

Al responder cite este número
DEF16-0000012-DOJ-2300

Bogotá D.C., jueves, 25 de febrero de 2016

Doctor
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero Ponente
Sección Primera
CONSEJO DE ESTADO
E.S.D.

COPIA
CONSEJO DE ESTADO
5. SECCION PRIMERA

2016FEB25 12:43PM

[Handwritten signature]
4F+JA

Asunto: Expediente No. 110010324000**20130026700**
Actora: Asociación Colegio de Registradores de Instrumentos
Públicos de Colombia
Normas demandadas: Acuerdos 001 de 2012 y 001 de 2013 del Consejo
Superior de la Carrera Registral
Contenido: Reglamento del Consejo Superior de la Carrera Registral
y bases del concurso de Registradores de Instrumentos Públicos
Contestación de demanda

FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL, actuando en mi condición de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, del Ministerio de Justicia y del Derecho, intervengo en nombre del mismo en ejercicio de las funciones consagradas en el artículo 15-6 del Decreto Ley 2897 de 2011 y de la delegación contenida en la Resolución No. 0641 del 4 de octubre de 2012, para lo cual procedo a contestar la demanda en el proceso de la referencia, así:

1. NORMAS DEMANDADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Se demanda la nulidad de los Acuerdos 001 de 2012 y 001 de 2013 del Consejo Superior de la Carrera Registral, por los cuales se adopta el reglamento del Consejo, y se convoca y fijan las bases del concurso de méritos para la provisión de cargos de Registradores en propiedad, con fundamento en los siguientes cargos:

Primer cargo. El parágrafo transitorio del artículo 5 del Acuerdo 001 de 2012 vulnera el artículo 85 de la Ley 1579 de 2012, por cuanto el vacío de la misma respecto de la no existencia de los Registradores de carrera que hicieran parte del Consejo Superior de la Carrera Registral, debió ser suplido por el legislador y no por el Consejo quien al determinar la forma de proveer su designación invadió la órbita de competencia legislativa. Como la integración del Consejo no se dio conforme a la ley, el organismo no tiene vida jurídica y todas sus actuaciones se encuentran viciadas de nulidad.

Segundo cargo. El Acuerdo 001 de 2012 vulnera el artículo 86 de la Ley 1579 de 2012, porque el Consejo Superior de la Carrera Registral se constituyó en forma irregular y asumió competencias propias del legislador.

Tercer cargo. El Acuerdo 001 de 2013 vulnera el artículo 85 de la Ley 1579 de 2012, por cuanto tanto los delegados del Presidente de la República como de los

Bogotá D.C., Colombia

Registradores de carrera deben ser elegidos, no designados, por lo cual los delegados que ocupan un asiento en el Consejo Superior están en forma irregular.

Cuarto cargo. El artículo 5 del Acuerdo 001 de 2013 vulnera el artículo 61 de la Ley 1579 de 2012, al introducir una serie de definiciones sobre cargos de dirección, manejo y control en todos los niveles de la administración, funciones registrales y notariales, con lo cual se desborda la competencia del Consejo.

Quinto cargo. El párrafo 2 del artículo 15 y el inciso final del artículo 33 del Acuerdo 001 de 2013 al establecer que la puntuación de experiencia no se tendrá en cuenta para quienes hayan obtenido menos de 35 puntos y que el empate en la lista de elegibles lo dirime la prueba de conocimientos o la entrevista, vulneran el artículo 91 de la Ley 1579 de 2012 pues se invierte el orden establecido en la puntuación de las etapas del concurso que según la ley debe asignarse primero a experiencia y luego a examen y entrevista, con lo cual se descalifica el mérito como principio orientador del concurso.

Sexto cargo. El artículo 31 del Acuerdo 001 de 2013 vulnera el artículo 90 de la Ley 1579 de 2012, por cuanto la facultad de realizar las entrevistas corresponde al pleno del Consejo Superior como organismo rector de la carrera registral y dicha facultad no la puede delegar en funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro.

2. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico planteado en este proceso consiste en determinar si la conformación del Consejo Superior de la Carrera Registral en cuanto a la designación de los representantes de los Registradores se realizó en la forma prevista en la ley, o si por el contrario, el Consejo se excedió en el ejercicio de sus facultades e invadió la competencia del legislador. Asimismo, corresponde determinar si dicho organismo al fijar las reglas del concurso de Registradores de Instrumentos Públicos transgredió el marco normativo señalado en la Ley 1579 de 2012 en materia de definiciones, orden de puntuación de las etapas del concurso y facultad para realizar las entrevistas.

