

Sentencia T-282-09

Referencia: expediente T- 2081779

Accionante:

Beatriz Elena Londoño Mira

Demandado:

Consejo Superior de la Carrera Notarial

Magistrado Ponente:

Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Bogotá D.C., veinte (20) de abril de dos mil nueve (2009).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, y el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, proferidos dentro de la acción de tutela interpuesta por Beatriz Elena Londoño Mira contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial.

I. ANTECEDENTES

1. Circunstancias fácticas que antecedieron a la presente acción de tutela

1.1. El 9 de julio de 2008, la señora Beatriz Elena Londoño Mira, actuando a través de

apoderada judicial, interpuso acción de tutela contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial, para que se suspendieran los actos perturbadores de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso y permanencia en el desempeño de funciones y cargos públicos, mediante los cuales dicho organismo le impidió su participación en el concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial. Los hechos que dieron lugar a la mencionada solicitud de protección pueden resumirse de la siguiente manera:

1.2. Para el momento de interposición de la acción de tutela, la Doctora Beatriz Elena Londoño Mira, actora en la presente causa, se desempeñaba como Notaria 19 del círculo de la ciudad de Medellín, cargo que ocupaba en provisionalidad desde el año de 1992.

1.3. El artículo 131 de la Constitución Política prevé, que el nombramiento de notarios en propiedad se realizará mediante concurso. Para el efecto, se expidió la Ley 588 de 2000 y su Decreto Reglamentario 3454 de 2006, los cuales disponen todo lo concerniente al ejercicio de la actividad notarial.

1.4. El Consejo Superior de la Carrera Notarial, órgano encargado de la administración y manejo de la actividad notarial, mediante el Acuerdo No. 1 de 2006, convocó a concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial, y así mismo, estableció los requisitos generales y específicos para acceder al mencionado concurso.

1.5. Para lo que interesa a esta causa, en el artículo 10° del citado Acuerdo 1 de 2006, se establecieron los requisitos generales que debían acreditar los aspirantes al concurso, exigiendo, entre otros, aportar [f]otocopia del certificado sobre antecedentes judiciales vigente expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad, con indicación de su fecha de expedición y refrendación”.

1.7. Afirma la accionante que el Decreto 3454 de 2006, artículo 4, inciso 3, dispone expresamente que “El aspirante tendrá en cuenta que al diligenciar y enviar el formulario estará afirmando bajo la gravedad del juramento, no tener ningún impedimento para ser designado notario, y que no ha sido condenado penal, disciplinaria o administrativamente por conductas lesivas del patrimonio del Estado, ni

sancionado con pena de suspensión o destitución por faltas en el ejercicio del cargo de notario, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto- Ley 960 de 1970, la Ley 734 de 2002 y demás normas que regulen la materia”; por lo que consideró que no se hacía necesario presentar copia del certificado de antecedentes judiciales, ya que con el diligenciamiento del formulario y su envío, era suficiente para probar que no tenía ningún tipo de antecedentes.

1.8. Mediante el Acuerdo N° 7 del 17 de mayo de 2007, expedido por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, la actora no fue admitida en el concurso por no haber allegado la fotocopia del certificado de antecedentes judiciales expedido por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), pues así lo exigía el parágrafo del artículo 4° del Decreto 3454 de 2006 y el artículo 10 del Acuerdo N° 1 de 2006.

1.9. Dentro de la oportunidad legal, la accionante interpuso recurso de reposición ante el Consejo Superior de la Carrera Notarial en contra de la decisión de no admisión al concurso. Con dicho escrito allegó copia auténtica del certificado de antecedentes judiciales vigente.

1.10. El Consejo Superior de la Carrera Notarial dio respuesta al recurso mediante Resolución N° 001113 del 27 de junio de 2007, en donde se confirmó la decisión inicial.

1.11. Acto seguido, en día 3 de julio de 2007, la accionante interpuso acción de tutela en contra del Consejo Superior de la Carrera Notarial, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales “al acceso y permanencia en el ejercicio de funciones y cargos públicos (artículo 40, numeral 7 Constitución Política) así como del derecho de defensa (artículo 29 ibidem)”, demandó como resultado de la orden de protección, que se le permitiera “present[ar] la prueba de conocimientos programada para el próximo domingo 22 de julio del presente año, dentro del concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad y el ingreso a la carrera notarial”.

1.12. Mediante sentencia del 18 de julio de 2007, el Tribunal Administrativo de Antioquia concedió el amparo solicitado y le ordenó al Consejo Superior de la Carrera Notarial que: “en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia profiera el acto administrativo que permita a la doctora Beatriz Elena Londoño Mira, actual Notaria

19 de Medellín, presentar la prueba de conocimientos programada para el día 22 de julio del presente año, dentro del concurso público y abierto para nombramiento de Notarios en propiedad y el ingreso a la carrera notarial”.

1.13. El Consejo Superior de la Carrera Notarial procedió a impugnar la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

1.14. Sin embargo, en cumplimiento a la decisión judicial de primera instancia, la entidad demandada admitió a la actora en el concurso y le permitió presentar la prueba de conocimientos. Así mismo, por ser un paso previo a la presentación de la prueba, dicha entidad procedió a realizar el análisis de requisitos y antecedentes y calificación de la experiencia, dándole un puntaje de 50 puntos.

1.15. Una vez presentado el examen de conocimientos, el Consejo Superior de la Carrera Notarial evaluó la prueba y publicó los puntajes, calificando a la demandante con un puntaje de 23,6.

1.1.6. Los puntajes obtenidos por la accionante en la calificación de la hoja de vida y la prueba de conocimientos, sumaron un total de 73.6 sobre los 100 establecidos para el ingreso a la carrera, razón por la cual fue incluida en la lista de aspirantes admitidos para presentar entrevista.

1.1.7. Por considerar que la protección obtenida en tutela era de alcance transitorio, el 25 de octubre de 2007 la actora procedió a formular la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo del Consejo Superior de la Carrera Notarial que había decidido no admitirla al concurso. Dicha acción fue radicada oportunamente ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia con el número de radicación 050001-23-31-000-2007-03164-00, sin que a la fecha de presentación de la tutela haya sido admitida la demanda.

1.18. Posteriormente, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 27 de septiembre de 2007, decidió revocar la providencia del 18 de julio de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, y, en su lugar, ordenó denegar el amparo que había sido concedido.

1.19. Siguiendo con las etapas del concurso, el Consejo Superior de la Carrera Notarial expidió el Acuerdo 133 del 16 de mayo de 2008, mediante el cual citó a entrevista a los aspirantes a notarías vinculadas geográficamente a la región de Medellín. La accionante no fue incluida en dicha lista y, por lo tanto, no fue llamada a entrevista quedando excluida del concurso.

1.20. La accionante considera que el proceder del Consejo Superior Notarial, de excluirla del concurso sin ninguna motivación, le ha violado sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso y permanencia en el desempeño de funciones y cargos públicos, razón por la cual acude a una nueva acción de tutela en procura de la protección de tales derechos.

