

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil catorce (2014).

No. de Referencia: 11001-03-25-000-2007-00130-00

No. Interno: 2483-2007

ACTOR: MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA

**DEMANDADO: NACION- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA-
CONSEJO SUPERIOR**

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala, en única instancia, sobre las pretensiones de la demanda presentada por María Mercedes Perry Ferreira contra la Nación- Ministerio del Interior y de Justicia – Consejo Superior.

ANTECEDENTES

La señora María Mercedes Perry Ferreira, actuando en nombre propio, interpuso demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo con el fin de obtener la nulidad parcial del **Acuerdo 07 de 17 de mayo de 2007** expedido por el Consejo Superior en lo que concierne a la calificación de méritos y antecedentes que le fue asignada dentro del concurso público y abierto para el acceso a la carrera notarial, y las **Resoluciones 1008 de 27 de junio y 1491 de 23 de julio de 2007**, expedidas por el mismo órgano, a través de las cuales se resolvieron los recursos de reposición presentados contra la respectiva calificación.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene al Consejo Superior recalificar con 33 puntos los méritos y antecedentes, con fundamento en los documentos aportados al momento de su inscripción al concurso abierto y público que demuestran su experiencia en el ejercicio de la profesión de abogado y el desempeño de cargos de nivel directivo, asesor o ejecutivo, en los sectores público y privado, de conformidad con el artículo 12 del Acuerdo 01 de 2006 del Consejo Superior; asimismo, solicitó que se recalifique su experiencia en actividades directivas como miembro de Junta Directiva de entidades públicas y privadas con fundamento en los documentos allegados, expidiendo un acto administrativo en el que se refleje y motive expresamente la calificación y ponderación, ítem por ítem, de cada experiencia. Por último, solicitó que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 176 del C.C.A

Los **hechos** de la demanda se resumen así:

Relata la demanda que mediante Acuerdo 01 de 15 de noviembre de 2006 el Consejo Superior de la carrera notarial convocó el concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad y el ingreso a la carrera notarial.

La actora se inscribió en la mencionada convocatoria, el 10 de enero de 2007 con el número 20628599. El 17 de enero de 2007, remitió los documentos para acreditar los requisitos generales y particulares contemplados en el artículo 54 de la Ley 588 de 2000 y el artículo 5 del Decreto 3454 de 2006, así como los documentos para demostrar la experiencia exigida en el artículo 7 ibídem.

Indica que de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 3454 de 2006 la experiencia era calificada “(...) dos puntos por cada año o fracción superior a seis meses en el ejercicio de dirección administrativa, función judicial y legislativa; dos puntos por cada año o fracción superior a seis meses en el ejercicio de cargos del nivel directivo, asesor o ejecutivo en el sector público, un punto por cada año o fracción superior a seis meses en el ejercicio de la profesión de abogado (...)”.

Manifiesta la actora que con los documentos aportados acreditó experiencia como profesional en derecho en cargos del nivel directivo y asesor, en el sector público y en el privado, y funciones de dirección administrativa, sobrepasando los 35 puntos.

Narra que en cumplimiento de una sentencia de tutela, el Consejo Superior mediante Acuerdo 03 de 21 de febrero de 2007, procedió, convocar nuevamente a concurso para proveer los cargos de notario indicados en el Acuerdo 1 de 15 de noviembre de 2006, **“advirtiendo que las inscripciones ya realizadas se mantienen en firme”**.

El 17 de mayo de 2007 el Consejo Superior profirió el Acuerdo 07 de 2007 con el listado de aspirantes admitidos y la calificación del análisis de méritos y antecedentes, otorgándole un puntaje de **14 puntos por experiencia**, 10 puntos por estudios de posgrado y 0 por obras jurídicas, para un total de **24 puntos**, siendo admitida para continuar en el proceso.

El 23 de mayo de 2007, interpuso recurso de reposición contra la calificación de la experiencia.

Mediante Resolución 1008 de 27 de junio de 2007, el Consejo Superior modificó la calificación de la experiencia a **24 puntos**, a saber: 12 puntos por el ejercicio de la profesión de abogada, 2 puntos por el ejercicio de cargos del nivel ejecutivo asesor en el sector público y 10 puntos por el ejercicio de dirección administrativa, contra dicho acto se le concedió nuevamente el recurso de reposición.

El 11 de julio de 2007, la actora interpuso recurso de reposición argumentando que la Resolución 1008 de 2007 no indicó cuáles años, meses o días que acreditó con las certificaciones fueron los calificados como ejercicio de la profesión de abogado, cuáles como ejercicio del nivel directivo o asesor en el sector público y cuáles como dirección administrativa para determinar el puntaje asignado.

