



Radicación: 11001032500020250033100 (2491-2025)
Demandantes: Juan Rafael Doria Martínez Aparicio

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A**

Consejero Ponente: LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001032500020250033100 (2491-2025)
Demandante: Juan Rafael Doria Martínez Aparicio
Demandado: Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, Superintendencia de Notariado y Registro - Consejo Superior de la Carrera Notarial
Tema: Auto que resuelve medida cautelar

AUTO INTERLOCUTORIO

I. ASUNTO

1. Se procede a resolver la solicitud de medida cautelar presentada en el medio de control de nulidad 11001032500020250033100 (2491-2025), en los términos solicitados por la parte actora.

II. ANTECEDENTES

2.1. Demanda y solicitud de medida cautelar¹

2. El señor Juan Rafael Doria Martínez Aparicio, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del CPACA formuló demanda en contra del Acuerdo 1 del 15 de agosto de 2025, «por el cual se convoca, se fijan las bases y el cronograma del concurso de méritos público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial».

3. Como pretensión principal solicitó que se declare la nulidad integral de todo el Acuerdo 01 del 15 de agosto de 2025 en mención, por expedición irregular al desconocer el trámite de socialización previsto en el artículo 8.º, numeral 8.º de la Ley 1437 de 2011, para todo «proyecto específico de regulación».

4. Como pretensión subsidiaria solicitó la nulidad de los artículos 17, 21 y 24 del

¹ Archivo «003_DemandaWeb_Demanda_DEMANDANULIDADCONTRA.pdf»), «005_DemandaWeb_MedidaCautelar_DEMANDANULIDADSSUSPEN.pdf». Expediente digitalizado. Índice 3.



Acuerdo 01 del 15 de agosto de 2025 por violación de norma superior, en virtud del desconocimiento del artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a los 10 días que se le tienen que conceder a los recurrentes para interponer reposición contra alguna decisión que consideren afectarles sus derechos.

5. Adicional a lo anterior, en escrito separado formuló solicitud de suspensión provisional² de los mencionados actos, con fundamento en las siguientes razones:

- **Frente a la suspensión de todo el Acuerdo 01 del 15 de agosto de 2025 por el desconocimiento del artículo 8.º, numeral 8.º de la Ley 1437 de 2011.** Lo anterior, pues dado «el afán» con el que actuó el Consejo Superior de la Carrera Notarial para emitir un nuevo acto administrativo de carácter general que derogara el Acuerdo 01 del 26 de diciembre de 2024, generó el desconocimiento del artículo 8.º, numeral 8.º de la Ley 1437 de 2011. Esto porque el Consejo Superior de la Carrera Notarial, jamás socializó, previo a su expedición, «el proyecto específico de regulación» como lo exige el artículo 8.º, numeral 8.º *ibidem*, incurriendo con ello en una expedición irregular del acto administrativo. En consecuencia, el Acuerdo 01 del 15 de agosto de 2025 fue expedido con apenas 3 semanas antes de la fecha de inscripciones al concurso de notarios para seleccionar a los guardianes de la fe pública en Colombia.
- **Frente a la suspensión provisional de los artículos 17, 21 y 24 del Acuerdo 01 de 15 de agosto de 2025,** se advierte que en ellos se establece que los aspirantes al concurso de notarios únicamente disponen de un término de 3 días para presentar reclamaciones frente a las decisiones adoptadas en las distintas etapas del proceso. Sin embargo, al confrontar dichas disposiciones con el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, se evidencia una contradicción directa, toda vez que esta norma superior establece que los recursos deben interponerse dentro de los 10 días siguientes a la notificación o comunicación del acto.

6. En ese contexto, el demandante plantea que la suspensión de estos artículos no solo es idónea, sino necesaria y proporcional, en tanto constituye el único mecanismo eficaz para evitar la vulneración masiva de derechos fundamentales y garantizar que el concurso se desarrolle conforme a la ley.