1. Fundamentos de la nueva acción de tutela y pretensiones

En esta segunda acción de tutela, la accionante considera que sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso y permanencia en el desempeño de funciones y cargos públicos están siendo violados nuevamente por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, al no haberla citado a entrevista. Respalda su acusación en las siguientes razones:

2.1. Desconocimiento del régimen normativo de la carrera notarial

En cumplimiento del artículo 131 de la Constitución Política, se expidió la Ley 588 de 2000 por medio de la cual se establecieron las reglas a las que debe sujetarse el concurso para el nombramiento de notarios en propiedad. En esta ley se le otorgaron competencias estrictas al órgano rector de la Carrera Notarial, esto es, simplemente la potestad de convocar y administrar la carrera notarial. A juicio de la actora, el Consejo Superior de la Carrera Notarial no puede tener competencia normativa creadora y por ello no estaba facultado para expedir el Acuerdo No. 1 de 2006.

2.2. Violación a las normas reglamentarias de la carrera notarial

El Presidente de la República expidió el Decreto Reglamentario 3454 de 2006, mediante el cual se reglamenta la Ley 588 de 2000.

Manifiesta la accionante que en el artículo 5° de dicho Decreto se establecieron los requisitos que los aspirantes debían acreditar para participar en el respectivo concurso. En el listado no se encontraba el certificado de antecedentes judiciales. Además, el artículo 6° estableció que si el aspirante está impedido para participar en el concurso será eliminado de éste, mediante decisión motivada.

Por tanto, todo lo concerniente a la evaluación de méritos y antecedentes se haría conforme al Decreto 3454 de 2006 y, se debería tener en cuenta la previsión de carácter de medio probatorio del artículo 4, inciso 3, el cual dispone: “El aspirante tendrá en cuenta que al diligenciar y enviar el formulario estará afirmando bajo la gravedad del juramento, no tener ningún impedimento para ser designado notario, y que no ha sido condenado penal, disciplinaria o administrativamente por conductas lesivas del patrimonio del Estado, ni sancionado con pena de suspensión o destitución por faltas en el ejercicio del cargo de notario, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto- Ley 960 de 1970, la Ley 734 de 2002 y demás normas que regulen la materia”.

2.3. Revocatoria Directa

Manifiesta la actora que el Consejo Superior de la Carrera Notarial, además de acatar la orden proferida por el Tribunal administrativo de Antioquia, expidió un acto administrativo mediante el cual calificó los méritos y los antecedentes. “(...) Así, el Consejo no sólo dio cumplimiento a la orden de tutela, la que se remitía a ordenar un examen, sino que por vía unilateral creó y consolidó un derecho subjetivo a favor de la administrada (...)”.

Por lo tanto, si la tutela era revocada en segunda instancia, “(...) ello carece de virtualidad derogatoria de lo que ya era un derecho definido a favor de la doctora Londoño Mira, la consolidación de una situación resueltamente definida (...)”.

Por los argumentos expuestos anteriormente, la actora promovió por segunda vez acción de tutela, con el fin de que se le permitiera continuar en el concurso y, en consecuencia, se ordene al Consejo Superior de la Carrera Notarial, citar a entrevista a la aspirante, evaluar dicha entrevista y definir su inclusión en la lista de elegibles, conforme a la evaluación final obtenida en el proceso de méritos.

3. Oposición a la demanda de tutela

De esta segunda tutela interpuesta por la Doctora Beatriz Elena Londoño Mira contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial, conoció el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, quien decidió admitir la demanda y correr traslado de la misma a la entidad accionada para que se pronunciara al respecto.

Mediante escrito del 16 de julio de 2008, el Consejo Superior de la Carrera Notarial, actuando a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la parte accionante argumentando que “(...) el Decreto Ley 960 de 1970 en su artículo 165 y subsiguientes, establece cual es la entidad encargada de realizar y ejecutar el concurso de la carrera notarial, en tal sentido el Decreto 2148 de 1983 en su artículo 79 nos manifiesta que la carrera notarial y los concursos serán administrados por el Consejo Superior (...)”.

“(...) Los anteriores aspectos fueron retomados y plasmados en el acuerdo No. 1 de 2006 por medio del cual se convoca a concurso público y abierto para el nombramiento de los notarios en propiedad y el ingreso a la carrera notarial (...)”.

Así mismo, manifiesta que la tutela no es el mecanismo idóneo para que la accionante pueda hacer valer sus pretensiones, puesto que las acciones u omisiones constitutivas de amenaza o vulneración de derechos fundamentales deben ser denunciadas oportunamente. De no ser así la orden del juez vendría a ser extemporánea. En el caso concreto, a la fecha de presentación del escrito, ya se habían efectuado las entrevistas en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla y Medellín y se habían integrado las listas de elegibles de los círculos notariales, faltando que se finalicen las entrevistas en la ciudad de Cali para terminar con el proceso concursal.

La entidad accionada argumenta que en efecto se dio cumplimiento a la orden proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y se le permitió a la señora Londoño Mira presentar la prueba de conocimientos. Sin embargo, lo anterior no implica que esta entidad haya revocado unilateralmente la decisión de no admisión al concurso, ya que, “(...) si bien es cierto el fallo de tutela expresamente no decía que se le admitiera al concurso, al ordenar practicarle la prueba de conocimientos, siendo esta la segunda etapa del concurso, se entendía que había sido admitida y que por tanto había que calificarle los méritos y antecedente, ya que sería ilógico otorgarle puntaje solamente por

la prueba de conocimientos, sin evaluar sus méritos y antecedentes (...)".

Manifiesta igualmente que el Consejo de Estado, al revocar la decisión de primera instancia y negar el amparo solicitado, retrotrajo la situación de la accionante al punto de inicio; esto es, a su inadmisión del concurso, razón por la cual las etapas surtidas dentro del proceso concursal, quedan sin efecto alguno.

Concluye la entidad señalando que en el Acuerdo N° 133 de 2008, por medio del cual se citó a entrevista a los aspirantes clasificados para los círculos notariales de los departamentos de Antioquia y Chocó, no se manifestaron los motivos por los cuales la señora Beatriz Elena Londoño Mira no había sido citada a entrevista, toda vez que ella fue notificada del fallo del Consejo de Estado.

