y abrir la etapa de alegaciones y juzgamiento¹⁷.

5. Alegatos de conclusión

5.1. Por parte del tercero interesado en las resultados del proceso

El titular de la Notaría Única de Santa Catalina señor Jorge Luis Ballesteros Gómez, remitió memorial vía correo electrónico mediante el cual describió el traslado de alegatos de conclusión, en el que reiteró los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda al solicitar se denieguen las súplicas de la demanda¹⁸.

Señaló que el Decreto 2054 de 2014 (compilado en el Decreto 1069 de 2015), reglamentario de la forma en que los notarios que han ingresado a la carrera notarial procederán a ejercer el derecho de preferencia previsto en el numeral 3 del artículo

¹⁶ Visible a índice 20 de SAMAI

¹⁷ Folios 426-427

¹⁸ Visible a Índice 30 plataforma SAMAI



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

178 del Decreto-ley 960 de 1970, determina que pertenecer a la carrera notarial implica el derecho preferencial para ocupar, a solicitud propia y dentro de la misma circunscripción político-administrativa otra notaria de la misma categoría que se encuentre vacante, definiendo que existe vacancia en el artículo 4 ídem (hoy artículo 2.2.6.3.2.3. del Decreto 1069 de 2015), por la concreción de las circunstancias taxativas establecidas en la ley.

Así las cosas, a la actora con los actos demandados no se le vulneró ningún derecho porque la Notaria Única de Santa Catalina (Bolívar) no se hallaba en condición de vacancia, teniendo en cuenta que no se ajustaba a las causales taxativas citadas en el Decreto 2054.

Afirmó que el Doctor Libardo Rafael Torres Capella, no presentó renuncia al cargo de Notario Único de Santa Catalina (Bolívar) sino que solicitó traslado a otro círculo notarial que sí se encontraba en vacancia, por lo que este hecho en ningún momento se puede asimilar a que hubiera presentado una renuncia. Reiteró que se desempeña como Notario en interinidad, razón por la cual sólo es posible removerlo de este cargo por quien hubiera ganado el concurso de méritos.

Advirtió que si se aceptase en gracia de discusión que los actos demandados deban ser declarados nulos, no le corresponde al tercero interesado en las resultas del proceso responder por los supuestos perjuicios que dice la actora sufrió, los cuales nunca ocurrieron pues laboraba en una notaría en igualdad de condiciones respecto de la Notaría de Santa Catalina por ser ambas de la misma categoría tercera, contar con un subsidio, devengar un salario digno y contar con todas sus prestaciones y emolumentos laborales.

6. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador Tercero Delegado ante esta Corporación remitió memorial allegado por ventanilla virtual, mediante el cual rindió concepto en el que solicitó de esta instancia judicial se acceda a las súplicas de la demanda¹⁹.

¹⁹ Adjuntado a Índice 31 SAMAI



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Consignó que los actos enjuiciados de nulidad fueron expedidos con vulneración de la normativa superior, en particular del artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970, por lo que se soslayó el derecho de preferencia de la demandante, pues la negativa se sustentó en el Decreto 2054 de 2014, que fue declarado nulo por la Subsección A de esta misma Sección²⁰, no obstante que el referido artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970, no restringió la vacancia del empleo de notario a las causales taxativamente creadas en el artículo 4º del anotado Decreto 2054 de 2014. En todo caso advirtió que el derecho de preferencia fue compilado en los artículos 2.2.6.3.1.1 y siguientes del Decreto 1069 de 2015.

A juicio de la Agencia del Ministerio Público, se está ante la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos enjuiciados según el artículo 91.2 del CPACA, en tanto las razones jurídicas esbozadas por la administración para denegar la solicitud de la demandante, desaparecieron del mundo jurídico por la sentencia anulatoria, la cual, no condicionó los efectos en el tiempo, por lo que se entenderían que son *ex tunc*.

Apreció que en términos del artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970, la vacancia allí pregonada para efecto del ejercicio del derecho de preferencia no alude *stricto sensu* a la vacancia plena o absoluta del cargo, por lo cual una postura ajustada a los derechos de la actora, correspondía a su posibilidad real de acceder a la plaza dejada por el notario Libardo Rafael Torres Capella, a quien se le respetó dicho derecho.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 149 numeral 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²¹, el Consejo de Estado es

²⁰ Sentencia del 13 de mayo de 2021 radicación número: 11001-03-25-000-2014-01431-00(4668-14)

²¹ ARTÍCULO 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

competente para conocer en única instancia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora Bleydis del Socorro Medina Caraballo, al demandarse la nulidad de actos administrativos proferidos por una autoridad del orden nacional que carecen de cuantía.

2. Planteamiento del problema jurídico

En el presente caso el problema jurídico tal y como fue planteado en la Audiencia Inicial, se contrae en establecer si los actos administrativos acusados expedidos por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, transgredieron el derecho de preferencia invocado por la Notaria Bleydis del Socorro Medina Caraballo quien alegó prioridad por ser notaria de carrera frente al notario que accedió en interinidad a la Notaría Única de Santa Catalina Bolívar.

Bajo esta óptica la Sala desarrollará el siguiente esquema metodológico: 2.1. Actos administrativos demandados; 2.2. Marco normativo que orienta el derecho de preferencia en la Carrera Notarial; 2.3. Hechos probados; 2.4. Resolución del caso concreto; 2.4.1. Análisis oficioso de la supuesta excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; 2.4.2. Pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos demandados en virtud de la declaratoria de nulidad del Decreto 2054 de 2014; 2.4.3. Análisis de legalidad de los oficios OAJ-0115 del 29 de enero de 2015 y OAJ-1453 del 4 de agosto de 2015 expedidos por el Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Notarial y, 2.4.4. Improcedencia del restablecimiento del derecho deprecado.

2.1. Actos Administrativos demandados

Oficio OAJ-0115 del 29 de enero de 2015 remitido a la señora Bleydis del Socorro Medina Caraballo suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro en su condición de Secretario Técnico del Consejo Superior, mediante el cual resolvió negativamente la solicitud de la actora en ejercicio del

También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

derecho de preferencia quien pretendió su designación como Notaria Única del Círculo de Santa Catalina Bolívar²².

La decisión anterior invocó como fundamento legal los artículos 4° y 6° del Decreto 2054 del 16 de octubre de 2014, al consignar lo siguiente: *“Normativa ésta, que aplicada al caso objeto de estudio permite concluir que su solicitud no es procedente, por cuanto el traslado de un Círculo Notarial no está contemplado como causal de vacancia, en los términos de los artículos 4° y 6° del Decreto 2054 del 16 de octubre de 2014. Vale la pena aclarar que el Doctor Libardo Rafael Torres Capella no presentó renuncia al cargo como Notario Único del Círculo de Santa Catalina – Bolívar, sólo se efectuó un traslado de Círculo Notarial, en razón a que, de haber presentado renuncia perdería su calidad de Notario en Carrera. Así las cosas, la Notaría en mención no puede ser provista en ejercicio del Derecho de Preferencia”*.

El otro acto administrativo demandado es el Oficio OAJ-1453 del 4 de agosto de 2015, proferido por el Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Notarial que al resolver el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto contra el Oficio OAJ-0115 del 29 de enero de dicha anualidad, lo confirmó en su integridad y declaró improcedente el recurso de apelación²³.

En este oficio se dijo: *“De este modo es claro señalar que el ejercicio del Derecho de Preferencia para la Notaría Única del Círculo de Santa Catalina no puede ser solicitado, en razón a que el nombramiento de quien ejercía como notario titular en otro círculo notarial, como resultado del ejercicio del Derecho de Preferencia no está establecido dentro de las causales de vacancia señaladas taxativamente por el Decreto Reglamentario. (...) En virtud de lo anterior, se confirma la improcedencia de su solicitud en los términos del artículo 5° del Decreto 2054 de 2014”*.