Sostiene la actora que todas las entidades en las que trabajó son públicas y ejerció cargos en el nivel ejecutivo o asesor por lo cual la calificación de la experiencia en cargos públicos de los niveles ejecutivo o asesor debe ser de 8 puntos y no 2 como se le otorgó. En lo relativo al ejercicio de cargos en el nivel directivo en el sector público su puntaje debió ser de 18 y no de 10 como se le calificó por el Consejo

Superior. En cuanto al ejercicio de la profesión acreditó 5 puntos. Manifiesta que el puntaje a otorgar supera los 35 puntos.

Mediante Resolución 01491 de 23 de julio de 2007 el Consejo Superior resolvió el recurso de reposición, confirmando el puntaje de la calificación de méritos y antecedentes de la actora.

Afirma la actora que el Consejo Superior no concretó la calificación otorgada a cada uno de los documentos aportados para demostrar la experiencia sino que de manera global e indeterminada efectuó ponderaciones abstractas de años, meses y días de categorías o grupos de nivel de experiencia directiva, asesora o ejecutiva, tanto pública como privada, metodología que le impidió conocer en realidad el resultado de su calificación.

Por lo anterior, elevó petición el 17 de agosto de 2007 al Consejo Superior solicitando el puntaje asignado por ítem a cada cargo desempeñado en el sector público y privado con el fin de determinar la calificación de los méritos y antecedentes, la que fue respondida a través del oficio 2007 EE1994 de 11 de octubre de 1997 en el que se reitera el puntaje otorgado.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Nacional: artículos 2, 6, 25, 26, 29, 83, 125 y 131.

De orden legal: artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970, artículo 5 de la Ley 588 de 2006, artículos 5 y 6 del decreto 3454 de 2006, artículos 88 y 89 de la Ley 489 de 1998, artículos 293 y 295 del Estatuto Orgánico Financiero, Decreto Ley 663 de 1993, Decreto Ley 254 de 2000.

Otras disposiciones: Artículo 12 del Acuerdo 01 de 2006 proferido por el Consejo Superior.

Se invocan en este acápite los vicios de violación directa de la ley y falsa motivación.

Violación de la ley. Como fundamento del cargo, expone la parte actora que el Consejo Superior, al expedir el Acuerdo 07 de 2007 vulneró el artículo 12 del Acuerdo 01 de 2006 que regula la calificación y ponderación que debe otorgarse a cada uno de los ítems de la experiencia acreditada como aspirante en el concurso público y abierto para el nombramiento en propiedad de los notarios.

Falsa Motivación. Afirmó que la motivación de los actos administrativos es una garantía de la vigencia del Estado Social de Derecho y un medio de defensa del ciudadano. Sostuvo que al expedir los actos impugnados, el Consejo Superior transgredió el artículo 12 del Acuerdo 01 de 2006 porque no razonó el puntaje otorgado a cada uno de los ítems de experiencia acreditada, anotó que la administración aglutinó las certificaciones laborales y no distinguió entre la experiencia profesional, el ejercicio de cargos de nivel directivo, asesor o ejecutivo y las funciones de dirección administrativa. Expresa que no se discriminaron los cargos que se tomaron como concurrentes y que no fueron tenidos en cuenta en el puntaje asignado

TRAMITE

La demanda fue admitida por esta Corporación mediante providencia de 6 de diciembre de 2007 (f. 162 y 163).

El 27 de marzo de 2008 se llevó a cabo la diligencia de notificación personal del demandado a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia (167).

Mediante auto de 18 de julio de 2008 se decretaron las pruebas solicitadas por las partes (fs. 182 a 183).

El 20 de febrero de 2009 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 188).

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Nación- Ministerio del Interior y de Justicia, por conducto de apoderado judicial contestó la demanda con los siguientes argumentos (folios 177 a 180).

El Ministerio del Interior y de Justicia propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva por considerar que la representación judicial del Consejo Superior le corresponde a la Superintendencia de Notariado y Registro según el

artículo 11 del Acuerdo No. 2 de 2006 del Consejo Superior que le atribuye la secretaría técnica del mencionado organismo. Sostuvo que como en el presente caso, los hechos objeto de demanda tienen como sustento el desarrollo del concurso para proveer el cargo de notario en propiedad se trata de un asunto de competencia privativa del Consejo Superior por revestir la naturaleza de organismo rector del concurso notarial en los términos del mencionado acto reglamentario y por lo tanto el Ministerio carece de legitimación.

Sostuvo que además el Ministro del Interior y de Justicia, en su calidad de presidente del Consejo Superior de la Carrera Notarial, otorgó poder al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro y Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Notarial, para que asuma la defensa judicial de los intereses del Consejo Superior de la Carrera Notarial, por lo anterior, solicitó declarar probada la excepción, y proceder a desvincular al Ministerio del Interior y de Justicia como parte demandada.