3. RAZONES DE LA DEFENSA

El Ministerio de Justicia y del Derecho considera que el contenido de los Acuerdos acusados no contradice la Ley 1579 de 2012 y por el contrario se evidencia que esta normatividad entra a garantizar la existencia y funcionamiento del Consejo Superior de la Carrera Registral, conforme se establece de los argumentos de defensa que se expondrán a continuación, previa la formulación de la excepción de falta de competencia de la Sección Primera para conocer del asunto.

3.1. EXCEPCIÓN PREVIA DE FALTA DE COMPETENCIA

El Reglamento del Consejo de Estado en cuanto a la distribución de los negocios entre las Secciones de la Corporación, asigna a la Sección Segunda el conocimiento de los procesos de nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos laborales.

En la presente controversia se pretende la nulidad de los Acuerdos 001 de 2012 y 001 de 2013 del Consejo Superior de la Carrera Registral, por los cuales se adopta el

Bogotá D.C., Colombia

reglamento del Consejo, se convoca y fijan las bases del concurso de méritos para la provisión de cargos de Registradores en propiedad, de manera que dado el carácter y naturaleza laboral de la cuestión debatida, el conocimiento del proceso corresponde a la Sección Segunda de la Corporación.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la actuación surtida en este proceso desde la presentación de la demanda, ha sido adelantada por la Sección Primera de la Corporación, se configura una falta de competencia de esta Sección para conocer del proceso, por lo que deberá disponerse la adecuación correspondiente con los efectos que ello conlleve y, en consecuencia, ordenar la remisión del expediente a la Sección competente.

3.2. CONSIDERACIONES DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DEMANDADOS

3.2.1. RESPUESTA A LOS CARGOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO

Para efectos del análisis correspondiente se considera procedente agrupar en un solo aparte los tres primeros cargos de la demanda, por cuanto el fundamento de los mismos radica en la supuesta vulneración de los artículos 85 y 86 de la Ley 1579 de 2012, por el párrafo transitorio del artículo quinto del Acuerdo 001 de 2012, sobre conformación del Consejo Superior de la Carrera Registral en cuanto a los representantes de los Registradores, frente a lo cual se afirma vacío legal, invasión de las competencias legislativas e inexistencia del organismo.

A ese respecto, la Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y se dictan otras disposiciones, previó en su artículo 85 la creación del Consejo Superior de la Carrera Registral como organismo rector de la carrera registral y la integración del mismo por el Ministro de Justicia y del Derecho, quien lo presidirá, dos delegados del Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Estado o su delegado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su delegado, el Procurador General de la Nación o su delegado y **dos Registradores de Instrumentos Públicos de carrera, uno principal y uno seccional con sus respectivos suplentes, elegidos por un periodo de dos años.** Adicionalmente, el artículo 86 ibídem previó que el Consejo de reuniría cada vez que fuere convocado por el Presidente y sus **decisiones se tomarían por mayoría absoluta de los miembros presentes** y formarían quórum para deliberar y decidir la mitad más uno de sus integrantes.

En ese sentido, el Acuerdo 001 de 2012, por el cual se adopta el reglamento y los rituales de funcionamiento del Consejo Superior de la Carrera Registral, en el párrafo transitorio de su artículo quinto respecto de los miembros del Consejo, estableció que ante la imposibilidad material de seleccionar un representante de carrera de los Registradores principales, éste sería invitado de aquéllos que se encontraran ejerciendo en provisionalidad, mientras se conformaba la lista de elegibles y hasta tanto fuera posible su designación en propiedad. De manera que tras su conformación el mismo sería elegido de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 1579 de 2012.

En cumplimiento de lo anterior y en ejercicio de sus facultades legales, el Superintendente de Notariado y Registro expidió la Resolución No. 9943 del 22 de octubre de 2012, por la cual se estableció el procedimiento para designar el representante de los Registradores de Instrumentos Públicos Seccionales de Carrera al Consejo Superior de la Carrera Registral. Acto en el cual se dispuso convocar a los

Bogotá D.C., Colombia

diecisiete (17) Registradores nombrados en tal calidad, previa publicación de la convocatoria para la inscripción de su candidatura principal y suplente y para que mediante votación directa eligieran a sus representantes, estableciendo igualmente lo relacionado con los requerimientos de validez de los votos y la realización de los escrutinios.