4. Pruebas que obran en el expediente

Dentro del expediente contentivo de la presente acción de amparo constitucional, se encuentran como pruebas, las siguientes:

a. Decreto 3454 de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 588 de 2000. (Folios 12 a 15)

a. Acuerdo No. 1 de 2006, por el cual se convoca a concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad y el ingreso a la carrera notarial. (Folios 16 a 50)

a. Acuerdo 07 de 2007 del Consejo Superior de la Carrera Notarial, por el cual se pública la lista de aspirantes al concurso público y la calificación resultante de la valoración efectuada sobre méritos y antecedentes. Este acuerdo negó el derecho a la tutelante a continuar en el concurso (Folios 51 a 52)

a. Fotocopia de página de internet del Ministerio del Interior y de Justicia-

Superintendencia de Notariado y Registro, en donde se observa en detalle el resultado del proceso concursal de la señora Beatriz Elena Londoño Mira (Folio 53).

a. Resolución No. 1113 de junio de 2007, por el cual se decide el recurso de reposición interpuesto por la tutelante y, en donde se confirmó la decisión de inadmisión al concurso (folios 54 a 56).

a. Constancia de los miembros del Consejo Superior de la Carrera Notarial sobre su disidencia acerca de los requisitos formales exigidos a los aspirantes (Folios 57 a 58)

a. Primera acción de tutela formulada por la señora Beatriz Elena Londoño Mira, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia (Folios 59 a 76).

a. Fallo de tutela del 18 de julio de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se concede el amparo de los derechos fundamentales solicitados por la señora Beatriz Elena Londoño Mira (Folios 77 a 93).

a. Acuerdo del Consejo Superior de la Carrera Notarial, mediante el cual se permite a la señora Beatriz Elena Londoño Mira presentar la prueba de conocimiento (Folio 94)

a. Fotocopia de página de internet del Ministerio del Interior y de Justicia-Superintendencia de Notariado y Registro, en donde se observa, el análisis de los méritos y antecedentes de la señora Londoño Mira con el puntaje obtenido y, la respectiva admisión al concurso notarial (folio 95).

a. Resultado de la prueba de conocimiento e inclusión en la lista de admitidos para entrevista (Folio 96)

a. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la tutelante ante el Tribunal Administrativo de Antioquia (Folios 97 a 126).

a. Sentencia de segunda instancia, proferida por el Consejo de Estado el 27 de septiembre de 2007, mediante la cual se revoca la providencia del 18 de julio de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y se niega el amparo constitucional (Folios 127 a 138).

a. Acuerdo No. 133 del 16 de mayo de 2008 del Consejo Superior de la Carrera Notarial, mediante el cual citó a entrevista en la ciudad de Medellín (Folios 139 a 152)

a. Acuerdo 150 del 2 de julio de 2008, mediante el cual se integra la lista de elegibles de la región de Antioquia (Folios 162 a 170)

a. Jurisprudencia del Consejo Superior de la Judicatura y de la Sección Quinta del Consejo de Estado, sobre el tema de la exigencia de ciertos requisitos para acceder al concurso notarial (Folios 171 a 207).

I. DECISIONES JUDICIALES

1. Decisión de primera instancia

Mediante providencia del 28 de julio de 2008, el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, negó el amparo invocado por la señora Beatriz Elena Londoño Mira.

Luego de analizar los hechos que dieron pie a la acción de tutela, procedió el a quo a hacer un análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema de derechos adquiridos y las meras expectativas, con el fin de determinar si el fallo de tutela del Tribunal Administrativo de Antioquia, proferido el 18 de julio de 2007, generó en cabeza de la actora un derecho adquirido, concluyendo al respecto que la decisión proferida en primera instancia no otorgó a la accionante un derecho de esta clase.

Con base en ello, sostuvo que haber admitido a la señora Londoño Mira en el concurso notarial fue consecuencia de la decisión de protección proferida en primera instancia. Dicho fallo fue revocado por el H. Consejo de Estado, por lo que la decisión inicial quedó sin valor. “(...) Por lo tanto, el derecho que se protegió a favor de la aspirante Londoño Mira solo se mantuvo hasta la fecha en que el ad quem revocó la decisión en comento y en tales condiciones es lógico que ningún derecho fundamental se ha conculcado a la accionante, razón suficiente para que esta Sala niegue el amparo constitucional (...)”.

Por lo tanto, si para el concurso de méritos, convocado por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, se habían establecido unos requisitos precisos, quienes pretendieran participar en dicho concurso debían atenerse al cumplimiento de estos. “(...) Luego no es viable que a través de esta vía constitucional se desconozca un procedimiento legalmente establecido (...)”.

Respecto de los derechos presuntamente violados, se sostuvo en el fallo que a la actora no se le han desconocido, ya que no se le ha negado la posibilidad de participar en el concurso. Por el contrario la accionante se presentó a la convocatoria, pero no adjuntó todos los requisitos exigidos, “(...) ello no significa que haya sido el Consejo Superior de la Carrera Notarial quién por mero capricho le haya impedido su participación (...)”. Fue en cumplimiento de las normas que reglamentan el concurso convocado por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, que no se admitió a la señora Londoño Mira

como aspirante al concurso, “(...) [p]or cuanto la misma no había cumplido oportunamente con el lleno total de los requisitos generales exigidos, precisamente por el artículo 10 del Acuerdo 001 de 2006 a través del cual se realizó la convocatoria y se establecieron los requisitos (...)”.

2. Impugnación

La decisión de primera instancia fue impugnada por la apoderada de la Doctora Beatriz Elena Londoño Mira, mediante escrito radicado el día 8 de agosto de 2008, ante el Consejo Superior de la Judicatura. En dicho escrito manifestó lo siguiente:

No se puede desconocer que el Consejo Superior de la Carrera Notarial llevó a cabo una actuación que desbordaba la orden contenida en el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 18 de julio de 2007. Dicha actuación, como fue la de calificar mediante acto administrativo los méritos y los antecedentes, creó a favor de la actora un derecho subjetivo que no podía ser desconocido unilateralmente por el Consejo Superior de la Carrera Notarial.

Por tanto, el hecho de que el Consejo Superior de la Carrera Notarial hubiese resuelto evaluar los méritos y antecedentes de la doctora Londoño Mira, sin esto ser parte de la decisión de primera instancia, “(...) vino a comportar la decisión unilateral de corrección de sus propios actos por la administración pública, cuestión por lo demás ajustada al ordenamiento jurídico (...)”.

El Tribunal Administrativo de Antioquia ordenó que se realizara la prueba de conocimientos a la señora Londoño Mira, por lo que la calificación de la prueba, una vez presentada, era una consecuencia natural de la orden proferida en sede de tutela, diferente con las etapas previas a la prueba de conocimiento. La decisión de tutela no incorporó la orden de evaluar los requisitos y antecedentes de la aspirante, pues esto correspondía a un momento anterior al de la prueba. Solo la administración, por vía directa podía entrar a evaluar los antecedentes y requisitos de la accionante. Por consiguiente, la decisión del Consejo de Estado, que revocó la tutela del Tribunal Administrativo de Antioquia, no tenía capacidad para dejar sin efecto lo que no había sido materia de sus competencias, esto es, las etapas previas a la prueba de conocimiento.