2.2. Marco normativo que orienta el derecho de preferencia en la Carrera Notarial

La regulación normativa del desempeño de la figura de los notarios en nuestro

²² Folios 15-18

²³ Folios 24-28



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

ordenamiento legal, se encuentra consignada en el Decreto 960 del 20 de junio de 1970 *“Por el cual se expide el Estatuto del Notariado”*, que en torno al derecho de preferencia prescribe:

“ARTICULO 178. OBLIGACIONES POR PERTENECER A LA CARRERA NOTARIAL. El pertenecer a la carrera notarial implica:

1. Derecho a permanecer en la misma Notaría dentro de las condiciones del presente estatuto.
2. Derecho a participar en concursos de ascenso.
3. Preferencia para ocupar, a solicitud propia y dentro de la misma circunscripción político - administrativa, otra Notaría de la misma categoría que se encuentre vacante.
4. Prelación en los programas de bienestar social general y en los de becas y cursos de capacitación y adiestramiento.

La permanencia en la carrera está subordinada a la continuidad en el servicio, salvo el caso de licencia.”

Como se observa el numeral 3° del artículo 178 del Decreto 960 de 1970 al disponer que el pertenecer a la carrera notarial implica, el derecho de preferencia para ocupar otra Notaría de la misma categoría que se encuentre vacante, previó tal circunstancia condicionándola a dos exigencias: i) que se trate de una notaría de la misma categoría dentro de la misma circunscripción político - administrativa y, ii) que se encuentre vacante.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 el Constituyente previó en el artículo 131, la carrera notarial en los siguientes términos:

“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.”

La Ley 588 del 5 de julio de 2000 *“Por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial”*, dispuso:



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

“ARTICULO 2o. PROPIEDAD E INTERINIDAD. El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso de méritos.

En caso de vacancia, si no hay lista vigente de elegibles, podrá el nominador designar notarios en interinidad, mientras el organismo competente realiza el respectivo concurso.

De igual modo se procederá cuando el concurso sea declarado desierto.

El organismo rector de la carrera notarial realizará directamente los exámenes o evaluaciones académicas o podrá hacerlo a través de universidades legalmente establecidas, de carácter público o privado.”

Dichas pruebas estarán destinadas a medir los conocimientos de los concursantes.” (subrayas fuera de texto)

Como se observa, esta norma previó el supuesto del nombramiento en interinidad de un notario, en caso de que un despacho notarial se encuentre vacante y cuando no hay lista vigente de elegibles por proveer.

Por su parte, el Artículo 3° de la Ley 588 de 2000, dispone:

“ARTICULO 3o. LISTA DE ELEGIBLES. Los notarios serán nombrados por el gobierno, de la lista de elegibles que le presente el organismo rector de la carrera notarial, las cuales deberán publicarse en uno o varios diarios de amplia circulación nacional. La lista de elegibles tendrá una vigencia de dos años.

El organismo competente señalado por la ley, convocará y administrará los concursos, así como la carrera notarial.”

La figura de la Vacancia de una notaría no se encuentra reglamentada en el Decreto 960 de 1970, pero si lo fue en el Decreto 2054 del 16 de octubre de 2014 “*Por el cual se reglamenta el numeral 3 del artículo 178 del Decreto-ley 960 de 1970*”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada en el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política y, tuvo como fundamento el artículo 131 *ídem*.

El Decreto 2054 de 2014 reguló entre otros temas los siguientes: el objeto y ámbito de aplicación que no era otro que el ejercicio del derecho de preferencia previsto en el numeral 3 del artículo 178 del Decreto-Ley 960 de 1970; el ingreso a la carrera notarial por el hecho de haber sido nombrado en propiedad el notario luego de superar todas las etapas del concurso público y abierto de méritos; la definición de



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

circunscripción político administrativa, entendida como el departamento o el Distrito Capital de Bogotá en el cual se encuentre la notaría de la cual es titular el notario que ejercía el derecho; la procedencia, los requisitos y el trámite de la solicitud para el ejercicio del derecho de preferencia. También reguló el supuesto del agotamiento de la solicitud y una especie de régimen de transición.

Este Decreto en el artículo 4° regulaba la figura de la vacancia en los siguientes términos:

“Artículo 4°. Vacante. Se predica vacante una notaría por la concreción de las circunstancias taxativas establecidas en la ley conforme a las cuales se presenta una falta absoluta del notario. De conformidad con lo anterior las causales son las siguientes:

1. Muerte.
2. Renuncia aceptada.
3. Destitución del cargo.
4. Retiro forzoso por cumplir la edad de 65 años.
5. Declaratoria de abandono del cargo.
6. Ejercicio de cargo público no autorizado por la ley.

Parágrafo 1°. En el caso establecido en el numeral 1 se entenderá la vacancia desde la fecha de defunción del notario, según conste en el respectivo Registro Civil de Defunción.

Parágrafo 2°. En los casos señalados en los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 la fecha de la vacante estará determinada por el acto administrativo que acepte la renuncia, declare la destitución, retire al notario por cumplir la edad de retiro forzoso, declare el abandono del cargo o el ejercicio de cargo público no autorizado por la ley, respectivamente.

Parágrafo 3°. También se produce la vacancia cuando el notario sea retirado del cargo por acto administrativo por ser declarado en interdicción judicial o cuando caiga en ceguera o sufra cualquier otro quebranto de salud física o mental permanente que implique notoria disminución del rendimiento en el trabajo, o enfermedad que lo inhabilite por más de ciento ochenta días. El estado físico o mental deberá ser certificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de que trata la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1352 de 2013 o las disposiciones que lo modifiquen o deroguen.”

El Decreto 2054 de 2014 estuvo vigente entre el 16 de octubre de 2014 fecha de su expedición hasta el 12 de mayo de 2021, fecha en que fue declarado nulo en su integridad por la Subsección A de esta Sección, asunto que será desarrollado más adelante.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Posteriormente se expidió el Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”*, que reguló entre otros los siguientes supuestos normativos:

“Artículo 2.2.6.3.1.1. Objeto y Ámbito de Aplicación. El presente capítulo tiene por objeto reglamentar la forma en que los notarios que han ingresado a la carrera notarial procederán a ejercer el derecho de preferencia previsto en el numeral 3 del artículo 178 del Decreto-ley 960 de 1970.

Artículo 2.2.6.3.2.3. Vacante. Se predica vacante una notaría por la concreción de las circunstancias taxativas establecidas en la ley conforme a las cuales se presenta una falta absoluta del notario. De conformidad con lo anterior las causales son las siguientes:

1. Muerte.
2. Renuncia aceptada.
3. Destitución del cargo.
4. Retiro forzoso por cumplir la edad de 65 años.
5. Declaratoria de abandono del cargo.
6. Ejercicio de cargo público no autorizado por la ley.

Parágrafo 1°. En el caso establecido en el numeral 1 se entenderá la vacancia desde la fecha de defunción del notario, según conste en el respectivo Registro Civil de Defunción.

Parágrafo 2°. En los casos señalados en los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 la fecha de la vacante estará determinada por el acto administrativo que acepte la renuncia, declare la destitución, retire al notario por cumplir la edad de retiro forzoso, declare el abandono del cargo o el ejercicio de cargo público no autorizado por la ley, respectivamente.

Parágrafo 3°. También se produce la vacancia cuando el notario sea retirado del cargo por acto administrativo por ser declarado en interdicción judicial o cuando caiga en ceguera o sufra cualquier otro quebranto de salud física o mental permanente que implique notoria disminución del rendimiento en el trabajo, o enfermedad que lo inhabilite por más de ciento ochenta días. El estado físico o mental deberá ser certificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de que trata la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1352 de 2013 o las disposiciones que lo compilen, modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 2.2.6.3.3.1. Procedencia de la solicitud. El ejercicio del derecho de preferencia será procedente en aquellos eventos en los que el notario se encuentre en carrera notarial y en consecuencia solicite ocupar, dentro de la misma circunscripción política-administrativa, otra notaría de la misma categoría que se encuentre vacante.

Parágrafo 1°. La solicitud será tramitada únicamente cuando al momento de presentarse se constate que la notaría respecto de la cual se quiere ejercer el derecho de preferencia se encuentre vacante de conformidad con las causales establecidas en el artículo 2.2.6.3.2.3., del presente capítulo.