ALEGATOS DE CONCLUSION

.- Parte demandante: En esta oportunidad, la demandante sostuvo que la entidad demandada eludió presentar los documentos relativos a la calificación y ponderación de su experiencia, razón por la que afirma que tal calificación no existe físicamente o su resultado es el producto de una actuación o actividad sin soporte adecuado y válido lo que considera injusto e ilegal.

Afirmó que con la prueba recaudada dentro del proceso se encuentra plenamente demostrada la experiencia, la que al ser ponderada al tenor del artículo 12 del

Acuerdo No. 01 de 15 de noviembre de 2006, arroja un puntaje superior a 35 puntos (tope máximo legal) en la calificación de los méritos y antecedentes.

.- La parte demandada no alegó de conclusión.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Segundo Delegado ante esta Corporación rindió concepto No. IUS 2009-115199 en el que solicitó declarar la nulidad de lo actuado porque no se integró el litisconsorcio pasivo necesario; al respecto, sostuvo que los actos demandados fueron expedidos por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, órgano dotado de autonomía e independencia respecto de los demás poderes. Sostuvo que de conformidad con el artículo 11 del Acuerdo 02 de 22 de noviembre de 2006, la Secretaría Técnica de tal organismo es ejercida por la Superintendencia de Notariado y Registro por lo que concluyó que debió demandarse el Consejo Superior y la Superintendencia de Notariado y Registro y no el Ministerio del Interior (fs. 202 a 211)

CONSIDERACIONES

Previo a abordar el examen de legalidad de los actos demandados y en consideración a la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por el Ministerio del Interior y de Justicia, procede a Sala a resolver lo atinente a la excepción planteada.

1.- De la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Manifiesta el apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia que dicho Ministerio no está legitimado para responder por las pretensiones de la demanda ni tiene la representación del Consejo Superior, considera que la defensa judicial del referido órgano le corresponde a la Superintendencia de Notariado y Registro con fundamento en el artículo 11 del Acuerdo No. 02 de 2006.

Al respecto, se tiene que el artículo 1° del Acuerdo N° 2 de 22 de noviembre de 2006¹ expedido por el Consejo Superior para la Carrera de Notarios, establece que dicho órgano administra la carrera notarial y realiza los concursos de méritos para el nombramiento de notarios en propiedad en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución Política, el artículo 164 del Decreto-ley 960 de 1970, la Ley 588 de 2000 y demás disposiciones legales concordantes y complementarias. Se trata de un organismo autónomo, superior, independiente de los demás poderes del Estado cuya finalidad es garantizar y proteger el sistema de mérito en el nombramiento de los notarios en propiedad así como administrar la carrera notarial, el cual actúa de conformidad con los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

¹ Por el cual se adopta el reglamento interno y los rituales de funcionamiento del Consejo Superior para la carrera de los notarios establecido en el artículo 164 del Decreto-ley 960 de 1970.

El Consejo Superior es presidido por el Ministro del Interior y de Justicia, quien tiene a su cargo las siguientes funciones (art. 10° del Acuerdo No. 2 de 2006):

- “a) Presidir las sesiones, señalar el orden en que deben considerarse los asuntos y dirigir los debates de acuerdo con el reglamento;
- b) Convocar a las sesiones del Consejo;
- c) Servir de canal de comunicación del Consejo Superior y, en consecuencia, sólo él podrá informar oficialmente sobre los asuntos decididos por este;
- d) Poner en conocimiento de los otros consejeros las notas oficiales que reciba”.

Se desprende de la norma anterior que el Ministro del Interior y de Justicia tiene la representación del Consejo Superior por ser una función inherente a quien preside el órgano, función que podrá delegar en los precisos términos que autoriza la ley (art. 11 Ley 489/98).

Por otra parte, el artículo 11² del citado Acuerdo establece que la Superintendencia de Notariado y Registro ejerce las funciones de Secretaría del Consejo Superior por

²Artículo 11. *Secretaría Técnica*. La Superintendencia de Notariado y Registro ejercerá las funciones de secretaría del Consejo Superior, por intermedio del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica o quien haga sus veces.

Como tal, le corresponden las siguientes funciones:

- a) Grabar y transcribir las sesiones y someter las respectivas actas a la aprobación del Consejo. Sólo las actas constituirán el instrumento que describa lo sucedido en la sesión;
- b) Llevar los libros correspondientes y procurar que los asientos se hagan eficiente y oportunamente;
- c) Mantener actualizado y ordenado el archivo de la secretaría;
- d) Redactar la correspondencia que los Consejeros le soliciten;
- e) Citar a los consejeros cuando el Presidente del Consejo lo disponga”.

intermedio del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica o quien haga sus veces y fija sus funciones dentro de las cuales no se encuentra la de representar judicialmente al Consejo Superior como lo manifiesta el excepcionante.