3. Decisión de segunda instancia

Mediante providencia del 15 de septiembre de 2008, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, del Consejo Superior de la Judicatura, procedió a modificar el fallo de primera instancia, el cual había negado el amparo solicitado y, en su lugar, declaró la improcedencia de la acción instaurada, por considerar que, por su intermedio, se buscar dejar sin efectos decisiones adoptadas en un proceso de tutela anterior. Fundamentó la decisión en lo siguiente:

Las actuaciones del Consejo Superior de la Carrera Notarial, de evaluar los antecedentes y requisitos y, en consecuencia admitir a la señora Londoño Mira en el concurso, respondían al cumplimiento de lo ordenado en el fallo del 18 de julio de 2007. Lo anterior, se debe a que las etapas anteriores a la prueba de conocimiento son inescindibles del concurso público y abierto para el nombramiento de los notarios en propiedad y, aunque éstas ya habían sido superadas, no se pueden desconocer. Por tanto, no se trató de una revocatoria directa de las decisiones previamente adoptadas por el Consejo Superior de la Carrera Notarial.

Queda claro que lo adoptado por el Consejo Superior de la Carrera Notarial, en cumplimiento del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, le permitió a la señora Londoño Mira participar en las fases del concurso. Es decir, que el fundamento de su participación estaba dado por la decisión de primera instancia. Luego, al ser revocada dicha decisión por el Consejo de Estado, perdió toda eficacia.

Afirma la Sala, que las pretensiones de la accionante tienen como objetivo dejar sin efecto el fallo de tutela adoptado por el Consejo de Estado, y por tanto, dejar en firme el fallo de primera instancia que fue el que permitió que la accionante participara en el concurso. “(...) Por lo que debe concluirse que se trata de una acción de tutela contra un fallo de tutela (...)”

Para la Sala, no hay duda que el asunto que la señora Beatriz Elena Londoño Mira plantea, “(...) ya fue debatido en sede constitucional y se decidió de fondo, en tanto que el amparo fue denegado en la segunda instancia y no hay evidencia de su revisión por parte de la Corte Constitucional. Luego es absolutamente improcedente el nuevo amparo constitucional que pretende la actora (...)”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

A través de la Sala Cuarta de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida en el proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del asunto

Como ha quedado explicado en el acápite de antecedentes, la actora ha presentado dos acciones de tutela contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial, por considerar que este organismo le ha violado sistemáticamente sus derechos al debido proceso y al acceso y permanencia en el desempeño de funciones y cargos públicos, al no haberla admitido al concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial -región de Medellín-, con el argumento de que ella no adjuntó con la inscripción, y dentro de la oportunidad legal prevista, fotocopia del certificado sobre antecedentes judiciales expedido por el DAS, conforme lo exigía el artículo 10º del Acuerdo 1 de 2006.

En ese contexto, la primera tutela es promovida por aquella con el propósito de lograr que se le admitiera en el concurso y se le permitiera presentar la prueba de conocimientos. El amparo fue concedido por el juez de primera instancia, quien en efecto le ordenó al Consejo Superior de la Carrera Notarial autorizar a la actora para presentar el examen. Esta decisión fue sin embargo revocada en segunda instancia, en cuyo fallo el juez decidió negar la tutela.

La segunda acción de tutela, que es materia de revisión en la presente causa, la motiva la decisión del Consejo Superior de la Carrera Notarial de no convocar a la actora a entrevista, a pesar de haber superado las etapas previas del concurso. Con ella, busca entonces que se le cite a entrevista, se evalúe la misma y se defina su inclusión en la lista de elegibles.

Con respecto a esta segunda tutela, la entidad demandada sostiene que, desde el

mismo momento de la inscripción, la actora no había sido admitida al concurso por incumplir uno de los requisitos generales previstos en la ley, de manera que su participación posterior en dicho concurso fue sólo el producto de una decisión de tutela que así lo ordenó. Sin embargo, en la medida que tal decisión fue revocada en segunda instancia, las cosas volvieron al estado inicial. Destaca dicha entidad de la presente acción de tutela es temeraria en cuanto el punto fue resuelto en la primera tutela.

Las decisiones de instancia que se pronunciaron con respecto a la segunda acción de tutela, no acogieron la solicitud de amparo constitucional. (i) El juez de primera, tras negar la protección, destacó que el fundamento de la participación de la actora en el concurso público estaba dado por un fallo de tutela anterior, que al haber sido revocado, dejó sin valor ni efecto su presencia en dicho concurso. (ii) Por su parte, el juez de segunda instancia consideró que la tutela era totalmente improcedente, al encontrar que, respecto de las pretensiones de la actora, existe cosa juzgada constitucional en cuanto las mismas fueron decididas de fondo en la acción de tutela anterior. En este sentido, aclaró que, en realidad, el objetivo de la actora se dirigía a dejar sin efecto el fallo de segunda instancia de la primera tutela, asunto que no es posible tramitar nuevamente pues, como lo ha definido la Corte Constitucional, no cabe la tutela contra tutela.

Atendiendo a los argumentos expuestos en el presente proceso, antes de entrar a identificar el problema jurídico de fondo y los temas que eventualmente deberían tratarse para solucionarlo, la Sala considera necesario definir previamente si el asunto sometido a examen ya fue objeto de pronunciamiento en sede constitucional y, en consecuencia, si lo que en realidad se cuestiona en esta causa es una decisión de tutela anterior.

3. La acción de tutela es improcedente para cuestionar actuaciones y decisiones que se adopten en procesos de tutela. Reiteración de jurisprudencia

3.1. El tema de la tutela contra tutela ya ha sido objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, que en innumerables pronunciamientos sobre la materia, ha dejado en claro que la misma es del todo improcedente.

3.2. En la Sentencia SU-1219 de 2001, la Sala Plena de esta Corporación unificó su posición al respecto, señalando que las sentencias de tutela, y en general las decisiones

que se adopten en el trámite de esta clase de procesos, no pueden ser objeto de controversia constitucional a través de la formulación de una nueva acción de tutela, pues tal proceder, además de alterar la naturaleza jurídica del amparo constitucional, le estaría reconociendo un carácter indefinido a los conflictos jurídicos que se ventilan por esa vía, lo cual atentaría contra los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, ocasionando también grave perjuicio al goce efectivo y real de los derechos fundamentales que la tutela está llamada a garantizar de manera cierta, estable y oportuna.

Sobre el punto, dijo la Corte en la citada Sentencia SU-1219 de 2001:

“Ahora bien, la importancia de evitar que toda sentencia de tutela pueda impugnarse, a su vez, mediante una nueva tutela, con lo que la resolución del conflicto se prolongaría indefinidamente en desmedro tanto de la seguridad jurídica como del goce efectivo de los derechos fundamentales, radica en la necesidad de brindar una protección cierta, estable y oportuna a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados. De allí la perentoriedad de los plazos para decidir, la informalidad del procedimiento y el mecanismo de cierre encomendado a la propia Corte Constitucional, v.gr. el trámite procesal de la revisión eventual, con miras a garantizar la unificación de criterios y la supremacía constitucional. Todo ello por decisión del Constituyente, que optó por regular de manera directa la acción de tutela y no siguió la técnica tradicional de deferir al legislador estos aspectos de orden procedimental”.