No procederá el derecho de preferencia cuando en la notaría que se pretende exista notario en interinidad.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Parágrafo 2°. Se exceptuarán de la regla prevista en este artículo las notarías pertenecientes a los círculos que expresamente hayan sido convocadas a concurso público mediante Acuerdo, para las cuales no podrá ejercerse el derecho de preferencia.

Parágrafo 3°. En los eventos en que para un determinado círculo notarial exista lista de elegibles vigente, las notarías que resulten vacantes durante la vigencia de la misma serán provistas prevalentemente por notarios que se encuentren en carrera notarial, en ejercicio del derecho de preferencia, y en su reemplazo serán designados quienes estén en lista de elegibles.

Artículo 2.2.6.3.3.2. Requisitos de la solicitud. Las solicitudes de ejercicio del derecho de preferencia deberán ser dirigidas al Consejo Superior a través de su Secretario Técnico. Para que dicha solicitud sea procedente deberá cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

1. El notario que haga la solicitud deberá hacerlo a nombre propio y encontrarse en carrera notarial.
2. La solicitud debe ejercerse para una notaría de la misma circunscripción político-administrativa en la que funja como notario en propiedad aquel que ejerce el derecho de preferencia.
3. La notaría a la que se pretende acceder debe ser de la misma categoría que ocupa el notario que ejerce el derecho de preferencia y encontrarse vacante al momento de presentarse la solicitud.

Parágrafo. Podrá ejercerse el derecho de preferencia sobre varias notarías, siempre y cuando se dé estricto cumplimiento a lo establecido en el presente capítulo.

Artículo 2.2.6.3.3.3. Trámite de la solicitud. El Secretario Técnico del Consejo Superior verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente capítulo, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Verificará la totalidad de solicitudes que se hayan presentado para ocupar una misma notaría en el ejercicio del derecho de preferencia.
2. Si existen dos o más solicitudes que cumplan los requisitos, primará aquella presentada por el notario que haya ingresado primero a la carrera notarial, sin considerar la categoría con la cual ingresó a esta.
3. Se comunicará al notario respectivo los resultados del estudio, quien contará con un término de tres (3) días hábiles para aceptar o rechazar su postulación.
4. Aceptada la postulación por el notario con mejor derecho, el secretario técnico remitirá al Ministerio de Justicia y del Derecho o a los gobernadores, según corresponda, los documentos pertinentes para que se proceda al nombramiento respectivo.

Parágrafo 1°. En todo caso el Consejo Superior establecerá el procedimiento operativo que se requiera para implementar la presente reglamentación.

Parágrafo 2°. El nombramiento en ejercicio del derecho de preferencia no implica, ascenso, escalafonamiento del notario o pérdida de los derechos de carrera.”



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Como se observa, el Decreto 1069 de 2015 reprodujo los supuestos normativos del Decreto 2054 de 2014, ya que las disposiciones en este contenidas fueron compiladas en idénticos términos en los artículos 2.2.6.3.1.1 y siguientes del Decreto 1069 de 2015.

También resulta ilustrativa para la decisión del presente caso, la legislación que regula la carrera administrativa en el sector público, consignada en la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004 *“Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”* y, en el Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”*, dada la prestación del servicio y el ejercicio de la función pública que presta un Notario, asunto que será desarrollado en la resolución del caso concreto.

2.3. Hechos probados

Se encuentran debidamente acreditados los siguientes hechos que tienen relevancia para el caso en examen:

2.3.1. Comunicación suscrita por la señora Bleydis del Socorro Medina Caraballo, dirigida a la Secretaría Técnica del Consejo Superior de la Carrera Notarial, mediante el cual solicitó concepto favorable sobre su derecho de preferencia²⁴. Es preciso acotar que este escrito, no tiene una fecha exacta pues dice diciembre de 2014. Esta petición fue reiterada a través de otro escrito dirigido el 6 de enero de 2015²⁵.

2.3.2. Recurso de reposición y en subsidio apelación dirigido a la Secretaría Técnica del Consejo Superior de la Carrera Notarial, mediante el cual recurrió la decisión negativa al derecho de preferencia elevado por la actora²⁶.

2.3.3. Copia del escrito de acción de tutela interpuesta por la demandante ante el Juzgado Promiscuo Municipal del Guamo Bolívar, mediante la cual pidió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, trabajo, acceder a

²⁴ Folios 12-13

²⁵ Folio 14

²⁶ Folios 19-23



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

un cargo público vulnerados por el Consejo Superior de la Carrera Notarial²⁷.

2.3.4. Acta de Posesión de fecha 6 de enero de 2015 mediante la cual ante el Despacho del Gobernador del Departamento de Bolívar, el señor Jorge Luis Ballesteros Gómez tomó posesión del cargo de Notario Único de Santa Catalina, en calidad de encargado²⁸.

2.3.5. Decreto N° 368 del 16 de diciembre de 2014 *“Por medio del cual se hacen unos nombramientos”*, proferido por el Gobernado de Bolívar que en el artículo primero nombró en propiedad al doctor Libardo Rafael Torres Capella, como Notario Único de San Jacinto Bolívar y en el artículo segundo nombró en calidad de encargado al doctor Jorge Luis Ballesteros Gómez como Notario Único de Santa Catalina²⁹.

2.3.6. Fallo de tutela del 21 de agosto de 2015 proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal del Guamo Bolívar, mediante el cual denegó la acción de tutela interpuesta por la señora Bleydis del Socorro Medina Caraballo, al considerar que el asunto planteado es objeto de otro mecanismo de defensa judicial ante esta jurisdicción³⁰.

2.3.7. Impugnación contra la sentencia del 21 de agosto de 2015 interpuesta por la ahora demandante³¹.

2.3.8. Sentencia 73 del 6 de octubre de 2015 proferida por el Juzgado Promiscuo de El Carmen de Bolívar, mediante la cual confirmó la sentencia del 21 de agosto hogaño, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Guamo Bolívar³².

2.3.9. Decreto 2054 del 16 de octubre de 2014 *“Por el cual se reglamenta el numeral 3 del artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970”*, proferido por el Gobierno Nacional³³.

2.3.10. Acuerdo Número 0003 del 28 de noviembre de 2014 *“Por el cual se establece*

²⁷ Folios 31-38

²⁸ Folio 46

²⁹ Folios 47-48

³⁰ Folios 50-63

³¹ Folios 64-66

³² Folios 69-73

³³ Folios 74-78



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

el procedimiento operativo para implementar el derecho de preferencia consagrado en el numeral 3 del artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970”, proferido por el Consejo Superior³⁴.

2.3.11. Acta del 13 de enero de 2016 proferida por la Procuraduría 21 Judicial II para Asuntos Administrativos, dentro del radicado N° 2998-2015 mediante la cual declaró que el asunto de la referencia no es susceptible de conciliación³⁵.

2.3.12. Anexo 3 del Acuerdo 026 del 29 de junio de 2016 *“por el cual se aprueba la lista de elegibles en el Concurso de Méritos Público y Abierto para el Nombramiento de Notarios en Propiedad e Ingreso a la Carrera Notarial, y se ordena su publicación”*, proferida por el Consejo Superior, que contiene el puntaje de la lista de elegibles Notarías de Tercera Categoría³⁶.

2.3.13. Listados de las notarías de primera, segunda y tercera categoría, convocadas en el Acuerdo 01 de 2015 y listado de notarías vacantes, certificación expedida el 2 de diciembre de 2016 por el Secretario Técnico del Consejo Superior³⁷.

2.3.14. Acuerdo Número 033 de 2016 *“por el cual se adiciona el Acuerdo 027 de 2016, que ‘establece el mecanismo para el agotamiento de la lista de elegibles y selección de notarías vacantes, para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial, y se ordena su publicación”*, proferida por el Consejo Superior³⁸

2.4. Resolución del Caso Concreto

La señora Bleydis del Socorro Medina Caraballo demandó la nulidad de los oficios proferidos en los meses de enero y agosto ambos de 2015 por el Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Notarial, mediante los cuales le fue negada su solicitud que procuraba -en ejercicio del derecho de preferencia en su condición de

³⁴ Folios 79-80

³⁵ Folios 285-286

³⁶ Folios 312-329

³⁷ Folios 330-336

³⁸ Folios 337-343



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Notaria Única de El Guamo Bolívar-, acceder a la Notaría Única de Santa Catalina Bolívar, al considerar que reunía los supuestos normativos del numeral 3° del artículo 178 del Decreto 970 de 1960.