De la votación realizada se levantó Acta de escrutinio de fecha 6 de noviembre de 2012, con presencia del delegado del Superintendente de Notariado y Registro, el Registrador de Instrumentos Públicos de Cárquez, designado por el Superintendente de Notariado y Registro, la Procuradora Judicial Administrativa Segunda, delegada de la Procuraduría General de la Nación y el delegado del Superintendente Delegado para el Registro. En dicha Acta aparece constancia del total de votos válidos, nulos y en blanco, determinándose la elección del Registrador de Instrumentos Públicos Seccional elegido para ser representante ante el Consejo Superior de la Carrera Registral al doctor Elías Pedro Méndez Moreno, Registrador de Gachetá Cundinamarca y como suplente a la doctora Stella Castro Mayorga, Registradora de Aguachica Cesar.

Posteriormente, conforme consta en el Acta No. 001 del 18 de diciembre de 2012 se adelantó sesión del Consejo Superior de la Carrera Registral, con la presencia de la entonces Ministra de Justicia y del Derecho, la Vice Procuradora General de la Nación, el Vicepresidente del Consejo de Estado, la Vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia, los dos delegados de la Presidencia de la República, el Superintendente de Notariado y Registro, el Superintendente Delegado para el Registro (Secretario Técnico del Consejo Superior), el Registrador Seccional en propiedad de la Oficina de Instrumentos Públicos de Gachetá, el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro.

En el orden del día de la mencionada sesión del Consejo Superior de la Carrera Registral se incluyó además de la verificación del quórum, la aprobación del Acuerdo por el cual se adopta el reglamento interno y los rituales de funcionamiento del Consejo, el cual fue aprobado con las modificaciones propuestas. Adicionalmente, respecto de la composición del Consejo Superior de la Carrera Registral, en cuanto al representante de los Registradores principales de carrera que deben hacer parte del mismo, se discutió y decidió sobre la ausencia de representación por la *"imposibilidad material para que asista, ya que ninguno de los Registradores que ostentan el cargo a la fecha es de carrera, lo cual se subsanará eventualmente con la conformación de la lista de elegibles que se obtenga como resultado del concurso, razón que explica por qué solo se hace presente el representante de los registradores seccionales de carrera."*¹ Frente a lo cual los miembros del Consejo determinan, luego de presentar varias propuestas, que se debe designar un representante aunque no se encuentre en carrera, para que participe como invitado, con voz pero sin voto, propuesta que es aprobada por los Consejeros.

De lo anterior, se desprenden las siguientes conclusiones generales, que dan lugar a sostener válidamente que los Acuerdos 001 de 2012 y 001 de 2013 del Consejo Superior de la Carrera Registral fueron expedidos en legal forma:

- a. La previsión contenida en el artículo 85 de la Ley 1579 de 2012 respecto de la integración del Consejo Superior de la Carrera Registral, por dos Registradores de Instrumentos Públicos de carrera, uno principal y uno seccional con sus

¹ A la fecha de la sesión del Consejo Superior de la Carrera Registral, esto es el 18 de diciembre de 2012, de los 192 Registradores que se encuentran en ejercicio de sus funciones, solo 17 son de carrera, todos ellos seccionales y ninguno principal.

respectivos suplentes, elegidos por un periodo de dos años, no constituye un vacío normativo, concebido éste como la ausencia absoluta de regulación en una materia determinada, máxime cuando el órgano rector de la Carrera Registral en el marco de sus competencias se encuentra facultado para expedir su reglamento interno y adoptar las decisiones requeridas para darle operatividad y aplicación a la ley.

- b. La elección de los representantes principal y suplente de los Registradores seccionales de carrera se surtió entre quienes ostentaban dicha calidad por votación directa de los mismos, mediante un mecanismo de convocatoria, publicidad y escrutinio que garantizó su participación acorde a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 1579 de 2012.
- c. La decisión adoptada de manera transitoria a través del reglamento interno por los miembros del Consejo Superior de la Carrera Registral, de que asistiera al mismo como representante de los Registradores principales de carrera, uno en provisionalidad mientras se adelantaba el concurso y se conformaba la lista de elegibles, por no existir en ese momento ninguno que ostentara tal calidad, se considera legítima y válida en orden a darle cumplimiento y aplicación a la ley, máxime cuando tal decisión fue discutida y aprobada en los términos exigidos por el artículo 86 de la Ley 1579 de 2012, en virtud del cual las decisiones del Consejo *“se tomarán por mayoría absoluta de los miembros presentes y formarán quórum para deliberar y decidir la mitad más uno de sus integrantes.”* (La decisión fue adoptada por siete de los ocho miembros del Consejo Superior de la Carrera Registral).