3.3. En la misma providencia, la Corte explicó que la improcedencia de la tutela contra tutela no se funda en la idea de que los jueces constitucionales son infalibles y están exentos de cometer errores en el trámite de dichas acciones, pues no se descarta que ello pueda llegar a suceder. En realidad, el fundamento de la medida está en el procedimiento especial que el propio constituyente del 91 diseñó para la tutela, y que prevé el trámite de la “eventual revisión” ante la Corte Constitucional (C.P. art.86), “de manera que sea este órgano de control, dentro del mismo proceso y no en uno nuevo, quien entre a calificar la actuación del juez y a determinar si la misma se encuentra ajustada a derecho”¹.

3.4. Esa labor de control por parte de la Corte Constitucional, a través del proceso de la

eventual revisión, tiene lugar en dos momentos específicos: (i) cuando decide seleccionar para revisión la acción de tutela con sus respectivos fallos, procediendo a emitir pronunciamiento de fondo mediante sentencia sobre el asunto planteado; (ii) y cuando opta por no seleccionar la tutela excluyéndola de revisión, con lo cual debe entenderse que la Corte confirma y avala la actuación llevada a cabo en las respectivas instancias judiciales, concretamente, en el último de los fallos producidos al interior del respectivo proceso (Decreto 2591, Art. 33).

El tema fue tratado en la citada sentencia de unificación, en los siguientes términos:

“La Constitución misma previó un proceso especial contra cualquier falta de protección de los derechos fundamentales: la revisión de las sentencias de tutela proferidas por los jueces constitucionales (art. 86 inciso 2º C.P.). La revisión que lleva a cabo la Corte Constitucional incluye las vías de hecho de los mismos jueces de tutela. Se trata de un mecanismo especial para garantizar el cierre del sistema jurídico por el órgano constitucional encargado de salvaguardar la supremacía de la Constitución.

“...”

El procedimiento de revisión es, por tanto, un mecanismo expresamente regulado en la Constitución con el fin de brindar una protección óptima a los derechos fundamentales en atención a la importancia que ellos tienen para las personas y el sistema democrático y constitucional de derecho. Ninguna otra acción, sea constitucional o legal, goza de un mecanismo equivalente al de la revisión de la decisión judicial. Y no podía ser de otra manera, dada la función confiada a la Corte Constitucional para la constante defensa de los derechos fundamentales.

“...”

Los eventuales errores de los jueces de tutela constitutivos de vías de hecho pueden ser corregidos en el trámite de revisión que se surte por parte de la Corte Constitucional como órgano de cierre del ordenamiento jurídico y garante de la seguridad jurídica. No escapa a la Corte que el trámite de selección de las sentencias de tutela para revisión puede incurrirse en una equivocación al excluir un fallo de tutela que constituye una verdadera vía de hecho y con ello en una afectación de derechos o bienes jurídicamente

protegidos. Pero esta posibilidad es ocasional y excepcional. En cambio, de admitirse que contra toda sentencia de tutela puede presentarse una nueva tutela por vías de hecho, la afectación de los derechos fundamentales así como del mecanismo judicial efectivo para su protección sería en la práctica permanente y general, y, por lo tanto, desproporcionadamente mayor. En todo caso el sistema de selección para revisión puede ser susceptible de mejoras tendientes a minimizar la ocurrencia de errores en el estudio de la totalidad de las decisiones de tutela remitidas a la Corte Constitucional. Es por ello que ponderados todos estos factores la Corte arriba a la conclusión que la respuesta que más se ajusta a la Constitución es que no procede la tutela contra sentencias de tutela.”

3.5. Así, el proceso de “revisión eventual” que deben surtir todos los asuntos de tutela remitidos a la Corte, y no una nueva tutela, se constituye en el mecanismo judicial idóneo para garantizar el debido proceso en sede de amparo constitucional, pues por esa vía es que se pueden corregir las falencias originadas en las respectivas instancias. De manera complementaria, como forma de coadyuvar a dicho proceso, es posible presentar también ante la misma Corporación escritos de solicitud de revisión en el que se consignen los motivos por los cuales no se está de acuerdo con el fallo de instancia, escritos que a su vez son juiciosamente valorados y tenidos en cuenta al momento de decidir sobre la selección y revisión del respectivo proceso.

3.6. Con base en estos razonamientos, en el fallo de unificación la Corte precisó que, cuando la Corporación, a través de sus distintas Salas de Selección o de Revisión pone fin a un proceso de tutela, ya sea dictando la correspondiente sentencia o excluyéndolo de revisión mediante Auto (y éste no ha sido insistido), tal determinación hace tránsito a cosa juzgada constitucional y se torna inmutable, sin que sea posible que sobre tal controversia pueda reabrirse un nuevo debate. En el caso de los procesos que no son seleccionados para revisión, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional recae directamente sobre la sentencia de única o de segunda instancia, según el caso, quedando ésta formal y materialmente ejecutoriada. Por el contrario, cuando el proceso de tutela es seleccionado para revisión y el mismo es decidido por la Corte mediante sentencia, es sobre la sentencia de la Corte que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

3.7. En relación con esto último, es necesario precisar que, con carácter excepcional y restrictivo, y previo el cumplimiento de precisos requisitos -de contenido formal y material-, se pueden promover incidentes de nulidad contra las decisiones adoptadas por la Corte, siempre y cuando se establezca que, por su intermedio, se incurrió en irregularidades que implican violación del derecho fundamental al debido proceso. Dicho incidente se tramita directamente ante la propia Corte Constitucional, y constituye el mecanismo judicial a través del cual, eventualmente, se le permite a la Corporación “revisar sus propias actuaciones, de manera que le sea posible establecer si, frente a un caso concreto y en una situación específica, ha desconocido grave e incorregiblemente alguna de las garantías procesales previstas en la Constitución y las leyes”³.

3.8. En esos términos, es claro que resulta jurídicamente inadmisibles promover otra acción de tutela en relación con hechos que de una u otra forma ya han sido decididos en ese mismo escenario de la tutela, pues respecto de ellos opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, y el juez de amparo carece de competencia funcional para resolver sobre esa nueva tutela. En punto a este aspecto, dijo la Corte en la Sentencia SU-1219 de 2001:

El afectado e inconforme con un fallo en esa jurisdicción, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión.⁴ En el trámite de selección y revisión de las sentencias de tutela la Corte Constitucional analiza y adopta la decisión que pone fin al debate constitucional. Este procedimiento garantiza que el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional conozca la totalidad de las sentencias sobre la materia que se profieren en el país y, mediante su decisión de no seleccionar o de revisar, defina cuál es la última palabra en cada caso. Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los peticionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.).

3.9. Así las cosas, puede entonces concluirse que a partir de la Sentencia SU-1219 de 2001, la Corte Constitucional adoptó una posición uniforme en torno al tema de la tutela contra tutela, para establecer como regla de interpretación imperante que la misma no es procedente en ningún caso. Esta posición ha sido reiterada entre otras, en las Sentencias T-444 de 2002, T-200 de 2003, T-1028 de 2003, T-1164 de 2003, T-582 de 2004, SU-154 de 2006 y T-104 de 2007. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-444 de 2004, la Corte dijo:

“Esta Corte en oportunidad anterior y por la Sala Plena en Sentencia de Unificación, expresó que no procede la acción de tutela contra procesos de tutela ya definidos con anterioridad, dado que de ser así ello atentaría contra los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, no siendo viable abrir un nuevo debate sobre una acción de tutela ya decidida y con mayor razón si ésta ha sido objeto de pronunciamiento en sede de revisión por la Corte Constitucional.”