2.2. Pronunciamiento de las entidades demandadas frente a la medida cautelar

2.2.1. La apoderada de la Superintendencia de Notariado y Registro y Del Consejo Superior de Carrera Notarial³ señaló que en este caso no se acreditaron los requisitos para decretar la medida precautelativa solicitada dado que de una parte

² La solicitud se formuló como medida cautelar de urgencia, que fue denegada a través se proveído de 15 de septiembre de 2025. Índice 9.

³ Índice 21 del aplicativo SAMAI.



no se cumplió con la carga argumentativa requerida ni se evidencia la irregularidad presentada o la vulneración de las normas superiores citadas en la demanda.

7. Precisó que, no le era exigible al Consejo Superior de la Carrera Notarial el cumplimiento del artículo 8.º, numeral 8.º, de la Ley 1437 de 2011, por cuanto dicho trámite se reserva exclusivamente para la expedición de actos administrativos de carácter general destinados a los «proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten». Esto porque el Acuerdo 1 de 2025 se expidió conforme a las competencias legales del Consejo Superior de la Carrera Notarial, sin configurarse irregularidad alguna en su formación ni vulneración del ordenamiento jurídico.

8. Respecto de la suspensión de los artículos 17, 21 y 24 del Acuerdo 1 del 15 de agosto de 2025, expedido por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, por el presunto desconocimiento del artículo 76 del CPACA, precisó que los participantes en el concurso de méritos cuentan con la plena garantía de su derecho de defensa, mediante la posibilidad de presentar reclamaciones en todas las etapas del proceso en las que se adopten decisiones relacionadas con su avance o calificación.

9. Además, el artículo 164 del Decreto Ley 960 de 1970 señala que el Consejo Superior de Carrera Notarial es el organismo colegiado encargado de administrar la carrera notarial y los concursos para el ingreso a la misma. Esto en conjunción con lo previsto en el Acuerdo 1 de 2020 que define su naturaleza de órgano rector y como tal, está facultado, para determinar las reglas que estime convenientes en el desarrollo del concurso de méritos de notarios. En ejercicio de dicha competencia, dispuso que el término para la presentación de reclamaciones fuera de 3 días, decisión que no implica vulneración alguna del derecho de defensa ni del debido proceso, pues permite a los aspirantes ejercer los recursos administrativos correspondientes dentro de un plazo razonable y proporcionado.

10. Asimismo, debe señalarse que al interior del Consejo Superior de la Carrera Notarial, las determinaciones pertinentes que se adoptaron con relación a la modificación del cronograma del concurso de méritos, obedeció a la orden judicial dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia de 21 de noviembre de 2024, en el marco de la acción de cumplimiento con radicado No. 17001-23-33-000-2024-00181-01, y por la cual, en el numeral quinto, ordenó convocar al concurso público de méritos para la provisión de los cargos de notario que se encuentran vacantes definitivamente en todo el país. Esta orden judicial impuso un plazo perentorio para la convocatoria del concurso, lo que obligó a ese organismo a establecer un cronograma ajustado y razonable dentro de las limitaciones logísticas y presupuestales existentes.

2.2. El apoderado de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho⁴ se opuso a la medida cautelar para lo cual señaló que para esa fecha el Acuerdo 01 de 2025 del

⁴ Índice 19 *Ibidem*.



Consejo Superior de la Carrera Notarial, fue objeto de suspensión mediante decisión adoptada por el mismo Consejo el 9 de septiembre por un término de quince (15) días hábiles, siendo prorrogada la suspensión en sesión del 27 de septiembre de 2025, por un término adicional de treinta (30) días calendario, conforme consta en los N.º 2 y 3 del referido acuerdo. Como resultado de estas decisiones, se evidencia que el acto administrativo en cuestión no está generando efectos jurídicos en la actualidad, dado que su aplicación se encuentra suspendida.