Por su parte, la entidad demandada negó la petición anterior con fundamento en los supuestos normativos del Decreto 2054 de 2014, al considerar que la notaría a la cual pretendía acceder la demandante no se encontraba vacante, por cuanto el hecho de que el notario que allí se encontraba en propiedad hubiera aceptado un nombramiento en otra notaría -luego de haber también ejercido el derecho de preferencia-, no implicaba tal hecho que hubiera renunciado y, por ende, no se podía asumir que dicha notaría se encontraba vacante.

Efectuado el anterior panorama del debate jurídico, la Sala procederá previamente a resolver la excepción de caducidad del medio de control de legalidad incoado, en vista de que, a pesar de no haber sido propuesta en la contestación de la demanda por la entidad demandada, sí fue advertida en la Audiencia Inicial.

2.4.1. Respuesta al argumento del análisis de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

En el adelantamiento de la Audiencia Inicial llevada a cabo ante el Despacho Ponente el día 9 de marzo de 2020, el apoderado judicial del Consejo Superior de la Carrera Notarial advirtió una supuesta irregularidad procesal, en tanto, no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción relativo a la conciliación prejudicial, por cuanto la demanda se interpuso el 4 de diciembre de 2015 mientras que la solicitud de conciliación prejudicial se radicó ante la Procuraduría General de la Nación el 7 de diciembre de 2015, es decir, con posterioridad a la radicación de la demanda, hecho que daría lugar a la terminación anticipada del proceso.

Sobre el particular, el Magistrado Ponente apreció que si bien es cierto tal situación así aconteció por lo que en principio le asistiría la razón al vocero de la parte demandada, igualmente lo es que dada la declaratoria de nulidad de la actuación adelantada por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

mediante auto del 13 de marzo de 2017³⁹, lo cierto es que para la fecha en que se avocó el conocimiento de la actuación por este Despacho mediante auto del 21 de noviembre de 2019⁴⁰, ya se había agotado el trámite de la conciliación dada la constancia del 13 de enero de 2016 expedida por la Procuraduría 21 Judicial II para Asuntos Administrativos, mediante la cual declaró que el asunto de la referencia no era susceptible de conciliación ya que se trataba de un tema no susceptible de acuerdo porque carecía de contenido económico⁴¹.

Es por esta razón que se consideró, que dicha irregularidad se había saneado y por ende se cumplió con el trámite de la conciliación prejudicial, en vista de que la actuación contenciosa se remitió por competencia a esta Corporación en sede de única instancia y, porque para la fecha de admisión de la demanda ante esta instancia, ya se había surtido este trámite procesal.

No obstante, la anterior declaración que fue aceptada por el señor apoderado del Consejo Superior de la Carrera Notarial al no objetarla, durante el curso de la Audiencia Inicial advirtió el posible acaecimiento del fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto si no se hubiera remitido el expediente a esta Corporación lo cierto es que sí hubiera operado la caducidad de la acción.

La Sala no comparte la anterior apreciación, por cuanto según el material probatorio relacionado en el acápite 2.3. de esta providencia, se encuentra acreditado que el segundo acto administrativo objeto de nulidad, esto es el Oficio OAJ-1453 data del 4 de agosto de 2015⁴², mientras que la demanda fue radicada ante las Oficinas de reparto de los Juzgados Administrativos de Cartagena el 4 de diciembre de 2015⁴³, esto es, dentro del término de los cuatro meses previsto en el artículo 164 numeral 2° literal d) CPACA.

Por tanto, no es acogida la postura de la entidad demandada quien pretende extender la presunta irregularidad por la conciliación tardía respecto del término de

³⁹ Folios 361-362

⁴⁰ Folio 378

⁴¹ Folios 285-286

⁴² Folios 24-28

⁴³ Folio 82



Número interno: 2463-2017
Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo
Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

la caducidad de la acción, cuando lo cierto es que independiente de que se hubiera declarado la nulidad de lo actuado ante al Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cartagena, el presente control de nulidad y restablecimiento del derecho fue interpuesto por la parte activa, estando dentro del término pues fue interpuesto el último día, en todo caso, dentro de los cuatro meses.

Así las cosas, desde un punto de vista objetivo, el requisito de procedibilidad de la acción que en el sentir de la parte demandada no se agotó –dada la supuesta conciliación prejudicial extemporánea que como se analizó no aconteció–, resulta ser un argumento independiente que no se proyectó y menos aún conllevó la supuesta caducidad de la acción, que también se acreditó no operó en el *sub judice*.

En virtud de las anteriores consideraciones, la Sala declarará la no prosperidad de la caducidad del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.4.2. Pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos demandados en virtud de la declaratoria de nulidad del Decreto 2054 del 16 de octubre de 2014

De acuerdo con el devenir de la actuación procesal surtida, se observa que el presente control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por la demandante en el año 2015, tiene como cometido principal desvirtuar la presunción de legalidad de los oficios expedidos en los meses de enero y agosto de 2015 por el Secretario Técnico del Consejo Superior, que le negaron el derecho de preferencia que le otorga la carrera notarial según las previsiones del Estatuto del Notariado.

En efecto, del contenido de los actos administrativos demandados se observa que la negativa de la entidad demandada tuvo como fundamento legal las previsiones del artículo 4° del Decreto 2054 del 16 de octubre de 2014 “*Por el cual se reglamenta el numeral 3 del artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970*”, expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades legales en especial las reglamentarias del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Fue así como, a juicio del Consejo Superior de la Carrera Notarial, no procedía el derecho de preferencia incoado por la demandante quien pidió fuera nombrada como Notaria Única de Santa Catalina *“en razón a que el nombramiento de quien ejercía como notario titular en otro círculo notarial, como resultado del ejercicio del derecho de preferencia, no está establecido dentro de las causales de vacancia señaladas taxativamente por el Decreto Reglamentario.(...) En virtud de lo anterior se confirma la improcedencia de su solicitud en los términos del artículo 5° del Decreto 2054 de 2014”*.

La Sala comparte las consideraciones puestas de presente por el Delegado del Ministerio Público, que en su concepto remitido vía correo electrónico el 7 de noviembre de 2021 señaló⁴⁴, que el Decreto 2054 de 2014 mediante el cual se reglamentó el derecho de preferencia y dispuso la forma en que se debía agotar dicho trámite, a la fecha no se encuentra vigente, pues la Subsección A de esta misma Sección lo declaró nulo en su integridad, al resolver la demanda de simple nulidad interpuesta contra esta legislación, mediante sentencia del 13 de mayo de 2021 radicación número 11001-03-25-000-2014-01431-00 (4668-2014) M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, pues encontró fundado el cargo de la demanda relativo a la violación directa del artículo 131 de la Constitución Política.

Fueron algunos de los argumentos esgrimidos en la citada sentencia, los siguientes:

“Por lo expuesto, la Sala considera que el decreto acusado no podía reglamentar ni modificar ningún aspecto concerniente al nombramiento de los notarios en propiedad ni asunto alguno derivado de la carrera notarial, como son las obligaciones y derechos derivados de este sistema, por cuanto, como lo ha sostenido esta Sala, de tiempo atrás, sobre estas materias, por mandato constitucional, existe reserva legal.

Dicho de otra manera, los asuntos del servicio público que prestan los notarios, entre ellos los aspectos de la carrera notarial, no pueden ser regulados mediante decretos reglamentarios ni resoluciones; únicamente mediante leyes expedidas por el Congreso o por medio de decretos con fuerza de ley, expedidos por el ejecutivo.”

Ante tal situación, resulta evidente que se configuró la institución prevista en el artículo 91 CPACA, que prevé:

⁴⁴ Visible a Índice 31 SAMAI



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

“ARTÍCULO 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.”