De igual manera, en la Sentencia T-1164 de 2003, expresó:

“En la sentencia SU-1219 de 2001, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda, se afirmó que, a diferencia de las vías de hecho en las que incurren los jueces ordinarios, frente a las providencias de los jueces de tutela no procede la tutela. Lo anterior, puesto que la Constitución contempló en el artículo 86 inciso 2º el mecanismo de la selección para revisión mediante el cual se pueden subsanar los errores de los jueces de instancia en los siguientes términos: ‘[e]l fallo, (...), podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión’.”

3.10. Conforme con lo expuesto, pasa la Sala a establecer si lo que se plantea en el presente caso es una tutela contra tutela conforme lo sostiene el juez de segunda instancia. Con ese propósito, la Sala iniciará el análisis del caso concreto haciendo un recuento de las circunstancias fácticas que motivaron la presentación de la acción de tutela.

4. El caso concreto. Improcedencia de la presente acción de tutela por dirigirse contra una decisión adoptada en un proceso de tutela anterior

4.1. Como ha quedado explicado en el acápite de antecedentes, la actora, quien se desempeñaba como Notaria 19 de Medellín, se inscribió al concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial -región de Medellín-, convocado por el Acuerdo N° 1 de 2006, expedido por el Consejo Superior de la Carrera Notarial (en adelante CSCN), con fundamento en el artículo 131 de la Constitución Política, el Decreto 960 de 1970, la Ley 588 de 2000 y el Decreto 3454 de 2006.

4.2. Una vez analizada la documentación, el CSCN decidió no admitirla al concurso y, por tanto, no citarla a la prueba de conocimientos, por no haber adjuntado con la inscripción, y dentro de la oportunidad legal prevista, fotocopia del certificado sobre antecedentes judiciales expedido por el DAS, conforme lo exigen los artículos 4° del Decreto Reglamentario 3454 de 2006 y 10° del Acuerdo 1 de 2006.

4.3. Contra dicha decisión la accionante interpuso el recurso de reposición, el cual le fue resuelto desfavorablemente por el CSCN, mediante la Resolución N° 001113 de 2007.

4.4. Como consecuencia de lo anterior, el día 3 de julio de 2007, la actora promovió una primera acción de tutela ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, para que se le permitiera presentar la prueba de conocimientos. En Sentencia del 18 de julio de 2007, el Tribunal le concedió el amparo solicitado y le ordenó al CSCN que: “en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia profiera el acto administrativo que permita a la doctora Beatriz Elena Londoño Mira, actual Notaria 19 de Medellín, presentar la prueba de conocimientos programada para el día 22 de julio del presente año, dentro del concurso público y abierto para nombramiento de Notarios en propiedad y el ingreso a la carrera notarial”.

4.5. En cumplimiento del fallo de primera instancia, a través de Acto Administrativo del 18 de julio de 2007, el CSCN autorizó a la actora para presentar la prueba de conocimientos programada para el día 22 de julio de 2007, la cual, una vez realizada, arrojó una calificación de 23, 6 puntos. Al mismo tiempo, en el entendido que el efecto de la decisión judicial era el de admitir a la actora en el concurso, el CSCN también procedió a cumplir con el primer criterio de selección, cual era el de analizar sus méritos y antecedentes, asignándole a éstos una calificación de 50 puntos.

4.6. Cumplidas las dos primeras fases del concurso, correspondía seguir con la fase de entrevista, apareciendo la actora en la publicación de resultados como admitida para presentarla.

4.7. En todo caso, el fallo del Tribunal Administrativo de Antioquia fue impugnado por el CSCN, al considerar que su proceder inicial se había ajustado a la ley del concurso. En providencia del 27 de septiembre de 2007, La Sección Cuarta del Consejo de Estado, a quien le correspondió conocer de la aludida impugnación, decidió revocar la sentencia del Tribunal y, en su lugar, negó la solicitud de tutela. Adujo el juez de tutela de segunda instancia, que la actora no acreditó en tiempo el cumplimiento de los requisitos generales, en particular el que le exigía aportar fotocopia del certificado sobre antecedentes judiciales expedido por el DAS, razón por la cual, con la decisión del CSCN, de excluirla del concurso, no se le violaron sus derechos fundamentales.

4.8. En virtud de la anterior decisión, el CSCN expidió el Acuerdo N° 133 de 2008, “Por el cual se cita a entrevista a la región de Medellín”. En dicho acuerdo, fijó la fecha, hora y lugar para la realización de entrevista a los aspirantes a notarías vinculadas geográficamente a la región de Medellín, sin incluir en él a la actora. Posteriormente, expidió el Acuerdo 150 de 2008, “por el cual se integran las correspondientes listas de elegibles para la región de Medellín”, y tampoco en éste aparece la demandante.

4.9. En la sentencia de segunda instancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado dispuso enviar el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez en la Corte, el mismo se radicó con el número T-1765402 y fue sometido al trámite de selección. La Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional, mediante Auto del 22 de noviembre de 2007, decidió no seleccionarlo para revisión, sin que se hubiere presentado solicitud de insistencia alguna. En estos términos, la sentencia de tutela del Consejo de Estado quedó formal y materialmente ejecutoriada, operando respecto de ella el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

4.10. En esta instancia, con fecha 9 de julio de 2008, la actora decide promover una segunda acción de tutela, que es precisamente la que en esta oportunidad le corresponde estudiar a la Sala. En esa nueva acción cuestiona, tanto la decisión del CSCN

de no admitirla al concurso, por no haber cumplido con el requisito de anexar fotocopia del certificado de antecedentes judiciales, como también la decisión de ese órgano de no convocarla a entrevista.

Con respecto a la primera decisión, sostiene que la Ley 588 de 2000, por medio de la cual se establecieron las reglas a las que debe sujetarse el concurso para el nombramiento de notarios en propiedad, sólo le otorgó competencia al órgano rector de la Carrera Notarial para convocar y administrar la carrera notarial, con lo cual éste no tenía competencia normativa creadora y por ello no estaba facultado para expedir el Acuerdo N° 1 de 2006. Agrega, además, que los requisitos para participar en el concurso público eran los previstos en el Decreto 3454 de 2006, reglamentario de la Ley 588 de 2000, en el que no se exigía al aspirante anexar el certificado de antecedentes judiciales.

4.11. Pues bien, a luz de la situación fáctica descrita, coincide esta Sala con el planteamiento del juez de segunda instancia en la presente causa, en el sentido de considerar que el asunto relacionado con la admisión y permanencia de la actora en el concurso para el nombramiento de notarios, ya fue debatido en sede de tutela, y que lo pretendido con la segunda acción, es en realidad dejar sin efectos la Sentencia del Consejo de Estado proferida dentro de la primera tutela el 27 de septiembre de 2007, para en su lugar, reconocer firmeza a la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, que dentro de esa misma acción le había permitido a la demandante ser admitida en el referido concurso.