11. En lo demás, se reiteraron los argumentos señalados por la apoderada de la Superintendencia de Notariado y Registro y agregó que el Acuerdo 01 de 2025 no constituye un proyecto específico de regulación por lo que en este caso no se da aplicación del numeral 8.º del artículo 8.º del CPACA y, respecto al presunto desconocimiento del debido proceso por la definición de plazos para reclamaciones, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que estas no tienen la misma naturaleza jurídica que los recursos ordinarios regulados por el artículo 76 del CPACA, y pueden ser objeto de regulación autónoma, siempre que se garantice el acceso efectivo a mecanismos de defensa.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Aclaración previa

12. Es de señalar que, mediante providencia del 15 de septiembre de 2025, este despacho negó la solicitud de medida cautelar de urgencia, al considerar que la mera invocación de la ilegalidad de los actos administrativos no resultaba suficiente para acreditar la existencia de una situación de inminencia y gravedad, esto sin que tampoco se demostrara la configuración de un escenario excepcional que justificara la adopción de una decisión inmediata sin garantizar el ejercicio del derecho de defensa de la contraparte.

13. Adicionalmente, se tuvo en cuenta el comunicado de 9 de septiembre de 2025 expedido por el Ministerio de Hacienda, publicado en su página web, según el cual el proceso de selección demandado se encontraba suspendido.

14. No obstante, se advierte que, mediante el Anexo 5 del Acuerdo 1 de 2025, suscrito el 28 de diciembre de ese mismo año, el Consejo Superior de la Carrera Notarial dispuso el levantamiento de la suspensión del cronograma del concurso público de méritos para el nombramiento de notarios en propiedad y el ingreso a la carrera notarial, y, en consecuencia, adoptó un nuevo cronograma.

15. En ese orden, dado que se revocó suspensión del cronograma del concurso y teniendo en cuenta que la solicitud de medida cautelar ya fue puesta en conocimiento de la contraparte, se procede a efectuar el correspondiente pronunciamiento de fondo.



3.2. De las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011

16. De conformidad con lo establecido en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, el juez o magistrado ponente podrá, en providencia motivada, decretar las medidas cautelares que estime indispensables para proteger y garantizar, transitoriamente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

17. Esta misma norma establece que tal facultad procede, a petición de parte debidamente sustentada, en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.

18. La decisión que el juez o magistrado adopte sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

19. Ahora bien, el artículo **230 *ibidem***, en cuanto al contenido y alcance de las medidas cautelares establece lo siguiente:

- Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y
- Deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

20. Asimismo, de conformidad con la norma en comento, una o varias de las siguientes medidas cautelares podrán ser decretadas por el juez o magistrado ponente:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el juez o magistrado ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.



5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

3.3. De los requisitos para la procedencia de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo

21. El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos para decretar las medidas cautelares y, tratándose de la medida cautelar de **suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo**, consagra los siguientes:

- i.) **Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo:** Procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.
- ii.) **Cuando se pretenda, adicionalmente, el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios:** Deberá probarse al menos sumariamente la existencia de estos.

22. La norma en cita consagra, también, los requisitos que deben concurrir para la procedencia de las medidas cautelares **en los demás casos**, es decir, cuando la cautela solicitada es una distinta a la de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

23. Al respecto, la disposición en mención establece:

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación



de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

- a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios». (Resaltado fuera de texto)

3.4. Caso concreto

22. El actor solicitó la suspensión del Acuerdo 01 del 15 de agosto de 2025 porque desconoció el artículo 8.º, numeral 8.º de la Ley 1437 de 2011, dado que previo a la expedición del Acuerdo este no se socializó pese a que se trata de un «proyecto específico de regulación» como lo exige la norma en mención, incurriendo con ello en una expedición irregular del acto administrativo.

23. Ahora bien, para establecer la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional, es preciso recordar que, de conformidad con el artículo 231 del CPACA, deben acreditarse los siguientes presupuestos: i) que la solicitud sea formulada a petición de parte; ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; y iii) cuando se trate del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite de manera sumaria la existencia de los perjuicios que se alegan como causados.

24. La norma que en este caso se invoca como desconocida es el artículo 8.º, numeral 8.º de la Ley 1437 de 2011 que dispone:

Artículo 8. Deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos: :

[...]