Es preciso acotar que el artículo 91 CPACA corresponde al artículo 66 del Decreto 01 de 1984, que fue objeto de control de constitucionalidad por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 069 del 23 de febrero de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara, que declaró su exequibilidad con fundamento en las siguientes motivaciones:

“Los actos administrativos, por regla general, son obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa. Por ello la norma demandada comienza por señalar que "Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo". La pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, ocurre de manera excepcional, de conformidad con las causales establecidas por la ley, y en particular por el artículo 66 del Decreto 01 de 1984, parcialmente acusado.

De esta manera, el citado precepto consagra por una parte la obligatoriedad de los actos administrativos como regla general "salvo norma expresa en contrario", y como excepciones la pérdida de fuerza ejecutoria, por suspensión provisional, por desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho, eventos denominados por la jurisprudencia y la doctrina, el decaimiento del acto administrativo; por el transcurso del tiempo, es decir cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la Administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos; por cumplimiento de la condición resolutoria a que esté sometido; y cuando pierdan su vigencia (vencimiento del plazo).

Procede entonces analizar cada una de las causales de fuerza ejecutoria de que trata el artículo 66 del C.C.A., materia de la presente demanda.

(...)

En cuanto hace relación al numeral 2° sobre pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo "cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho", igualmente demandado, es decir, cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base, o cuando las normas jurídicas sobre las cuales se fundaba, han desaparecido del



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

ordenamiento jurídico, debe observarse en primer término, que esta causal en nada contraría el artículo 238 de la Constitución Política, pues este precepto se refiere a un tema completamente distinto, como lo es el de la suspensión provisional por parte de la jurisdicción contencioso administrativa con respecto a los actos de la administración.

(...)

De esta manera, cuando se declara la inexecutableidad de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que **la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexecutableidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo.**" (subrayas y negritas fuera de texto)

Por su parte, esta Sección consideró⁴⁵:

“En efecto, en la norma antes mencionada se tipificó lo que la doctrina denomina el decaimiento del acto administrativo, lo que implica que si bien el acto no se ha extinguido, queda expuesto a un supuesto de revocación⁴, en la medida en que faltan los supuestos de hecho que justificaron su emisión; en consecuencia el acto administrativo pierde su fuerza ejecutoria (u obligatoriedad)

De acuerdo con la referida norma, la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo ocurre cuando, después de su expedición, sobreviene la ausencia de obligatoriedad de ejecución por alguna de las causales señaladas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, entre ellas y para el caso que nos ocupa, por la desaparición de una circunstancia de hecho o de un fundamento de derecho necesario para la vigencia del acto jurídico, como podría ser la anulación del acto o la inconstitucionalidad de la disposición que le sirvió de fundamento.”

“De esta manera, la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, ocurre, de manera excepcional, cuando media alguna de las causales establecidas en el artículo 66 ibídem.

Esta figura opera en sede administrativa al haber perdido el acto administrativo unos de sus caracteres principales, el de ser ejecutorio, lo que implica que la administración no puede hacerlo cumplir. En este orden, el decaimiento no es procedente de ser declarado judicialmente, porque este decaimiento o pérdida de fuerza ejecutoria no está previsto como causal de nulidad de los actos administrativos, y, porque no existe dentro del ordenamiento contencioso administrativo una acción encaminada a tal fin”

⁴⁵ Sentencia del 20 de marzo de 2014 radicación número 68001-23-31-000-2008-00362-01Exp.: 1919-2013 M.P. Gerardo Arenas Monsalve



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Resulta evidente entonces que los actos administrativos acusados expedidos en enero y agosto de 2015, al haber sido proferidos con fundamento en las previsiones normativas del Decreto 2054 de 2014 que fue declarado nulo mediante fallo judicial, perdieron su ejecutoriedad ante la ausencia o desaparición del fundamento de derecho que lo soportaba.

Bien es sabido por doctrina y jurisprudencia, que la pérdida de ejecutoria opera automáticamente y hacia el futuro, además que no se requiere de declaración en sede administrativa ni judicial, por lo que resulta evidente el desaparecimiento de las circunstancias de hecho o los presupuestos de derecho en que se apoyaron los actos acusados de nulidad que le negaron a la demandante el derecho de preferencia, para acceder a ser nombrada como Notaria Única del Circulo de Santa Catalina Bolívar.

Sin embargo, como se ha reiterado también, la pérdida de fuerza ejecutoria no se constituye en causal de nulidad de los actos jurídicos y, como quiera que éstos no desaparecen del ordenamiento jurídico sin que medie decisión judicial que así lo declare, procederá la Sala a analizar la legalidad de los actos administrativos acusados, cometido principal del presente medio de control contencioso

2.4.3. Análisis de la alegada ilegalidad de los oficios OAJ-0115 del 29 de enero de 2015 y OAJ-1453 del 4 de agosto de 2015 expedidos por el Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Notarial

Esta Sala observa según el devenir fáctico acontecido a la luz de la normatividad ya analizada en el numeral 2.2. de esta providencia, lo siguiente:

El artículo 178 del Decreto 960 del 20 de junio de 1970 “Por el cual se expide el estatuto del notariado”, norma que se encuentra vigente y que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, dispone⁴⁶:

“OBLIGACIONES POR PERTENECER A LA CARRERA NOTARIAL. El pertenecer a la carrera notarial implica:

⁴⁶ Mediante sentencia C- 153 del 10 de marzo de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz declaró la exequibilidad del anterior precepto normativo.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

(...)

3. Preferencia para ocupar, a solicitud propia y dentro de la misma circunscripción político - administrativa, otra Notaría de la misma categoría que se encuentre **vacante**.”

A la luz del artículo 178 numeral 3° del Decreto 960 de 1970, son dos las exigencias normativas para invocar el derecho de preferencia por parte de un notario que aspira por su propia voluntad a ocupar otro despacho notarial: el primero, que la notaría a la cual aspira se encuentre dentro de la misma circunscripción político administrativa respecto de la que ya ocupa y, el segundo, que dicho despacho se encuentre **vacante**. Destáquese que esta preceptiva no distinguió a qué tipo de vacancia se refiere, si se trata de una absoluta o temporal.

Se entiende que se está vacante, cuando un empleo o una dignidad está sin proveer⁴⁷, también se puede considerar que la vacancia se refiere a un cargo o empleo que se encuentra sin ocupar.

Si bien es cierto y como ya se analizó en precedencia el Decreto 2054 de 2014 fue declarado nulo por esta misma Sección⁴⁸, lo cierto es que esta legislación fue compilada por el Decreto 1069 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*”, que reguló el derecho de preferencia entre los artículos 2.2.6.3.2.1. y 2.2.6.3.4.1.

Para los efectos del caso en estudio, la Sala llama la atención respecto del siguiente supuesto normativo:

“ARTÍCULO 2.2.6.3.3.1. Procedencia de la solicitud. El ejercicio del derecho de preferencia será procedente en aquellos eventos en los que el notario se encuentre en carrera notarial y en consecuencia solicite ocupar, dentro de la misma circunscripción política administrativa, otra notaría de la misma categoría que se encuentre vacante.

PARÁGRAFO 1º. La solicitud será tramitada únicamente cuando al momento de presentarse se constate que la notaría respecto de la cual se quiere ejercer el derecho de preferencia se encuentre vacante de conformidad con las causales establecidas en el artículo 2.2.6.3.2.3., del presente capítulo.

No procederá el derecho de preferencia cuando en la notaría que se pretende exista notario en interinidad.

⁴⁷ Según el Diccionario de la Real Academia Española

⁴⁸ sentencia del 13 de mayo de 2021 radicación número 11001-03-25-000-2014-01431-00 (4668-2014) M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

(...)” (negritas fuera de texto)

Según el aparte normativo transcrito, que reprodujo en idénticos términos el artículo 5° del Decreto 2054 de 2014, de bulto se observa que fue prevista una prohibición legal para incoar el derecho de preferencia y es que la notaría a la que se pretenda acceder, se encuentre en **interinidad**, siendo así y aplicando una interpretación integral de la legislación que reglamenta el ejercicio de la función notarial, se puede colegir entonces que sí es procedente frente a las otras modalidades de provisión del empleo de notario como lo son en propiedad y en encargo, esta última fue la que se dio en el *sub lite*.