4.12. Para la Sala, es claro que en el caso bajo examen, se revive una controversia que ya fue resuelta en la acción anterior y, por tanto, lo que se propone es una tutela contra tutela, que conforme con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, resulta del todo improcedente.

4.13. A la anterior conclusión se llega por dos razones fundamentales. La primera, por cuanto el planteamiento inicial de la demanda, parte de cuestionar nuevamente la decisión del CSCN, de no admitir a la actora en el concurso por no haber aportado en tiempo copia del certificado de antecedentes judiciales, situación que claramente inspiró la presentación de la primera tutela y que fue definida en la precitada sentencia del Consejo

de Estado del 27 de septiembre de 2007. La segunda, por cuanto los demás fundamentos de la acusación se dirigen contra decisiones del CSCN, como fueron las de haber analizado los méritos y antecedentes de la actora y la de no haberla citado a entrevista, las cuales, sin lugar a dudas, son una consecuencia necesaria y lógica del primer proceso de tutela y de las decisiones que allí se tomaron.

4.14. En relación con el primer aspecto, basta confrontar el texto de la demanda para confirmar que en ella, de manera puntual y concreta, la actora dedica gran parte de la argumentación para controvertir el mismo hecho que expresamente motivó la primera acción de tutela, valga insistir, la decisión de inadmisión al concurso por falta del cumplimiento del requisito de aportar copia del certificado de antecedentes judiciales. En efecto, al explicar en que consiste la violación de los derechos fundamentales por parte del CSCN, en los puntos 1 y 2 de la demanda la actora se refiere al “desconocimiento del régimen normativo de la carrera notarial” y a la “violación a las normas reglamentaria de la carrera notarial”, cuestionando en ellos -como ya se mencionó- la competencia de dicho órgano para expedir el Acuerdo N° 1 de 2006 y, por tanto, para exigir el cumplimiento de los requisitos en él contenidos, como es precisamente el caso de aportar copia del certificado de antecedentes judiciales. En relación con el punto se concluyó en el libelo:

“Cumpliendo a cabalidad estas disposiciones normativas, la doctora Londoño Mira se presentó al Concurso. Y tal como se narró en los hechos 8°, 9° y 10°, con fundamento en el numeral 2° del Artículo 10 del Acuerdo 01 de 2006 expedido por el Consejo Superior de la carrera notarial, éste no admitió a la aspirante en el concurso notarial. Dicho Consejo desconoció de tajo, la Ley 588 de 2000 y su decreto reglamentario, es decir, las normas que regulaban el debido proceso administrativo de la carrera notarial.”(Subrayas y negrillas fuera de texto).

4.15. Sobre lo segundo, encuentra la Sala que, contrario a lo sostenido por la demandante, las decisiones adoptadas por el CSCN, de analizar y calificar los méritos y antecedentes de la actora, y de no haberla citado a entrevista, fueron proferidas, la primera, en cumplimiento de la orden de tutela de primera instancia, y, la segunda, en cumplimiento de la orden de tutela de segunda instancia, producidas ambas dentro de la primera acción de tutela promovida por la actora contra el CSCN.

4.16. Al respecto, cabe resaltar que si bien la medida de protección adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, expresamente estaba dirigida a que el CSCN expidiera un acto administrativo que permitiera a la actora presentar la prueba de conocimientos, es claro que tal decisión llevaba implícita la orden de admitirla en el concurso, pues de otra manera no se explica su presencia en la aludida prueba. En torno a este punto, el artículo 8° del Acuerdo 1 de 2006, luego de referirse a los criterios de selección para el concurso de Notarios, dispone expresamente que: “[c]on la finalidad de garantizar que la lista de elegibles esté integrada por participantes que posean los méritos, capacidades, experiencia e idoneidad para sumir la prestación del servicio notarial en propiedad, los aspirantes aceptados a concurso serán sometidos al análisis de méritos y antecedentes y convocados a presentar la prueba de conocimientos”. Tal mandato no deja duda a cerca de que la participación en las distintas fases del concurso, en particular en la prueba de conocimientos, depende de que el aspirante haya sido previamente aceptado al mismo, pues solo así se entiende legitimado para intervenir en el mencionado concurso.

4.17. Interpretar la orden del Tribunal, en el sentido de que sólo autorizó la práctica de la prueba de conocimientos, ningún efecto jurídico hubiera tenido para la actora. Dicho mandato habría resultado inocuo, pues una vez presentado el examen, no hubiera sido posible adelantar ningún otro tipo de actuación adicional, resultando ineficaz la medida de protección ya que, en todo caso, se entendería que la accionante estaba fuera de las otras fases del concurso. Era evidente que la orden de presentación de la prueba no estaba desligada de la posibilidad de agotar las otras instancias del concurso. En este contexto, lo que procedía era no solo la práctica formal del examen, sino también la evaluación y calificación del mismo, y con ello, la participación en las demás instancias del concurso, sobre todo, si éstas debían surtirse con anterioridad como era el caso, precisamente, del análisis de méritos y antecedentes.

4.18. Esta última conclusión, es precisamente la que deriva de la propia sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, así como también del planteamiento de la demanda que le correspondió resolver en primera instancia, pues las dos perseguían el objetivo de activar la participación de la actora en el concurso público y abierto para notarios en propiedad. No sobra recordar que lo que se cuestionaba en la primera tutela era precisamente la decisión del CSCN de haber excluido a la actora del concurso por no

aportar en tiempo copia del certificado de antecedentes judiciales. La inadmisión al concurso por esta causa, fue claramente criticada y cuestionada por el Tribunal en su sentencia, al considerar que, teniendo la actora la condición de Notaria, se trataba de una información que estaba en manos de las autoridades públicas a cargo del concurso, por estar contenida y actualizada en la hoja de vida que reposaba en la Superintendencia de Notariado y Registro. Conforme con ello concluyó que, en virtud del principio de buena fe, tal certificado no le era exigible a la actora, y menos oponible para impedir su participación en el concurso, ya que los antecedentes judiciales de la demandante podían ser conocidos por el CSCN a través de otros medios igualmente idóneos.

4.19. Desde este punto de vista, las decisiones adoptadas por el CSCN, en particular la de analizar y calificar los méritos y antecedentes de la actora, no respondieron, como ésta lo afirma erradamente en la demanda, a un acto unilateral que desbordó el ámbito de la orden de protección y generó un derecho subjetivo a su favor, inamovible e inmodificable. Se trató en realidad de medidas derivadas directamente del cumplimiento de la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, y en este contexto, estuvieron vigentes mientras la decisión mantuvo su eficacia. Según lo disponen los artículos 2° del Decreto 3454 de 2006 y 8° del Acuerdo N° 1 de 2006, el “análisis de méritos y antecedentes” corresponde a la primera fase del concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad, constituyéndose la “prueba de conocimiento” en la segunda etapa. De ello se deriva que, habiendo sido admitida la actora al concurso conforme a la orden de tutela de primera instancia, de acuerdo con las normas reguladoras del concurso y con dicha orden, le correspondía necesariamente al CSCN llevar a cabo el análisis de méritos y antecedentes, por tratarse de una fase superada frente a la prueba de conocimientos e inescindible de ésta y del propio concurso.