8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

25. Como se advierte, la citada disposición consagra el deber que tienen las entidades estatales y los particulares que cumplan funciones administrativas, de mantener informados a los administrados de los proyectos de actos administrativos de carácter general y abstracto que pretendan expedir en ejercicio de su potestad regulatoria.



26. Esta Corporación⁵ ha señalado que se trata de una etapa previa a la expedición de la regulación a través de la cual se le comparte a la población su contenido a efectos de garantizar la participación de las personas que eventualmente podrían verse afectadas por aquellas, lo que permite que el proceso de diseño de dichos actos administrativos tenga en consideración los intereses de los grupos sobre los cuales podrían llegar a tener un impacto. Sin duda alguna, esto beneficia la forma en que se desarrolla la actividad regulatoria de la administración, pues la democratización de las decisiones estatales redunda en pro de su legitimidad y en una mayor transparencia en su adopción.

27. Igualmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación⁶ respecto del alcance del artículo 8.º, numeral 8.º del CPACA, precisó que la expresión «proyectos específicos de regulación» debe entenderse como toda propuesta de acto administrativo general y abstracto que pretenda ser expedida por una autoridad administrativa en un asunto o materia de su competencia. Asimismo, destacó la posibilidad de restringir la exigencia de este deber cuando (i) exista ley especial en la materia y (ii) se trate de procedimientos militares o de policía que requieran decisiones de ejecución inmediata a efectos de evitar o remediar perturbaciones del orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas⁷.

28. En lo que se refiere al plazo para la recepción de las observaciones, en esa misma providencia se indicó que debe fijarse buscando alcanzar un equilibrio que permita la más amplia participación ciudadana posible sin que ello repercuta negativamente o demore en exceso el normal desarrollo de las competencias de las autoridades administrativas:

[...] la autoridad, para no violentar el principio de transparencia y ser consecuente con los principios que guían la actividad administrativa, especialmente los de celeridad, economía, eficiencia y eficacia, y para no paralizar o afectar de forma inconveniente la actividad de la administración y lograr la satisfacción oportuna de los fines del Estado, debe establecer un plazo razonable, proporcional y adecuado, especialmente en situaciones que requieran una pronta actuación o decisión, para recibir las observaciones de los interesados. En este caso, se considera necesaria una motivación reforzada que acredite y justifique la legalidad del término.

29. Por su parte las accionadas indicaron en síntesis que el Acuerdo 01 de 15 de agosto de 2025 no constituye un proyecto específico de regulación por lo que en este caso no se da aplicación del numeral 8.º del artículo 8.º del CPACA, aunado a que la expedición del Acuerdo obedeció a lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Caldas y la Sección Quinta del Consejo de Estado que le ordenó al Consejo Superior de la Carrera Notarial convocar al concurso público de méritos para la provisión de los

⁵ Sentencia de la Subsección A de la Sección Segunda de Esta Corporación, de 3 de junio de 2021 dictada en el proceso 110010325000201801551 00 (5060-2018), con ponencia del consejero William Hernández Gómez.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 14 de septiembre de 2016; rad. 11001030600020160006600 (2291).

⁷ *Ibidem*.



cargos de notario que se encuentran vacantes definitivamente en todo el país.

30. Igualmente, en el informe rendido por la Superintendencia de Notariado y Registro⁸ precisó que el Consejo Superior de Carrera Notarial no sometió el Acuerdo 1 de 2025 a comentarios de la ciudadanía, al estimar que no es un proyecto específico de regulación al que le resulten comunes las disposiciones previstas en el artículo 8.º de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 2.1.2.1.14, 2.1.2.1.20 y 2.1.2.1.23 del Decreto 1081 de 2015. Esto porque el deber de publicación de los actos administrativos es una obligación que recae en cabeza del presidente de la República, los ministros o el director del sector administrativo que lidera el proyecto de reglamentación, más no de órganos y cuerpos colegiados, como ocurre en el caso del Consejo Superior de la Carrera Notarial, el cual es un órgano autónomo que no pertenece a la rama ejecutiva del poder público.