Con fundamento en las consideraciones expuestas, resulta válido sostener a diferencia de lo afirmado en la demanda, que el Consejo Superior de la Carrera Registral sí nació a la vida jurídica, no existió un vacío normativo insalvable respecto de la integración del Consejo por parte de los representantes de los Registradores de Instrumentos Públicos de carrera y el organismo adoptó las decisiones requeridas sin exceder el marco de sus competencias ni invadir el órbita del legislador, por lo cual las pretensiones de la demanda deben ser denegadas.

Finalmente, se considera oportuno precisar, que tampoco le asiste razón al demandante al considerar que en nuestro ordenamiento jurídico se presenta diferencia entre las expresiones designar y elegir; pues estas acepciones permiten concluir que la alocución designar es un término genérico utilizado para significar la vinculación de una persona a un determinado empleo o función, por lo que en la Constitución Política se asimila a la expresión nombramiento, sin descartar que la vinculación pueda aún producirse mediante elección.²

3.2.2. RESPUESTA A LOS CARGOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO

3.2.2.1. Carece de fundamento el cargo cuarto de la demanda al señalar que el Consejo Superior de la Carrera Registral desborda sus competencias al introducir en el artículo 5 del Acuerdo 001 de 2013, definiciones sobre cargos de dirección, manejo y control,

² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Abril 26 de 2001. Radicación número 1347.

funciones registrales y notariales, en transgresión del artículo 61 de la Ley 1579 de 2012, por las siguientes razones:

El alcance de los conceptos señalados por el Consejo Superior de la Carrera Registral en la disposición acusada, acerca de ciertas palabras y expresiones utilizadas en el concurso de méritos para la provisión de cargos de Registradores de Instrumentos Públicos en propiedad, aplica exclusivamente para la convocatoria y bases del concurso, conforme lo señaló la misma norma de manera expresa.

En este sentido, la referencia de aspectos regulados previamente por el legislador en otras normas, encuentra plena justificación y legitimidad en orden a brindar transparencia al proceso de selección en igualdad de condiciones y oportunidades para los aspirantes, y clarifica las reglas del concurso en aquellos aspectos que se encuentran disgregados y que resultan de obligatoria consulta para determinar, entre otros asuntos objeto de valoración en el concurso, la experiencia que deben acreditar los aspirantes al cargo de Registrador.

La norma acusada no resulta contraria a la norma superior en cuanto constituye una simple referencia de conceptos a clarificar en el concurso de méritos, aplicable exclusivamente al mismo. Por lo cual se considera que el Consejo Superior de la Carrera Registral no excedió el ámbito de sus competencias ni invadió la órbita del legislador.

3.2.2.2. No es cierta la afirmación del cargo quinto de la demanda, según el cual el parágrafo 2 del artículo 15 y el inciso final del artículo 33 del Acuerdo 001 de 2013 vulneran el artículo 91 de la Ley 1579 de 2012, según la cual se invierte el orden de puntuación de las etapas del concurso, por los siguientes motivos:

La norma superior establece que la para la calificación del concurso se valorará especialmente la experiencia y capacitación de los candidatos en actividades relacionadas con el registro o ciencias afines; que las pruebas de selección serán los análisis de méritos y antecedentes, la prueba de conocimientos y la entrevista; y que el concurso se calificará con 100 puntos, así:

50 puntos, prueba de conocimientos
20 puntos, experiencia
20 puntos, entrevista
10 puntos, especialización

De lo anterior, se desprende que el aspecto determinante y de mayor valoración resulta ser la prueba de conocimientos, seguido de la valoración de experiencia y la entrevista. De manera que el parágrafo 2 del artículo 15 del Acuerdo 001 de 2013 al señalar que la puntuación de experiencia se realizará únicamente a los concursantes que hayan obtenido como mínimo 35 puntos de los 50 posibles en la prueba de conocimientos, se encuentra en consonancia con la finalidad de la ley que asigna una mayor valoración a esta prueba, como soporte del mérito para acceder al cargo.

En ese sentido, no se privilegiaría el mérito del concursante para seguir a la etapa siguiente del concurso, si supera solamente la mitad de la prueba de conocimientos, por lo cual se considera ajustado a derecho que se exija un puntaje mínimo aceptable de la prueba de conocimientos para poder continuar con la siguiente etapa, conforme lo señaló el Consejo Superior de la Carrera Registral en el acto acusado.

Bogotá D.C., Colombia

En igual sentido, se puede afirmar de lo señalado en el inciso final del artículo 33 del Acuerdo 001 de 2013, al establecer que en caso de empate en la lista de elegibles se elegirá a quien haya obtenido mayor puntuación en la prueba de conocimientos. Lo cual a diferencia de lo afirmado en la demanda, sí privilegia el mérito de los concursantes pues asigna mayor valoración al examen de conocimientos sobre los demás aspectos a valorar en el concurso, en consonancia con lo señalado por la Ley 1579 de 2012. El cargo carece de fundamento.