4.20. En consecuencia, hay que concluir que, aun cuando el fallo del Tribunal no exigía expresamente la admisión de la actora al concurso, al ordenar que le fuera practicada la prueba de conocimientos, y ser ésta la segunda fase del concurso, fuerza era concluir que la misma había sido admitida y, en consecuencia, que era necesario no sólo evaluar y calificar dicho examen, sino también, los aspectos correspondientes a la

primera fase, es decir, el análisis de los méritos y antecedentes.

4.21. Sobre este particular, debe precisarse igualmente que si las medidas que permitieron a la accionante participar en las distintas fases del concurso, tuvieron un claro fundamento en la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, al ser ésta revocada por el Consejo de Estado, tales medidas quedaron sin efecto alguno, de manera que la situación se retrotrajo al estado en que se encontraba antes de producirse la orden de protección; esto es, a lo resuelto por el CSCN en la Resolución N° 001113 de 2007, mediante la cual se confirmó la decisión de inadmitir a la actora al concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad, por no haber adjuntado con la inscripción, y dentro de la oportunidad legal, fotocopia del certificado sobre antecedentes judiciales expedido por el DAS, conforme lo exige el artículo 10° del Acuerdo 1 de 2006.

4.22. De acuerdo con el significado atribuido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, revocar es anular o dejar sin efecto un mandato o una resolución. A la luz de la situación planteada, ello significa que la providencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia quedó sin efecto alguno al producirse su revocatoria por la decisión del Consejo de Estado de segunda instancia, y con ella, también la actuación administrativa que se adelantó con base en el referido fallo.

4.23. Coincidiendo con lo anterior, el tema de los efectos de las decisiones sobre las impugnaciones de los fallos de tutela se encuentra expresamente regulado en el artículo 7° del Decreto 306 de 1992, reglamentario del Decreto 2591 de 1991. Al respecto, la norma es clara en disponer que cuando el juez que conozca de una impugnación, o la Corte Constitucional al decidir una revisión, revoque el fallo que haya ordenado realizar una conducta, quedarán sin efectos, tanto la providencia objeto de la revocatoria, como la actuación que haya realizado la autoridad administrativa en cumplimiento del respectivo fallo. La norma es del siguiente tenor:

Art. 7°- de los efectos de las decisiones de revisión de la Corte Constitucional y de las decisiones sobre las impugnaciones de fallos de tutela. Cuando el juez que conozca de la impugnación o la Corte Constitucional al decidir una revisión, revoque el fallo de tutela que haya ordenado realizar una conducta, quedará sin efecto dicha

providencia y la actuación que haya realizado la autoridad administrativa en cumplimiento del fallo respectivo.

4.24. En consecuencia, la decisión adoptada por el CSCN, de no citar a entrevista a la actora, que en realidad se traduce en su exclusión del concurso, se produjo, entonces, en obediencia a la decisión de segunda instancia dentro de la primera acción de tutela y es, por tanto, consecuencia directa y necesaria de la misma. El CSCN no podía actuar de manera distinta, pues de haber permitido su continuidad en el concurso, ello le habría significado desacatar una orden judicial, la sentencia del Consejo de Estado, que a su vez revocó la del Tribunal y en su lugar negó la solicitud de tutela, por encontrar que la actora no acreditó en tiempo el cumplimiento de uno de los requisitos generales, en particular el que le exigía aportar fotocopia del certificado sobre antecedentes judiciales, lo cual habilitaba legitimante al CSCN para excluirla del concurso.

4.25. La sentencia de tutela del Consejo de Estado le fue debidamente notificada a la actora, luego era claro que ella conocía las consecuencias que se derivaban de la misma. Desde este punto de vista, la decisión del CSCN de no llamarla a entrevista, materializada en el hecho de no haberla incluido en el Acuerdo N° 133 de 2008, "Por el cual se cita a entrevista a la región de Medellín", no fue sorpresiva ni tampoco obedeció a un acto unilateral del organismo, independientemente de que así lo considere la actora. Que a su juicio, la no citación a entrevista haya debido producirse mediante acto administrativo particular y concreto, debidamente motivado, es un aspecto que le corresponde plantear ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme lo hizo frente a la decisión inicial adoptada por el CSCN de no vincularla al concurso, cuya demanda se encuentra actualmente en trámite de admisión ante el propio Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia.

4.26. Los anteriores planteamientos, son suficientes para concluir que las pretensiones que motivan la presente tutela, en realidad se refieren a asuntos debatidos en un proceso de tutela anterior. Concretamente, tales pretensiones persiguen dejar sin efectos la sentencia del 27 de septiembre de 2007, dictada en segunda instancia por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro de la primera acción de tutela presentada por la demandante contra el CSCN, para, en su lugar, reconocer firmeza a la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, que dentro de esa misma acción le

había permitido a la demandante ser admitida en el concurso.

4.27. Como ya se explicó, ese primer proceso de tutela fue remitido a la Corte Constitucional para su eventual revisión y radicado con el número T-1765402. Sin embargo, por decisión de la Sala de Selección Número Once, el mismo no fue escogido para revisión, quedando la sentencia del Consejo de Estado formal y materialmente ejecutoriada, operando respecto de ella el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

4.28. Se trata, entonces, de un típico caso de tutela contra tutela, que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no puede ser objeto de nuevo pronunciamiento en esta sede, pues no es jurídicamente admisible reabrir un debate sobre una acción de tutela ya decidida, en cuanto ello atentaría contra los principio de seguridad jurídica y cosa juzgada constitucional.

4.29. En este orden de ideas, en la parte resolutive de esta sentencia, la Sala procederá a confirmar la decisión proferida en segunda instancia por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se declaró improcedente la presente acción de tutela, promovida por la Doctora Beatriz Elena Londoño Mira contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial.

IV. DECISION

En merito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR la Sentencia del 15 de septiembre de 2008, proferida en segunda instancia por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro de la acción de tutela promovida por Beatriz Elena Londoño Mira contra el Consejo Superior de la Carrera Notarial, mediante la cual se modificó el fallo de primera instancia que había negado el amparo solicitado y, en su lugar, se declaró la improcedencia de la tutela.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado Ponente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con Excusa

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-200 de 2003.

2 Sentencia ibídem.

3 Auto de Sala Plena del 15 de julio de 2003, mediante el cual se resuelve una solicitud de nulidad contra la Sentencia T-076 de 2003.

4 Art. 86 C.P., y arts. 32 y 33 del Decreto 2591 de 1991. Además, sentencia C-1716 de 2000, MP Carlos Gaviria Díaz.