31. Al respecto, esta Corporación ha señalado que tratándose de la publicación de los proyectos de acto administrativo mediante los cuales se convoca y establecen las reglas para la ejecución de los procesos de selección que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC- en el marco de su competencia, esta actuación es de obligatorio cumplimiento tanto para dicha entidad como para las demás autoridades que convengan con aquella la realización del respectivo proceso de selección.

32. Así lo señaló en sentencia de 12 de junio de 2025,⁹ donde precisó que dicha omisión configuraba un vicio que afectaba la validez del acto administrativo y «el trámite especial previsto en la Ley 909 de 2004 para proveer los cargos de carrera administrativa no excluye a las referidas autoridades de cumplir los deberes de información y publicidad consagrados en el régimen general de procedimiento administrativo; tal es el caso de las exigencias establecidas en el inciso octavo del artículo 8 de la Ley 962 de 2005 y los artículos 3.6 y 8.8 del CPACA invocados por la parte demandante en el presente proceso. Ello es así, por cuanto el artículo 2 del CPACA aclara que los asuntos no previstos en las reglas especiales de procedimiento se regirán por lo establecido en el CPACA y es aplicable a los deberes de las autoridades en materia de atención al público que no están regulados de manera específica en la Ley 909 de 2004».

33. En estos términos, la referida sentencia precisó que:

61. Siendo así, la omisión de la etapa de publicación de los proyectos de acuerdo que convocan y establecen las reglas para la ejecución de los procesos de selección de empleos de carrera administrativa que adelanta la CNSC constituye una afrenta al debido proceso por la pretermisión de una actuación obligatoria en el marco del procedimiento administrativo general; a la vez que desconoce las garantías de la participación ciudadana propias de la gestión administrativa al impedir que las personas interesadas consulten la regulación específica que pretenden aplicar las autoridades a un determinado proceso de selección.

⁸ Índice 31

⁹ Radicado 11001-03-25-000-2021-00468-00 (2277-2021).



62. De esta manera, es dable afirmar que la conducta omisiva de las autoridades competentes redundaría en la afectación a la validez del acto administrativo que haya sido expedido en estas condiciones, por cuanto habrá nacido a la vida jurídica viciado de nulidad por haber sido expedido de manera irregular al vulnerar el debido proceso y con infracción de las normas en que debía fundarse al violentar las garantías de participación ciudadana.

34. En esta providencia se aclaró que existía una tesis anterior aplicada por esta Corporación dado que, en otros casos, donde pese a advertir dicha irregularidad se había optado por abstenerse de declarar la nulidad de los actos administrativos que adolecían de ese vicio por la afectación que ello podría ocasionar a determinados particulares cuando el proceso de selección ha finalizado y se habían conformado las listas de elegibles.

35. La Subsección señaló que se apartaba de la tesis mencionada pues (i) presentaba el riesgo de ser entendida como un aval para el desconocimiento del orden legal por parte de las autoridades porque reconoce que la actuación se encuentra viciada de nulidad, pero omite imponer una consecuencia jurídica; la cual no puede ser otra que la declaratoria de invalidez del acto administrativo de que se trate y (ii) torna nugatorio el ejercicio del control judicial sobre la actuación de la administración, habida cuenta que se limita a hacer expresa la existencia de la irregularidad, sin desplegar las facultades que ostenta el juez de lo contencioso administrativo para corregirla. Lo anterior, sin perjuicio de examinar los efectos que la decisión de nulidad pueda tener sobre los derechos particulares que hayan sido reconocidos por la CNSC, específicamente de las personas que conformaron la lista de elegibles; esto con la modulación en el tiempo los efectos de la decisión.

36. Es de anotar que la postura en mención se aplicó a los concursos de méritos adelantados por la CNCS, por lo que debe establecerse si es procedente frente a los actos de convocatoria a concurso de méritos adelantados por el Consejo Superior de la carrera notarial.