En el presente caso se pretende la nulidad de los actos administrativos proferidos por el Consejo Superior en desarrollo de su función de administrar la carrera notarial dentro del concurso público y abierto convocado por el Acuerdo 01 de 2006, razón por la cual la actora demandó a la Nación- Ministerio del Interior y de Justicia- CONSEJO SUPERIOR, tal y como se observa en el acápite de partes del proceso (f. 156) en el que se indica que se demanda al ente creado por el artículo 164 del Decreto 960 de 1979 para administrar la carrera notarial. Así las cosas, no cabe duda que la parte demandada es el Consejo Superior tal y como se desprende de la demanda.

La legitimación en la causa se determina por el interés jurídico que puede tener una persona frente a la pretensión que se reclama. En la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la legitimidad en la causa por pasiva la tiene por regla general la entidad que expidió el acto cuya nulidad se demanda (art. 150 del C.C.A), en este caso los actos demandados fueron expedidos por el Consejo Superior.

Ahora bien, en el auto admisorio de 6 de diciembre de 2007 el despacho sustanciador ordenó la notificación personal de la demanda al Ministro del Interior y de Justicia en calidad de presidente y representante del Consejo Superior (f. 162 y 163), por lo tanto, tal autoridad debió comparecer al proceso en la calidad convocada y no como representante del Ministerio como equivocadamente fue interpretado por el apoderado excepcionante.

Así las cosas, no está llamada a prosperar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la parte demandada en este caso es el CONSEJO SUPERIOR como se desprende de la demanda, y no el Ministerio del Interior y de Justicia, además la notificación personal ordenada en el numeral 2 del auto admisorio³ al Ministro lo fue en calidad de presidente y representante del Consejo Superior.

Por otra parte, se afirma como sustento de la excepción, que el Ministro del interior y de Justicia otorgó poder al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro para la defensa judicial de los intereses del Consejo Superior, no obstante tal circunstancia no se encuentra respaldada probatoriamente en el presente proceso; sin perjuicio de ello, dirá la Sala que la eventual existencia del referido mandato no le impedía al Ministro del Interior y de Justicia ejercer la defensa de los intereses del Consejo Superior, en desarrollo de su función como presidente de dicho órgano.

Por las razones expresadas, en criterio de la Sala no se configuró la excepción de falta de legitimación en la causa, ni tampoco hay lugar a declarar la nulidad de lo actuado por indebida representación, como lo solicita el Ministerio público, toda vez que como se dejó expuesto y se desprende del expediente el órgano demandado fue notificado por conducto de su Presidente.

Pese a que no se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, la Sala si advierte la existencia de una excepción que es preciso declarar de oficio en virtud de la autorización contenida en el 164 del C.C.A, que le impide emitir un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de los actos demandados, toda vez que los mismos son actos de trámite carentes de control y no actos

³ Folio 162.

definitivos que ponen término a un proceso administrativo como a continuación se expone.

2. La naturaleza jurídica de los actos demandados

La demanda se dirige contra *(i) el Acuerdo 07 de 17 de mayo de 2007*, por el cual se publicó la lista de aspirantes al concurso público y abierto de notarios convocado por el Acuerdo 01 de 2006 y la calificación resultante de la valoración y análisis efectuada por el Consejo Superior respecto de la señora María Mercedes Perry Ferreira, porque según refiere la demandante, su experiencia fue calificada con un puntaje inferior al que le correspondía, y *(ii) las Resoluciones 1008 de 27 de junio y 01491 de 23 de julio de 2007*, por medio de las cuales el Consejo Superior resolvió los recursos de reposición presentados contra la referida calificación. Por lo anterior, previamente a abordar el fondo del asunto debe la Sala analizar cuál es la naturaleza jurídica de los actos demandados con el fin de establecer si procede el control de legalidad de los mismos, para lo cual resulta útil remitirse a su contenido:

a).- Acuerdo No. 07 de 17 de mayo de 2007, proferido por el Consejo Superior *“por el cual se publica la lista de aspirantes al concurso público y abierto de notarios y la calificación resultante de la valoración y análisis efectuado por el ente operador del concurso sobre méritos y antecedentes”*.

“(…)

RESUELVE:

Artículo 1°. Publicar en un diario de amplia circulación nacional y en la respectiva página web del concurso, el listado de todos los aspirantes con

indicación del código de inscripción y el puntaje obtenido como resultado de la calificación de méritos y antecedentes, incluyendo los admitidos y no admitidos al concurso público y abierto a la carrera notarial, realizado bajo la responsabilidad de la Universidad de Pamplona como ente operador del concurso, conforme a lo estipulado en el artículo 13 del Acuerdo número 1 de 2006 del Consejo Superior.

Artículo 2°. Quienes figuren como rechazados en el listado de calificación de méritos y antecedentes, así como quienes presenten inconformidad con tal calificación podrán interponer el recurso de reposición, en los términos y condiciones fijados por el Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación del listado de calificación de méritos y antecedentes, contenido en el presente acuerdo. El Consejo Superior resolverá el recurso dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación.