De acuerdo con los artículos 146, 148 y 151 del Decreto 960 de 1970, la provisión de los notarios se podrá hacer bajo tres modalidades: en propiedad, en interinidad y en encargo.

En propiedad, cuando se participó y se aprobó el concurso, quedando en la lista de elegibles, de la cual deben ser nombrados en el orden descendente. **En encargo**, cuando lo nombra la primera autoridad política del lugar en donde se haya generado la vacante, quien ejercerá las funciones por un tiempo máximo de 3 meses, mientras el cargo se provee en interinidad o en propiedad. **En interinidad**, cuando no existe lista de elegibles vigente, o porque la causa que motivó el encargo se prolongó más de tres meses.

Respecto de la modalidad de nombramiento en encargo de los notarios, como forma excepcional pues la regla general es por concurso para ingresar a la carrera administrativa, encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 60 del Decreto 2148 de 1983 “*Por el cual se reglamentan los decretos-leyes 0960 y 2163 de 1970 y la Ley 29 de 1973*”⁴⁹, en el artículo 2° de la Ley 588 de 2000 “*Por medio de la cual*

⁴⁹ ARTICULO 60. —Para la posesión como notario deberá acreditarse, según el caso:

1. En propiedad, haber sido confirmado en el cargo, previo el lleno de los requisitos legales.

2. En interinidad:

a) Ser nacional colombiano, ciudadano en ejercicio, persona de excelente reputación, tener más de treinta años de edad, y

b) Certificación sobre conducta, antecedentes penales y declaración juramentada de ausencia de todo impedimento.

3. Por encargo, los señalados en el literal a) del numeral anterior.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial⁵⁰ y en el artículo 2.2.6.1.5.2.3. del Decreto 1069 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”⁵¹.

De acuerdo con el acopio probatorio analizado en el acápite 2.3. de esta providencia, se encontró acreditado que la señora Bleydis del Socorro Medina Caraballo se desempeñaba desde el año 2012 como la Notaria Única del Circulo de El Guamo Bolívar cargo que ocupaba en propiedad⁵², quien pidió en diciembre de 2014 en ejercicio del derecho de preferencia le fuera asignada la Notaría Única de Santa Catalina, pues el notario que la ocupaba también en propiedad había sido nombrado como Notario Único del Circulo de San Jacinto, mediante Decreto 368 del 16 de diciembre de 2014⁵³.

A juicio de la demandante, ante la renuncia presentada por el doctor Libardo Torres Capella como Notario de Santa Catalina para acceder a la Notaría de San Jacinto, el primer despacho quedó vacante razón por la que en su sentir, se reunían las exigencias del numeral 3° del artículo 178 del Decreto 960 de 1970.

La Sala a pesar de no compartir la anterior apreciación, por cuanto en estricto sentido el doctor Torres Capella, no renunció a la Notaría que ocupaba en propiedad en Santa Catalina, lo cierto es que no se puede desconocer que este despacho notarial al que aspiró la accionante se había quedado sin titular, ante la falta o ausencia de quien lo desempeñaba, lo que se traduce en últimas que

⁵⁰ “Artículo 2°. Propiedad e interinidad. El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso de méritos.

En caso de vacancia, si no hay lista vigente de elegibles, podrá el nominador designar notarios en interinidad, mientras el organismo competente realiza el respectivo concurso”.

⁵¹ ARTÍCULO 2.2.6.1.5.2.3. Requisitos para la posesión. Para la posesión como notario deberá acreditarse, según el caso:

1. En propiedad, haber sido confirmado en el cargo, previo el lleno de los requisitos legales.

2. En interinidad:

a) Ser nacional colombiano, ciudadano en ejercicio, persona de excelente reputación, tener más de treinta años de edad, y

b) Certificación sobre conducta, antecedentes penales y declaración juramentada de ausencia de todo impedimento.

3. Por encargo, los señalados en el literal a) del numeral anterior.

⁵² Mediante Decretos 149 del 24 de marzo y 2009 del 3 de mayo ambos de 2012 proferidos por la Gobernación de Bolívar

⁵³ Folios 47-48



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo
Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

estaba vacante, tan cierto es que fue provisto este despacho mediante la figura del encargo.

Por su parte, la Administración le negó la petición a la demandante al efectuar una interpretación literal del numeral 3° del artículo 178 del Decreto 960 de 1970 reglamentado luego por el artículo 4° del Decreto 2054 de 2014, según el cual se predica vacante una notaría por la concreción de las circunstancias taxativas allí señaladas: muerte, renuncia, destitución del cargo, retiro forzoso por cumplir la edad de 65 años, declaratoria de abandono del cargo y ejercicio de cargo público no autorizado por la ley.

A juicio del Consejo Superior de Carrera Notarial, no era procedente reconocer el derecho de preferencia deprecado por la actora, *“por cuanto el nombramiento de otro notario en ejercicio del derecho de preferencia no está contemplado como causal de vacancia, en los términos de los artículos 4° y 6° del Decreto 2054 del 16 de diciembre de 2014”*.

La Sala se aparta del anterior criterio de interpretación, por cuanto si bien es cierto y ateniéndose al tenor literal de las causales contempladas en el artículo 4° del Decreto 2054 de 2014, no se encuentra contemplado el ejercicio previo del derecho de preferencia como causal de vacancia de una notaría, lo cierto es que no se deben desconocer otras situaciones administrativas que se pueden presentar en los despachos notariales, entre ellas, las faltas o ausencias de sus titulares que ameritan el nombramiento del notario en encargo.

Al respecto el numeral 3° del artículo 66 del Decreto 2148 del 1° de agosto de 1983 *“Por el cual se reglamentan los decretos-leyes 0960 y 2163 de 1970 y la Ley 29 de 1973”*, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 66. —El notario desempeña el cargo en propiedad, en interinidad o por encargo:

1. En propiedad cuando, con el lleno de los requisitos legales exigidos para el cargo, ha sido seleccionado mediante concurso.
2. En interinidad, cuando ha sido designado como tal:
 - a) Por no realizarse el concurso convocado o éste se declare desierto;



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

- b) Por encargo superior a tres meses, y
- c) Por falta absoluta del titular.

3. Por encargo cuando ha sido designado para suplir faltas del titular.”

Según el acopio probatorio, en vista de que el titular en propiedad de la Notaría Única de Santa Catalina Bolívar fue nombrado como Notario único del Círculo de San Jacinto Bolívar, la Notaría de Santa Catalina quedó sin titular, tanto cierto es ello que ante dicha falta o ausencia, la Administración optó por designar en encargo, al señor Jorge Luis Ballesteros Gómez mediante el Decreto 368 del 16 de diciembre de 2014, mientras el cargo se proveía en interinidad o en propiedad, acto proferido por el Gobernador de Bolívar⁵⁴.

En la parte motiva, el Decreto 368 del 16 de diciembre de 2014 consignó:

“Que ante la vacancia presentada en la Notaría del Círculo de Santa Catalina y al no existir concurso abierto de méritos que indique la consolidación de lista de elegibles a corto plazo, se hace necesario efectuar la designación en encargo en ese Círculo Notarial a un profesional calificado, que cumpla con los requisitos legales establecidos para el citado cargo”.

Por tanto, de no estar vacante la Notaría de Santa Catalina en el mes de diciembre de 2014, no habría sido nombrado en encargo el doctor Ballesteros Gómez. Se llama la atención en el sentido que la demandante presentó ante la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Carrera Notarial, el derecho de preferencia respecto de este mismo despacho fedante, en la misma fecha - diciembre de 2014-⁵⁵, cuando le fue asignada mediante la modalidad de encargo el señor Ballesteros Gómez.

Así las cosas, a juicio de la Sala, acorde con la legislación ya referenciada, la modalidad de designación de un notario en encargo opera para suplir las faltas

⁵⁴ “Artículo Primero: Nómbrase en propiedad al doctor LIBARDO RAFAEL TORRES CAPELLA, identificado con la cédula de ciudadanía N° 9.114.425, como Notario Único de San Jacinto Bolívar, de conformidad con la parte motiva del presente Decreto. artículo segundo nombró en calidad de notario encargado de la Notaría de Santa Catalina, al doctor Jorge Luis Ballesteros Gómez. Artículo Segundo: Nómbrase en calidad de encargado al doctor JORGE LUIS BALLESTEROS GÓMEZ, identificado con la C.C. 9.294.895, como Notario Único de Santa Catalina”.