3.2.2.3. Resulta infundado el cargo sexto de la demanda, según el cual el artículo 31 del Acuerdo 001 de 2013 vulnera el artículo 90 de la Ley 1579 de 2012, al delegar a funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro, la facultad de realizar las entrevistas del concurso, por las siguientes razones:

La norma impugnada señala que los jurados de la entrevista dentro del concurso de Registradores, estarán integrados por los funcionarios del Consejo Superior de la Carrera Registral y/o sus delegados, y que dicho órgano podrá delegar o designar esta labor en funcionarios de las entidades que hacen parte del mismo.

Resulta apenas legítimo y razonable, por rebasar su capacidad material, que el órgano rector de la Carrera Registral delegue la realización de las entrevistas a los aspirantes del concurso de Registradores, en funcionarios de las entidades que integran dicho organismo, conforme así lo establece el artículo 90 de la Ley 1579 de 2012, al facultarlo como órgano rector de la Carrera Registral que administra y realiza los concursos, directamente o a través de terceros. El cargo no está llamado a prosperar.

CONCLUSIÓN

En relación con las reglas que orientaron el concurso, es preciso señalar, que de una lectura integral del Acuerdo 001 de 2013 se desprende que su contenido se ajustó a los parámetros señalados en los artículos 90 y 91 de la Ley 1579 de 2012. Es el caso de lo dispuesto en los artículos 22 y 25 del citado Acuerdo, en los cuales se establecen los instrumentos de selección y valoración a tener en cuenta en el concurso de Registradores de Instrumentos Públicos, por lo cual no se contrarían las normas que sustentan la convocatoria.

Finalmente, la convocatoria a concurso concluyó con la realización efectiva del mismo y la aprobación de la lista definitiva de elegibles de los Registradores de Instrumentos Públicos en propiedad, mediante la Resolución número 015 de 2013, integrada por 335 Registradores; aspecto que demuestra la legalidad y transparencia del concurso en las diferentes etapas. De manera una declaratoria de nulidad del concurso, como lo pretende la demanda, generaría inseguridad jurídica y se podría ver comprometido el derecho de acceso por méritos a los cargos públicos que establece la Constitución Política.

Con fundamento en las consideraciones expuestas las normas impugnadas no resultan violatorias de las disposiciones superiores invocadas como vulneradas, razón por la cual las pretensiones de nulidad de los actos acusados deben ser denegadas.

4. PETICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al H. Consejo de Estado, declarar ajustadas a derecho las disposiciones acusadas del Acuerdo 001 de 2012 y del Acuerdo 001 de 2013 expedidos por el Consejo Superior de la Carrera Registral y, en consecuencia, negar las pretensiones de la demanda.

Bogotá D.C., Colombia

5. OBLIGACIÓN DE ALLEGAR EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Respecto de lo dispuesto en el literal h) del auto admisorio de la demanda, de fecha 27 de octubre de 2015, en el cual se advierte a las entidades demandadas el deber de allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes del acto acusado, de conformidad con lo consagrado en el parágrafo 1 del artículo 175 del C.P.A. y C.A., me permito informar que tales antecedentes serán allegados por la Superintendencia de Notariado y Registro a través del Superintendente Delegado para el Registro y Secretario Técnico del Consejo Superior de la Carrera Registral, entidad donde reposan los antecedentes originales del caso.

6. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

6.1. Copia de lo pertinente del Decreto Ley 2897 de 2011, en cuyo artículo 15, numeral, 6, se asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

6.2. Copia de la Resolución No. 0641 del 4 de octubre de 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la representación judicial de la entidad para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico, en los procesos de constitucionalidad ante la Corte Constitucional.

6.3. Copia del Acta de Posesión del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, del Ministerio de Justicia y del Derecho.

6.4. Copia del Oficio en el cual se exponen las razones por las cuales no se requiere presentación personal de este memorial por parte del suscrito.

7. NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Calle 53 No. 13-27 de esta ciudad y en el buzón de correo electrónico del Ministerio para recibir notificaciones notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del Honorable Consejero



FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL
C.C. 88.138.161
T.P. 69.381 del C.S. de la J.

Anexo: Lo anunciado.

Elaboró: Ángela María Bautista Pérez
Revisó: Ángela María Bautista Pérez
Aprobó: Fernando Arévalo Carrascal

EXT16-0049629 y EXT16-0052918

T.R.D. 2300 540 10

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co