37. Al respecto, es de señalar que el notarial es un sistema de carrera especial de origen constitucional, establecido en el artículo 131 de la Carta Magna, sobre el cual se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-741 del 2 de diciembre de 1998¹⁰, donde expuso las siguientes consideraciones:

[...] La Constitución ha querido entonces la profesionalización de los notarios, y por tal razón los ha sometido al régimen de concurso para que sean nombrados en propiedad, por lo cual es claro que la propia Carta ha fundamentado la existencia de una carrera notarial para garantizar aún más la idoneidad de quienes desarrollan esa función pública. En efecto, si la Constitución ordena perentoriamente que los notarios en propiedad sean nombrados por concurso, la existencia de la carrera notarial es la consecuencia natural de ese mandato constitucional. El diseño de la carrera es entonces la forma legal de reglamentar el servicio prestado por los notarios (CP art. 131), por lo cual la carrera

¹⁰ Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.



notarial, como carrera especial para la reglamentación de la función fedante, tiene pleno respaldo constitucional, tal y como esta Corte ya lo había señalado en anteriores decisiones, en donde señaló que, al ser la función notarial una labor eminentemente técnica, y al haber ordenado la Carta el nombramiento en propiedad de los notarios por concurso, entonces debe entenderse que la Constitución establece la carrera notarial como un sistema especial de carrera.

(...)

Por consiguiente, **la Constitución, al establecer que el nombramiento de los notarios en propiedad se debe hacer mediante concurso (CP art. 131), es obvio que está ordenando que se realice un proceso de selección objetivo que reúna mínimamente los requisitos anteriormente mencionados. En tal contexto, es natural que se confiera el derecho a la estabilidad a quien obtenga el mejor puntaje en un verdadero concurso de méritos, pues la persona, en un proceso abierto, riguroso y objetivo, ha demostrado ser el más idóneo para el ejercicio de la función.**” (Resaltado fuera de texto)

38. Asimismo, el artículo 164¹¹ del Decreto Ley 960 de 1970 establece que la carrera notarial y los concursos serán administrados por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, integrado por el ministro de Justicia y del Derecho quien lo preside, los presidentes de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, el procurador general de la Nación, dos notarios y el superintendente de Notariado y Registro, este último quien tendrá solamente voz.

39. Igualmente es importante precisar que, de conformidad con lo prescrito en el Acuerdo 1 del 31 de enero de 2020¹², por el cual se adopta el reglamento del Consejo Superior de la Carrera Notarial, se ha definido que este es un organismo de naturaleza legal, colegiado y autónomo, que **dirige y administra la carrera notarial** y los concursos de méritos para el ingreso de los notarios a la misma.

40. En ese sentido, si bien el concurso de carrera notarial de naturaleza especial de origen constitucional no se encuentra sometido a la dirección de la Comisión Nacional del Servicio Civil sino que es administrado y dirigido directamente por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, tal situación no le aparta de la aplicación las directrices de la Ley 1437 de 2011 y con ello de las previsiones del artículo 2 del CPACA, norma que establece, de manera clara e inequívoca, que las disposiciones contenidas en la primera parte de dicho estatuto se aplican a «todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles; a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando

¹¹«Artículo 164. La carrera notarial y los concursos serán administrados por el Consejo Superior de la Administración de Justicia, integrado entonces por el Ministro de Justicia, los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Tribunal Disciplinario, el Procurador General de la Nación, y dos Notarios, uno de ellos de Primera categoría, con sus respectivos suplentes personales, elegidos para periodos de dos años por los Notarios del país, en la forma que determine el Reglamento. Para el primer periodo la Designación se hará por los demás miembros del Consejo. En el Consejo tendrá voz, entonces, el Superintendente de Notariado y Registro».

Este artículo fue derogado por el artículo 11 de la Ley 588 de 2000. Sin embargo, la sentencia C-421 de 2006 resuelve:

«Declarar inexecutable la expresión "164" contenida en el artículo 11 de la Ley 588 de 2000", a partir de la fecha de promulgación de esta.»

¹² Publicado en el diario oficial 51.220 de 7 de febrero de 2020.



cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades».