Para la sustentación del recurso, únicamente se considerarán los documentos presentados dentro de la etapa de inscripción y no se aceptarán documentos adicionales tal como lo previó el artículo 11 del Acuerdo 01 de 2006.

Los recursos que se presenten deberán ser remitidos dentro del término legal, a la Universidad de Pamplona como operadora del concurso a través de la página web de este (www.carreranotarial.gov.co).

Los aspirantes podrán consultar los factores tenidos en cuenta para su calificación de méritos y antecedentes y el cumplimiento o no de los requisitos señalados en la ley a través de la página web del concurso.

Artículo 3°. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.
(...)"

b).- **Resolución 001008 de 27 de junio de 2007**, proferido por el presidente del Consejo Superior, por el cual se decide un recurso de reposición:

“ (...)

CONSIDERACIONES DEL CONSEJO

Alega el (la) recurrente:

Que la calificación asignada en cuanto al ejercicio de la profesión no es correcta.

Revisada la carpeta del recurrente, se encuentra que efectivamente acreditó los siguientes aspectos relevantes para los fines de la asignación de puntos:

EXPERIENCIA:

- Ejercicio de la profesión de abogado, por un período de doce (12) años y diecisiete (17) días, que le representa un (1) punto por cada año o fracción superior a seis meses, aspecto por el cual le fueron asignados doce (12) puntos.
- El ejercicio de nivel directivo, asesor o ejecutivo en el sector público, por un periodo de un (1) año, tres (3) meses y un (1) días, que le representa dos (2) puntos por cada año o fracción superior a seis (6) meses. Para un total de dos (2) puntos.
- El ejercicio de dirección administrativa, función judicial y legislativa, por un período de cinco (5) años, cinco (5) meses y veintisiete (27) días, que le representa dos (2) puntos por cada año o fracción superior a seis (6) meses. Por lo que se le asignan diez (10) puntos.

POSGRADO:

- Acreditó un (1) posgrado, por lo que se le asignó diez (10) puntos.

Para un total de treinta y cuatro (34) puntos.

En consecuencia, deberá modificarse la decisión, asignándole al recurrente un total de veinticuatro (24) puntos por experiencia y diez (10) puntos por posgrado, para un total de treinta y cuatro (34) puntos.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO.- Se modifica la decisión tomada mediante el Acuerdo No. 07 de 2007, con relación a la aspirante MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, identificado (a) con la C.C. No. 20.902.555, cambiando su calificación de veinticuatro (24) puntos a treinta y cuatro (34) puntos, en la forma descrita en la parte motiva.

ARTICULO SEGUNDO.- Contra esta decisión procede el recurso de reposición en cuanto a la Calificación de Méritos y Antecedentes. (...)"

c).- **Resolución 001491 de 23 de julio de 2007**, proferido por el presidente del Consejo Superior, por el cual se decide un recurso de reposición:

" (...)

CONSIDERACIONES DEL CONSEJO

Alega el (la) recurrente:

Que interpone recurso de reposición contra el puntaje otorgado en la calificación asignada en el ejercicio de la profesión.

Revisada la documentación aportada por el (la) recurrente, se encuentra que acreditó los siguientes aspectos relevantes para los fines de la asignación de puntos:

EXPERIENCIA:

- Ejercicio de la profesión de abogada, por doce (12) años y diecisiete (17) días, para doce (12) puntos.
- Ejercicio de nivel directivo, asesor o ejecutivo en el sector público, por un (1) año, tres (3) meses y un (1) día, para dos (2) puntos.
- Ejercicio de dirección administrativa, función judicial y legislativa, por cinco (5) años, cinco (5) meses y veintisiete (27) días, para diez (10) puntos.

POSGRADOS:

- Acredita un (1) posgrado, para diez (10) puntos.

OBRA JURIDICA

- No acreditó Obra Jurídica, por lo cual no se otorga puntaje en este ítem.

Es necesario aclarar a la recurrente que las certificaciones del tiempo de ejercicio de la profesión a las cuales hace referencia, se tuvieron en cuenta en el momento de hacer la calificación, por tanto se encuentran incluidas en el puntaje; de esta manera se le está dando cabal cumplimiento a lo señalado en el numeral 6, artículo 11 del Acuerdo No. 01 de 2006.

Por tal razón, cabe resaltar que los contratos de prestación de servicio, con entidades privadas se cuentan como ejercicio de la profesión.