⁵⁵ Folios 12-13



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

del titular, sin discriminar si se trata de faltas absolutas o temporales, por lo que el Consejo Superior de la Carrera Notarial al esgrimir en la contestación de la demanda que se debía verificar el contenido del artículo 71 del Decreto 2148 de 1983⁵⁶, norma que señala las causales de falta absoluta del notario, omitió que existen otras faltas que pueden ser de carácter temporal y que ameritan el nombramiento en encargo de un notario, supuesto normativo al que alude el artículo 66 numeral 3° *ídem*.

Compaginada la anterior preceptiva con el numeral 3° del artículo 178 del Decreto 960 de 1970, se observa que al exigir que la notaría a la que se aspira se encuentre vacante, no distinguió si se condicionaba a una vacancia definitiva, por tanto, no hay razón legal para afirmar que ante una falta temporal esté prohibido el ejercicio del derecho de preferencia –como pareció entender la demandada-, distinto cuando la notaría se encuentre ocupada en interinidad, que este no fue el caso.

Y es que el desempeño de un Notario a pesar de ser un particular que ejerce funciones públicas⁵⁷, cuyo régimen de carrera tiene su propia normatividad legal a la cual ya se ha hecho referencia, debe ser mirado en el contexto de la reglamentación general de la carrera administrativa en el marco de la función pública, a título de interpretación complementaria en caso de vacío normativo.

Sobre el particular, resulta ilustrativo el aporte de esta misma Subsección con ponencia de este Despacho, en el que se consideró procedente la aplicación del sistema general de la carrera administrativa, en el caso del derecho preferencial de nombramiento en encargo de los servidores de carrera de la Superintendencia de Notariado y Registro. En el citado precedente jurisprudencial se efectuaron las siguientes consideraciones⁵⁸:

⁵⁶ Artículo 71. Se produce falta absoluta del notario por: 1° Muerte. 2° Renuncia aceptada. 3° Destitución del cargo. 4° Retiro forzoso. 5° Declaratoria de abandono del cargo. 6° Ejercicio de cargo público, no autorizado por la ley. 7° Supresión de la notaría. Parágrafo. Cuando fuere suprimida una notaría y el notario titular perteneciere a la carrera, deberá preferírsele para ser nombrado en notaría de igual o superior categoría que se encuentre vacante, dentro del mismo departamento, intendencia o comisaría

⁵⁷ De acuerdo con la Sentencia C-159 del 26 de mayo de 2021 M.P. Alejandro Linares Cantillo: “*Los notarios son autoridades públicas que “hacen parte del sector descentralizado por colaboración”, ejercen función administrativa y prestan un servicio público que el Estado decide prestar a través de un particular.*”

⁵⁸ Sentencia del 29 de mayo de 2020 radicación número 11001-03-25-000-2018-00605-00 2577-18 M.P. César Palomino Cortés.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

“De este modo, si bien, en la normativa que regula el sistema específico de carrera administrativa para las Superintendencias, no se estableció de forma expresa el derecho preferencial de encargo de los empleados de carrera, dicha circunstancia obedeció a que tal situación estaba regulada y garantizada en el régimen general, por lo que no resulta ser jurídicamente posible que las entidades que integran dicho sistema desconozcan esta prerrogativa, so pretexto de la literalidad de la norma, toda vez que se trata de un derecho constituido y de una garantía para los trabajadores.

Al respecto, es importante precisar que los sistemas específicos de carrera administrativa “aun cuando se caracterizan por contener regulaciones especiales para el desarrollo y aplicación del régimen de carrera en ciertos organismos públicos, no tienen identidad propia, es decir, no son considerados por ese solo hecho como regímenes autónomos e independientes”, pues son, “en realidad, una derivación del régimen general de carrera”, del cual se apartan solo “en aquellos aspectos puntuales que pugnan o chocan con la especialidad funcional reconocida a ciertas entidades.

En este orden de ideas, se tiene que las reglas básicas orientadoras de la carrera general no pueden ser ajenas a los sistemas específicos de carrera, toda vez que su desconocimiento podría conllevar a una afectación o vulneración de los derechos mínimos de los empleados de carrera administrativa.

Sobre el particular, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que una disposición legal que forma parte del cuerpo normativo de una ley, o que se integra a un determinado ordenamiento jurídico, no puede ser interpretada de manera individual y aislada, esto es, como si las demás disposiciones del cuerpo normativo al que pertenece, y que le son afines, no existieran. Lo que se impone en estos casos, es una interpretación conforme, armónica, sistemática y coherente, que impida la distorsión de aquella disposición cuyo sentido se trata de precisar. De esa forma, se le permite al intérprete tener en cuenta, para efectos de fijar el sentido de la ley en su conjunto y de cada uno de sus artículos en particular, la finalidad que la misma persigue.

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que la normativa que regula el derecho preferencial de encargo a favor de los empleados públicos de carrera administrativa, se debe tener en cuenta al momento de definir la provisión de empleos en los sistemas especiales de carrera, pues como se indicó anteriormente, las pautas de las normas especiales deben ser complementarias con los presupuestos esenciales de la carrera general fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general” (subrayas fuera de texto).

Traslapadas las anteriores argumentaciones al caso *sub judice*, observa esta Sala que si bien es cierto, en la normativa que regula el derecho de preferencia del numeral 3° del artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970 reglamentado por el Decreto 2054 de 2014 compilado por el Decreto 1069 de 2015, no se estableció de forma expresa la ausencia temporal del titular de la notaria a la cual se pretenda



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

acceder en ejercicio del derecho de preferencia, como una de las causales del numeral 4° del Decreto 2054 de 2014 para considerarse la vacancia del empleo⁵⁹, dicha circunstancia no obsta para que pueda ser considerada como una vacancia temporal en virtud de la legislación general de carrera administrativa, que si la contempla como se entra a analizar.

A la luz de Ley 909 de 2004 que fue reglamentada por el Decreto 1083 del 26 de mayo de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”*, cuyas preceptivas se han de mirar desde la perspectiva de la función pública prestada por el notario como guardián de la fe pública, que la modalidad de nombramiento en encargo adquiere varios matices a saber:

i) Como un derecho en caso de vacancia temporal o definitiva⁶⁰; ii) como la expresión de un movimiento de personal⁶¹ y, iii) está concebido el encargo como una de las situaciones administrativas⁶².

⁵⁹ 1. Muerte. 2. Renuncia. 3. Destitución del cargo. 4. Retiro forzoso por cumplir la edad de 65 años. 5. Declaratoria de abandono del cargo. 6. Ejercicio de cargo público no autorizado por la ley.

⁶⁰ ARTÍCULO 24. Encargo. Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente.

(...)

Los cargos de libre nombramiento y remoción, en caso de vacancia temporal o definitiva, podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño.

En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses más, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

PARÁGRAFO 1. Lo dispuesto en este artículo se aplicará para los encargos que sean otorgados con posteridad a la vigencia de esta ley.

PARÁGRAFO 2. Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nombramiento o en quien este haya delegado, informara la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil a través del medio que esta indique.”

⁶¹ Artículo 2.2.5.4.1 Movimientos de personal. A los empleados que se encuentren en servicio activo se les podrá efectuar los siguientes movimientos de personal: 1. Traslado o permuta; **2. Encargo**. 3. Reubicación. 4. Ascenso.

⁶² Artículo 2.2.5.5.1 Situaciones administrativas. El empleado público durante su relación legal y reglamentaria se puede encontrar en las siguientes situaciones administrativas: 1. En servicio activo. 2. En licencia. 3. En permiso. 4. En comisión. 5. **En ejercicio de funciones de otro empleo por encargo**. 6. Suspendido o separado en el ejercicio de sus funciones. 7. En periodo de prueba en empleos de carrera. 8. En vacaciones. 9. Descanso compensado.