41. Esta regla general únicamente admite las excepciones expresamente previstas por el legislador: (i) los procedimientos militares o de policía que exijan decisiones de aplicación inmediata, (ii) el ejercicio de la facultad de libre nombramiento y remoción, y (iii) los procedimientos regulados por leyes especiales, evento en el cual tales disposiciones se aplicarán de manera preferente y, en lo no previsto, se acudirá al CPACA.

42. Como se observa, los postulados consagrados en la primera parte del CPACA, entre ellos el previsto en el artículo 8°, numeral 8°, no se aplican exclusivamente a la Presidencia de la República, como lo sostuvo la apoderada del Consejo accionado.

43. Por el contrario, dichas disposiciones se extienden a todos los organismos y entidades que integran las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, así como a los **órganos autónomos** e independientes del Estado y a los particulares cuando ejercen funciones administrativas. En este sentido, si bien el Consejo Superior de la Carrera Notarial no forma parte de ninguna de las ramas del poder público, sí constituye un **organismo de naturaleza legal, colegiado y autónomo**, razón por la cual se encuentra obligado a cumplir las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, salvo que cuente con una regulación especial como lo señala el segundo inciso.

44. Y es que precisamente la oposición a la medida cautelar no se sustenta en la existencia de una norma especial que regule de manera diferenciada el trámite de los concursos de méritos adelantados por el Consejo Superior de la Carrera Notarial donde se eximan de la publicación de los proyectos de concurso de méritos. Por el contrario, sustenta su postura en la naturaleza jurídica de dicho organismo, conforme a 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 el Decreto 2148 de 1983, normas que no consagran la excepción señalada ni contienen una regulación especial frente a ese tema. Igualmente, tampoco se aprecia alguna pauta relacionada con este aspecto en el Decreto 3454 de 2006 por el cual se reglamenta la Ley 588 de 2000.

45. Otro de los argumentos de oposición consiste en que en este caso la expedición del Acuerdo 01 de 15 de agosto de 2025 obedeció a lo decidido por la Sección Quinta de esta Corporación en sentencia de 21 de noviembre de 2024¹³, dentro de la acción de cumplimiento 17001-23-33-000-2024-00181-01, en la que se ordenó al Consejo Superior de la Carrera Notarial que, «en el término de 3 meses siguientes a la ejecutoria de este fallo, convoque al concurso público de méritos para la provisión de los cargos de notario que se encuentran vacantes definitivamente en todo el país».

¹³ Con ponencia del consejero Omar Joaquín Barreto Suárez.



46. En esa oportunidad esta corporación advirtió que si bien el Consejo Superior de la Carrera Notarial se encontraba realizando todos los trámites pertinentes y necesarios con el fin de llevar a cabo la convocatoria para proveer los cargos de notarios, era claro que aún no había dado cumplimiento a lo establecido en los artículos 2.º y 3.º de Ley 588 de 2000, concretamente en lo referente a que «el organismo competente señalado por la ley, convocará y administrará los concursos, así como la carrera notarial». Por ello, estimó que, al estar demostrada la apropiación del gasto, junto con los demás requisitos de la acción, la existencia de un mandato imperativo e inobjetable en las normas demandadas y la renuencia de la entidad a cumplirlas se le ordenó al Consejo Superior de Carrera Notarial convocar a concurso de méritos en el término señalado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.º y 3.º de la Ley 588 de 2000.

47. En las consideraciones plasmadas en el Acta 6 de 18 de diciembre de 2024¹⁴ del Consejo Superior de la Carrera Notarial, la Secretaría Técnica puso a consideración del Consejo Superior la aprobación del proyecto de acuerdo para la convocatoria al concurso de carrera notarial en virtud de la sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso radicado 2024-00181-01.

48. En consecuencia, se expidió el Acuerdo 1 del 26 de diciembre de 2024 «por el cual se convoca, se fijan las bases y el cronograma del concurso de méritos público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial», expedido por el CSCN». Posteriormente, a través del Acuerdo 1 del 15 de agosto de 2025 «por el cual se convoca, se fijan las bases y el cronograma del concurso de méritos público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial», se derogó el Acuerdo anterior, tal como lo dispuso en su artículo 33¹⁵.