La experiencia acreditada amerita el reconocimiento de veinticuatro (24) puntos, posgrados diez (10) puntos, obra jurídica cero (0) puntos, para un total de treinta y cuatro (34) puntos; por cuanto la decisión inicial se ajusta a derecho, se ratificará el puntaje asignado a la recurrente.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO.- Se confirma la decisión publicada en el listado de calificación de méritos y antecedentes, de conformidad con el Acuerdo No. 7 de 2007 del (la) aspirante, MARIA MERCEDES PERRY FERREIRA, identificado (a) con la C.C. No. 20.902.555, al Concurso Público y Abierto, para el acceso a la Carrera Notarial, por las razones expuestas en la parte motiva.

ARTICULO SEGUNDO. Esta decisión agota la vía gubernativa y por lo tanto no es susceptible de recurso alguno (...)"

Del contenido de los actos demandados, la Sala ratifica el carácter preparatorio de los mismos ya que fueron proferidos por el Consejo Superior, en ejercicio de las facultades previstas en el Decreto 960 de 1970, la Ley 588 de 2000, el Decreto reglamentario 3454 de 2006, como una etapa más dentro de la actuación administrativa adelantada para proveer los cargos de notarios. Como se advierte, dichos actos no definen o concluyen el proceso de selección iniciado para el nombramiento de los notarios en propiedad, sino que preparan o facilitan la expedición del acto definitivo, cual es el nombramiento.

En sentencia de 11 de junio de 2009, expediente 1246-07⁴, la Sala precisó que los actos de trámite o preparatorios son actos instrumentales de la decisión

⁴ Sección Segunda. Subsección "B ". C.P: GERARDO ARENAS MONSALVE. Radicación número: 05001-23-31-000-1996-00480-01(1246-07). Actor: JULIO ENRIQUE GONZALEZ VILLA. Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN.

administrativa que posibilitan el desarrollo de la respectiva actuación administrativa. Son actos que por sí solos no contienen una declaración de voluntad que produzca efectos directos respecto a una situación jurídica en particular, y que conforme a lo dispuesto en el artículo 49 del C.C.A., no son susceptibles de recurso de vía gubernativa, excepto los casos previstos en norma expresa.

En sentencia T-945-09 la Corte Constitucional definió los actos de trámite o preparatorios como aquellos que *“no expresan en concreto la voluntad de la administración, simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y en la mayoría de los casos no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas”*. Un acto de trámite puede tornarse definitivo, cuando de alguna manera, decida sobre la cuestión de fondo, o ponga fin a la actuación administrativa, de suerte que se haga imposible la continuación de ésta. Estos actos no producen efectos jurídicos para los administrados, ni crean, extinguen o modifican sus derechos subjetivos personales.

En estas condiciones, los actos de trámite y preparatorios, tienen la finalidad de dar impulso a la actuación preliminar de la administración, o disponer u organizar los elementos de juicio que se requieren para que ésta pueda adoptar, a través del acto principal o definitivo, la decisión sobre el fondo del asunto.

Descendiendo a la actuación administrativa dentro de la cual fueron proferidos los actos demandados, la Sala⁵ ha señalado que acorde con el artículo 131 de la Constitución Política, el nombramiento de los notarios en propiedad debe hacerse a

⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. C.P. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia de 6 de abril de 2011. Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00133-00(2085-06). Actor: JENNY PATRICIA CAMELO SALCEDO. Demandado: GOBIERNO NACIONAL.

través de un proceso de selección que necesariamente debe ser público y abierto, de manera tal, que como lo señala el artículo 125 constitucional, permita que todo aquel que cumpla con los requisitos y calidades exigidas, pueda participar en dicho concurso y en la selección y que dicha participación se efectúe con criterio de igualdad y objetividad. Consecuente con lo anterior, la realización de un concurso público y abierto busca mejorar el servicio notarial y garantizar la idoneidad de quienes tienen a su cargo el cumplimiento de esta función notarial.

El Decreto 960 de 1970 en sus artículos 162, 163 y 165 señala que quienes aspiren a ser designados notarios deben inscribirse en la oportunidad, lugar y oficina que señala el Consejo Superior para el respectivo concurso y comprobar los factores de calificación que para entonces se fijen, disponiendo que en todo concurso habrá análisis y evaluación de experiencia, rendimiento en las actividades y capacidad demostrada en ellas con relación al servicio notarial, de los estudios de posgrado o de capacitación, del ejercicio de la cátedra y en particular en materias relacionadas con el notariado y la administración de justicia, para lo cual el Consejo Superior fijará las bases de cada concurso con señalamiento de sus finalidades, requisitos de admisión, calendario, lugares de inscripción y realización, factores que se tendrán en cuenta, manera de acreditarlos, y sistema de calificaciones, e indicará la divulgación que haya de darse a la convocatoria.

Por otra parte, el artículo 40 de la Ley 588 de 2000, por la cual se reglamenta el ejercicio de la actividad notarial, señala que para la calificación de los concursos las pruebas e instrumentos de selección son en su orden: 1. Los análisis de méritos y antecedentes, 2. La prueba de conocimientos y 3. La entrevista.