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Puntualmente para el caso *in exámine*, resulta importante el supuesto normativo consignado en el artículo 2.2.5.5.42 del Decreto 1083 de 2015, al prescribir:

“Encargo en empleos de carrera. El encargo en empleos de carrera que se encuentren vacantes de manera temporal o definitiva se regirá por lo previsto en la Ley 909 de 2004 y en las normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten y por las normas que regulan los sistemas específicos de carrera.”
(subrayas fuera de texto)”

De acuerdo con la anterior disposición legal, se observa que a la luz del sistema normativo general que regula la carrera administrativa aplicable de manera supletoria o complementaria al sistema de carrera notarial, la vacancia puede ser temporal o definitiva provista mediante el nombramiento en encargo.

Ahora bien, decantado lo anterior, a juicio de la Sala, no cabe duda alguna que ante la ausencia del Notario de Santa Catalina quien accedió a la Notaría de San Jacinto, se configuró la vacancia temporal de dicho despacho fedante, la cual fue proveída a través de la figura del nombramiento de un notario en encargo ajeno a la carrera notarial, cuando lo cierto es que se deben privilegiar los derechos del notario en carrera como en este caso el de la señora Bleydis del Socorro Medina Caraballo, quien se desempeñaba como Notaria en propiedad en la Notaría Única de El Guamo Bolívar.

Ante la anterior situación descrita, la entidad demandada al nombrar en encargo a un tercero ajeno a la carrera notarial, violó el supuesto fáctico previsto en el artículo 2.2.6.3.3.1. del Decreto 1069 de 2015, que prescribe, argumento de más para acreditar la irregularidad de la actuación adelantada en el presente caso:

“Procedencia de la solicitud. El ejercicio del derecho de preferencia será procedente en aquellos eventos en los que el notario se encuentre en carrera notarial y en consecuencia solicite ocupar, dentro de la misma circunscripción política administrativa, otra notaría de la misma categoría que se encuentre vacante.”

Así las cosas, en criterio de la Sala, analizada la situación particular a la luz del artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970, del Decreto 1069 de 2015 y del Decreto 1083 de 2015, encuentra que la demandante sí reunía los requisitos para ser designada en ejercicio del derecho de preferencia como Notaria Única del Círculo



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

de Santa Catalina Bolívar, ejercicio de este derecho que no riñe con la exigencia constitucional del concurso de méritos para acceder a la carrera notarial.

En vista de que se evidencia la falsa motivación de los actos administrativos demandados y el desconocimiento de las normas en que debían fundarse, se declarará la nulidad de los oficios expedidos por el Consejo Superior de Carrera Notarial, tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

2.4.4. Improcedencia del restablecimiento del derecho deprecado.

En cuanto al restablecimiento del derecho la Sala no lo declarará en los términos en que fue pedido en las pretensiones de la demanda: *“se ordene al Consejo Superior de la Carrera Notarial acceder a la solicitud y se comuniqué a la Gobernación de Bolívar para que sea nombrada como Notaria en Propiedad en ejercicio del derecho de preferencia en el cargo de Notaria Única del Círculo de Santa Catalina Bolívar y que como consecuencia de las anteriores declaraciones se ordene al Consejo excluir a la Notaría Única del Círculo de Santa Catalina de la lista de Notarías convocadas mediante el Acuerdo N° 01 del 9 de abril de 2015, al concurso de mérito público y abierto para el nombramiento en propiedad e ingreso a la carrera notarial”*.

A esta conclusión se arriba, por cuanto según lo informó el Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Judicial, la Notaría de Santa Catalina Bolívar se encontraba vacante y sería postulada para su provisión en propiedad por los aspirantes que se encontraran en la lista de elegibles conformada mediante Acuerdo 026 del 29 de junio de 2016, de tal manera que al ordenar a la demandada designe a la doctora Bleydis del Socorro Caraballo en la Notaría de Santa Catalina, se estarían violentando los derechos del notario nombrado en propiedad que accedió a dicho despacho fedante, luego de haber superado satisfactoriamente el concurso público⁶³.

Aunado a lo anterior, obra prueba en el expediente relativa a la respuesta aportada por la parte demandada al requerimiento decretado de oficio por el Despacho

⁶³ Folios 330-337 escrito del 2 de diciembre de 2016



Número interno: 2463-2017

Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo

Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

ponente en el que se le pidió informara⁶⁴: *“todo lo relacionado con la situación administrativa del empleo de Notario de la Notaría Única de Santa Catalina Bolívar a partir del 16 de diciembre de 2014 (fecha en la cual se nombró en otra Notaría y en propiedad a quien ostentaba su titularidad-Libardo Rafael Torres Capella”.*

El Consejo Superior de la Carrera Notarial respondió lo siguiente⁶⁵:

“De los documentos allegados se podrá corroborar que mediante el Decreto No. 149 del 21 de marzo de 2012, el Gobernador del Departamento de Bolívar, designó Notario en propiedad del municipio de El Guamo, Bolívar a la señora BLEYDIS DEL SOCORRO MEDINA.

Que por oficio No. OAJ-2571 de 2017, MARCOS JAHER PARRA OVIEDO, el entonces jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro y Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Notarial informó a la Gobernación del Departamento de Bolívar que BLEYDIS DEL SOCORRO MEDINA, había solicitado ser nombrada en la Notaría Única del Círculo de Marialabaja, Bolívar.

Que mediante Decreto No. 1053 de 2017, el Gobernador del Departamento de Bolívar, nombró en Propiedad a BLEYDIS DEL SOCORRO MEDINA como Notaría Única del Círculo de Marialabaja, Bolívar. Que mediante Decreto No. 33 de 2018 el Gobernador del Departamento de Bolívar, confirmó el nombramiento de BLEYDIS DEL SOCORRO MEDINA.”

De acuerdo con la anterior información, observa la Sala que la demandante en vista de que no le fue asignada en ejercicio del derecho de preferencia la Notaría Única del Círculo de Santa Catalina solicitó ser nombrada en la Notaría Única del Círculo de Marialabaja Bolívar, siendo designada mediante Decreto 1053 de 2017 confirmado mediante Decreto 33 de 2018 expedidos por el Gobernador de Bolívar, cargo que ocupa desde el 11 de diciembre de 2017⁶⁶.

Ante esta circunstancia se considera que resulta improcedente ordenar a la entidad demandada designe a la demandante en la Notaría Única de Santa Catalina, como quiera que a la fecha ya se encuentra provista por el notario nombrado en propiedad luego de haber superado el concurso de méritos, a quien no se le pueden desconocer sus derechos de carrera notarial.

⁶⁴ Oficio N° 2406 del 10 de marzo de 2020 folio 424

⁶⁵ Obrante a Índice 20 del aplicativo SAMAI

⁶⁶ Según Acta de Posesión visible índice 20 SAMAI pág. 10



Número interno: 2463-2017
Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo
Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

Sobre la condena en costas

En relación con la condena en costas, es importante destacar que no procede de manera automática, pues como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, “(...) *solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (...)*”. Por ello, al observar que en el trámite del proceso no se causaron, esta Sala no condenará en costas a la parte demandada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

III. FALLA

Artículo Primero.- Declárase no probada la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de acuerdo con las razones esgrimidas en la parte motiva de esta providencia.

Artículo Segundo.- Declárase la nulidad de los oficios OAJ-0115 del 29 de enero de 2015 y OAJ-1453 del 4 de agosto de 2015, expedidos por el Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Notarial, conforme a las motivaciones expuestas en la parte considerativa de este fallo.

Artículo Tercero.- Sin restablecimiento del derecho, según las razones esgrimidas en precedencia; más se conmina al Consejo Superior de la Carrera Notarial, que no vuelva a incurrir en violación al no reconocer el derecho de preferencia a un Notario de carrera, como la de este caso.

Artículo Cuarto.- Sin condena en costas para la parte demandada.

En firme esta providencia, archívense las diligencias, previas las constancias y anotaciones a que haya lugar.

Notifíquese y cúmplase,



Número interno: 2463-2017
Demandante: Bleydis del Socorro Medina Caraballo
Demandado: Consejo Superior de la Carrera Notarial

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

(Firmado electrónicamente)

CARMELO PERDOMO CUÉTER