49. En esa medida, si bien el Consejo Superior de la Carrera Notarial contaba con un plazo perentorio de obligatorio cumplimiento, bien podía atender a lo previsto en el numeral 8.º¹⁶, artículo 8.º de la Ley 1437 de 2011 dado que dicha disposición abre la posibilidad de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas del público, en el término que señale el mismo organismo y sin que quede la entidad sometida a las manifestaciones del público, pues como lo señala la norma, puede adoptar la decisión que a su juicio considere sirva mejor al interés general.

¹⁴ Archivo « 042RECIBEMEMORIAL_Memorial24912025Desc.pdf».

¹⁵ «Este Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga cualquier disposición que le sea contraria, específicamente el Acuerdo 01 de 2024».

¹⁶ «Artículo 8º. *Deber de información al público.* Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

[...]

8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general. [...]



50. Además, la obligación impuesta por esta corporación fue expedir el acto de convocatoria a concurso de méritos en el plazo de tres meses allí mencionado, sin que ello se refiera a que dentro de los tres meses deban llevarse a cabo todas las etapas del mismo, por lo que es evidente que se contaba con el tiempo necesario para acatar la previsión normativa establecida en el numeral 8.º del artículo 8.º de la Ley 1437 de 2011.

51. En el presente asunto, se impone concluir que el Acuerdo 01 del 15 de agosto de 2025 desconoció el artículo 8.º, numeral 8.º de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) obligación aplicable, igualmente, a los actos de convocatoria expedidos por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, con lo que se incurrió en desatención del principio de jerarquía normativa y el carácter vinculante del CPACA, norma que resulta aplicable a todos los organismos y entidades que ejercen funciones administrativas, incluidos los órganos autónomos, como es el caso del Consejo Superior de la Carrera Notarial. Adicionalmente, la reglamentación del concurso de méritos para el ingreso a la carrera notarial constituye una manifestación del ejercicio de la función administrativa en ejecución de la ley.

52. Con fundamento en las consideraciones expuestas, el despacho considera procedente acceder a la medida cautelar deprecada, toda vez que se encuentra acreditada, preliminarmente, la vulneración manifiesta de la norma invocada como transgredida y, además, resulta inminente proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, dada la gravedad de las consecuencias que se derivan de la aplicación del acto demandado en la medida en que todavía no se han llevado a cabo las inscripciones para el citado concurso de méritos establecido en el Acuerdo 01 de 15 de agosto de 2025, atendiendo que el trámite que ordinariamente debe impartirse no proporciona la celeridad requerida para garantizar una justicia oportuna y, con ello, efectiva.

53. Es de anotar que, si bien el demandante formuló adicionalmente la solicitud de suspensión provisional de los artículos 17, 21 y 24 del Acuerdo 01 de 15 de agosto de 2025, este despacho no se pronunciará sobre ellos habida cuenta que con esta decisión de suspenderá en su integridad el Acuerdo en mención.

54. En mérito de lo expuesto, el despacho sustanciador

RESUELVE

PRIMERO. DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional de la totalidad del Acuerdo 01 de 15 de agosto de 2025 «por el cual se convoca, se fijan las bases y el cronograma del concurso de méritos público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial», de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.



Radicación: 11001032500020250033100 (2491-2025)
Demandantes: Juan Rafael Doria Martínez Aparicio

SEGUNDO. Notificar este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado al Ministro de Justicia, al Superintendente de Notariado y Registro, al Consejo Superior de la Carrera Notarial a través de su Secretaría Técnica y al demandante.

TERCERO. Ordenar al Consejo Superior de la Carrera Notarial, a quien haga sus veces, o a quien se delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de la Superintendencia de Notariado y Registro, se publique este proveído. La Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado requerirá a la Secretaría Técnica del Consejo Superior de la Carrera Notarial para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el consejero de Estado en sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley y el art. 186 del CPACA.