Y el artículo 2 del Decreto 3454 de 2006, reglamentario de la citada ley, estableció la estructura del concurso con las siguientes fases: (1) convocatoria; (2) inscripción

y presentación de los documentos con los que el aspirante pretenda acreditar el cumplimiento de requisitos; (3) análisis de requisitos y antecedentes; (4) calificación de la experiencia; (5) prueba de conocimientos; (6) entrevista, y (7) publicación y conformación de la lista de elegibles.

En este orden, es claro que el sistema de ingreso a los cargos de la carrera notarial comprende la realización de un **proceso de selección** abierto y público en el cual se distinguen las siguientes etapas, a saber: La primera fase, la **Convocatoria**, en la cual, el Consejo Superior mediante acuerdo señala las bases del concurso; la segunda fase, la **Inscripción**, en ella el aspirante presenta los documentos exigidos para acreditar la experiencia, títulos y obras que pretenda hacer valer; la tercera fase de **Análisis de requisitos y antecedentes**, el Consejo Superior evalúa si el aspirante cumple los requisitos para aspirar al cargo o que está impedido para hacerlo, en cuyo caso será eliminado del concurso mediante decisión motivada. En la cuarta fase de **Calificación de la Experiencia**, los aspirantes podrán obtener hasta cincuenta (50) de los cien (100) puntos de calificación del concurso, así: Treinta y cinco (35) puntos por experiencia; diez (10) puntos por estudios, y cinco (5) puntos por publicaciones. La calificación será efectuada por quien indique el Consejo Superior de la Carrera Notarial, el cual expedirá y publicará la lista con las calificaciones obtenidas por cada uno de los aspirantes en un término máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la fecha del informe sobre análisis de requisitos y antecedentes; en la quinta fase denominada **Prueba de conocimientos**, serán convocados los aspirantes de conformidad con el reglamento que expida el Consejo y tendrá un valor de 40 puntos, de los 100 del concurso. La realización de la prueba será contratada por el Consejo Superior de la Carrera Notarial con una entidad del Estado de reconocida experiencia en realización de pruebas de aptitudes y conocimientos. La Entrevista se realizará en forma presencial, en los lugares y con los criterios que determine el Consejo Superior. La siguiente fase de **Entrevista**, es el proceso mediante el cual se evalúa

objetivamente la personalidad, la vocación de servicio y el profesionalismo del aspirante. La calificación que resulte será la que, sobre una calificación de diez (10) puntos, le será asignada al aspirante mediante decisión motivada. Por último, **la conformación y publicación de la lista de elegibles** se hará con los aspirantes que hayan obtenido más de setenta y cinco (75) puntos como resultado de la suma de las calificaciones obtenidas en las distintas fases del concurso. La lista de elegibles, una por cada círculo notarial, será comunicada a las autoridades mencionadas en el artículo 161 del Decreto-ley 960 de 1970 para que dentro de los treinta (30) días siguientes a dicha comunicación provean en propiedad los cargos de notarios, con dicha etapa culmina el proceso de concurso público.

En desarrollo de la anterior normatividad, el Consejo Superior, mediante **Acuerdo No. 1 de 15 de noviembre de 2006**, convocó a concurso público y abierto para el nombramiento de los notarios en propiedad y el ingreso a la carrera notarial, dentro del cual se contemplaron las etapas del concurso, a saber: 1. Convocatoria 2. Inscripción 3. Acreditación del cumplimiento de requisitos generales 4. Análisis de méritos y antecedentes 5. Publicación de la lista de admitidos y de los resultados del análisis de méritos y antecedentes 6. Convocatoria a prueba de conocimientos 7. Prueba de conocimientos 8. Calificación de la prueba de conocimientos 8. Convocatoria para presentar a entrevista 9. Entrevista 10. Lista de elegibles.

Respecto a la **publicación de la lista de admitidos al concurso y de los resultados del análisis de méritos y antecedentes**, el artículo 13 del Acuerdo 01 de 2006 estableció:

“Artículo 13. Publicación de la lista de admitidos al concurso y de los resultados del análisis de méritos y antecedentes. Dentro del plazo fijado en el cronograma que aprueba el Consejo Superior, se publicará la lista de aspirantes admitidos al concurso en un diario de circulación nacional. En el

sitio web del concurso y en el correo electrónico de cada participante se indicarán, además, las razones para la inhabilitación, si fuere el caso. De la misma manera se darán a conocer las calificaciones obtenidas por cada uno de los aspirantes en el análisis de méritos y antecedentes.

Quienes no figuren en dicha lista se tendrán como rechazados y podrán interponer recurso de reposición, en los términos fijados por el Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación de la lista. Dentro del mismo plazo los concursantes podrán interponer recurso de reposición contra la calificación asignada en el análisis de méritos y antecedentes. El Consejo Superior resolverá el recurso dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación.

No se podrá presentar documentación adicional a la entregada en los términos del artículo 11 del acuerdo para sustentar el recurso, caso en el cual se rechazará in limine.”

Y sobre la lista de elegibles, el artículo 19 estableció que para la conformación de las mismas se tendría en cuenta lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 588 de 2000, el artículo 92 del Decreto 2148 de 1983 y los artículos 11 y 12 del Decreto 3454 de 2006. Se consagró que dicho acto contenía los puntajes finales de los aspirantes que resultaran de la sumatoria de las calificaciones obtenidas en las distintas fases del concurso; con base en dicha lista de elegibles, las autoridades mencionadas en el artículo 161 del Decreto-ley 960 de 1970 procederían a efectuar los nombramientos en propiedad.

Por último, el artículo 21 *ibídem* estableció que la aplicación de las distintas fases del concurso y su administración, se realizarán de acuerdo con el cronograma que el Consejo superior aprobara, el cual hará parte integral de la convocatoria.

Así las cosas, el concurso público y abierto convocado por el Consejo Superior mediante el Acuerdo 01 de 2006 como actuación administrativa destinada a proveer en propiedad los cargos de notario, conlleva la realización de una serie de etapas

que a su vez se conforman por diferentes actos jurídicos y materiales encaminados a preparar la producción de una decisión final cual es la lista de elegibles, acto definitivo con el que culmina el proceso de selección y que contiene los nombres y documentos de identidad de quienes, en estricto orden descendente, han obtenido los mayores puntajes para el nombramiento en propiedad, se tiene entonces que los resultados de las distintas etapas realizadas con anterioridad a la fase final o de conformación de lista de elegibles, son actos de trámite o preparatorios, que impulsan o preparan la decisión final pero que no ponen fin a la actuación administrativa.

En este orden de ideas, el Acuerdo No. 07 de 2007, por el cual se publica la lista de los aspirantes admitidos y no admitidos y la calificación sobre los méritos y antecedentes, dentro de la fase de **Análisis de requisitos y antecedentes** y las resoluciones que resolvieron los recursos de reposición presentados contra aquel, no ponen término al proceso de selección sino que impulsan una de las fases dentro de la actuación administrativa, en consecuencia no resultan demandables al tenor de lo dispuesto en los artículos 50 y 135 del C.C.A., pues de acuerdo con tales preceptos legales sólo son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa los actos que pongan fin a una actuación administrativa, o las decisiones de trámite cuando hacen imposible continuar la actuación⁶.

⁶ En sentencia T-945-09 la Corte Constitucional señaló que: "Con el fin de garantizar la eficiencia y celeridad de las funciones que le competen a la Administración, el artículo 49 del C.C.A., ha previsto que tales actos preparatorios o de trámite no sean susceptibles, por regla general, de recursos en vía gubernativa, ni de acciones judiciales autónomas, de forma que su control solamente sea viable por medio de la discusión del acto definitivo que concreta la voluntad administrativa, bien sea a través de los recursos procedentes contra él o bien como causal de anulación ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo (art. 84 C.C.A). No obstante, dado que el control de estos actos debe hacerse a partir de los actos definitivos y demostrando la relevancia de la irregularidad previa en la ilegalidad de la decisión final, es necesario esperar a la decisión final para plantear la invalidez del procedimiento."

Por otra parte, dichos actos no se tornaron en definitivos para la actora porque no pusieron fin a su participación dentro del concurso, por el contrario, de los mismos se desprende que la demandante fue admitida al concurso y por lo tanto podía continuar su participación en las fases subsiguientes, ratificándose la naturaleza preparatoria de los actos demandados cuya única finalidad era la de impulsar una de las fases dentro del proceso de selección para el nombramiento en propiedad de los notarios.

En conclusión, como en el presente caso la demanda se dirigió contra el Acuerdo No. 07 de 2007, por el cual se publica la lista de aspirantes y la calificación sobre méritos y antecedentes de los mismos, y las Resoluciones Nos. 001008 de 27 de junio y 001491 de 23 de julio de 2007 por las cuales se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra el Acuerdo 07 de 2007, los cuales tienen carácter preparatorio dentro de la actuación administrativa y por lo mismo no son demandables ante la jurisdicción, la Sala procederá, de oficio, a declarar probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y a inhibirse para pronunciarse sobre los mismos, ante la inexistencia de un presupuesto procesal para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones formuladas por la parte actora.

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,

F A L L A

DECLARAR DE OFICIO la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, por las razones expuestas. En consecuencia, declarase inhibida la Sala para decidir sobre

la pretensión de nulidad del Acuerdo No. 07 de 17 de mayo de 2007 y Resoluciones Nos. 001008 de 27 de junio y 001491 de 23 de julio de 2007 por tratarse de actos de trámite no susceptibles de control ante esta jurisdicción.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN (E)

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