



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD ELECTORAL  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2024-00043-00  
**Demandante:** Leonardo Augusto Torres Calderón  
**Demandado:** Hernán Penagos Giraldo – Registrador Nacional del Estado Civil.

**Temas:** Admisión de la demanda y estudio de la solicitud de suspensión provisional del acto demandado

**AUTO DE ÚNICA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Se resuelve sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional del acto de elección censurado.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

1. En ejercicio del medio de control de nulidad electoral<sup>1</sup>, el señor Leonardo Augusto Torres Calderón<sup>2</sup> demandó el acto de elección de Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil, así como distintos actos administrativos previos proferidos con ocasión de dicho proceso por parte de los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En concreto, formuló las siguientes pretensiones:

**Primera.** Que se declare la nulidad de los siguientes actos electorales definitivos:

- Acuerdo 15 del 22 de noviembre de 2023. “Por medio del cual se escoge al doctor Hernán Penagos Giraldo, identificado con la cédula de ciudadanía 16.112.429 de Samaná (Caldas), como Registrador Nacional del Estado Civil para el periodo 2023-2027”.
- Acuerdo 017 del 29 de noviembre de 2023. “Por medio del cual se confirma al doctor Hernán Penagos Giraldo, identificado con la cédula de ciudadanía

<sup>1</sup> Previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En adelante CPACA.

<sup>2</sup> Actuando mediante apoderada judicial. Obra el poder conferido por el accionante a la profesional en derecho Clara Patricia Cáceres Quintero, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51931232 de Bogotá y tarjeta profesional No. 164.556 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

16.112.429 de Samaná (Caldas), como Registrador Nacional del Estado Civil para el periodo 2023-2027”.

**Segunda.** - Que se declare la nulidad de los siguientes actos preparatorios:

Acuerdo 003 de 16 de julio de 2023. [...]. Acuerdo 004 de 16 de julio de 2023. [...]. Acuerdo 005 de 16 de agosto de 2023. [...]. Acuerdo 006 de 22 de agosto de 2023. [...]. Acuerdo 008 de 11 de septiembre de 2023. [...]. Acuerdo 009 de 13 de octubre de 2023. [...]. Acuerdo 010 de 20 de octubre de 2023. [...]. Acuerdo 011 del 14 de noviembre de 2023. [...]. Acuerdo 012 de 17 de noviembre de 2023. [...]. Acuerdo 013 de 21 de noviembre de 2023. [...]. Acuerdo 014 de 22 de noviembre de 2023. [...]. Acuerdo 16 del 29 de noviembre de 2023. [...].

**Tercera.-** Como consecuencia de las pretensiones primera y segunda, que se solicite a los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, valorar nuevamente con base en el Acuerdo 001 de 2023, el cumplimiento de requisitos y documentación aportada por los inscritos al concurso de méritos para elección de Registrador Nacional del Estado Civil contenido en el Acuerdo 001 del 08 de junio de 2023, reglamento del concurso, y en especial, excluir del concurso:

- A todos los 16 aspirantes que no presentaron certificados especial (sic) de antecedentes disciplinarios expedidos por la Procuraduría General de la Nación;
- Excluir del concurso a los señores Virgilio Almanza Ocampo (Q.E.P.D.) y Hernán Penagos Giraldo [...].

**Cuarta.** Que se vuelva a practicar la prueba de conocimientos, o se corrija en debida forma el examen de conocimientos y la hoja de respuestas, puesto que en la confección de la prueba escrita de conocimientos se cometieron errores flagrantes que no fueron oportunamente corregidos por los presidentes de las Altas Cortes, a saber [...]

**Quinta.** Que se vuelva a calificar todos los documentos aportados como formación profesional avanzada y en especial se otorgue a mi representado, el doctor LEONARDO AUGUSTO TORRES CALDERÓN, puntaje de 10 puntos, por haber presentado una maestría en derecho de seguros realizada en el Instituto de seguros de la facultad de Derecho y Ciencias Políticas [...]

**Sexta.** Que solamente se tengan como elegibles y llamados a entrevista las personas y participantes que hubieren obtenido en la etapa clasificatoria un mínimo de 500 puntos [...]

**Séptima subsidiaria.-** En subsidio de las anteriores pretensiones, solicito que como consecuencia de las irregularidades cometidas durante el concurso de méritos para elección del Registrador Nacional del Estado Civil realizado en el año 2023, se solicite a los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, realizar nuevamente, en su totalidad, el concurso de méritos para la elección de Registrador Nacional del Estado Civil, o por lo menos volver a surtir la entrevista, [...].



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

**Octava.** Ordenar a los presidentes de las Altas Cortes demandados, nombrar provisionalmente un nuevo Registrador Nacional del Estado Civil, diferente del doctor Hernán Penagos Giraldo, como sucedió recientemente con el Contralor General de la República, Carlos Hernán Rodríguez, cuya elección fue declarada nula por el Consejo de Estado.

### 1.1. Fundamentos fácticos

2. El accionante señaló los siguientes hechos:

3. Adujo que, mediante el Acuerdo 001 de 2023, los presidentes de las altas cortes establecieron el reglamento del concurso para ocupar el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, en el cual se previeron unas etapas de admisión, selección, clasificatoria y entrevistas.

4. Sostuvo que, mediante el Acuerdo 02 del 8 de junio de 2023, se efectuó la convocatoria del concurso, en la que se precisó que los interesados podrían inscribirse desde el 12 y hasta el 26 del mismo mes y año, a través de la *web* diseñada. Asimismo, indicó que dicho acto administrativo no derogó norma alguna del reglamento establecido.

5. Manifestó que en la realización del concurso surgieron las siguientes irregularidades:

- I) El Acuerdo 003 de 16 de julio de 2023, en donde consta la admisión de 37 aspirantes de los cuales 16 no aportaron el certificado especial de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación, como fue el caso específico, entre otros<sup>3</sup>, del demandado Hernán Penagos Giraldo.
- II) Se avaló la inscripción de Virgilio Almanza y del accionado, quienes fueron magistrados del Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) hasta el 3 de septiembre de 2022, con lo cual estaban inhabilitados conforme los incisos 5 y 6 del artículo 126 de la Constitución, pues se inscribieron al concurso en junio de 2023.
- III) El examen de conocimientos se realizó sin los auriculares con micrófono que, previamente, le fueron solicitados a los aspirantes. Adicionalmente, el sistema se paralizó y no pudo continuarse con la prueba que se estaba llevando a cabo por computador, razón por la cual se aplazó para el 10 de septiembre de 2023, fecha en la que se desarrolló en forma escrita. Concretamente, se formularon cincuenta (50) preguntas de selección múltiple con cuatro (4) opciones posibles y en dos versiones (A y B) con

<sup>3</sup> Refirió el caso de los señores José Joaquín Vives y Armando Novoa García.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

las mismas preguntas, pero en orden diferente, sin que se haya incluido como alternativa la opción «ninguna de las anteriores».

6. Esgrimió que, en el Acuerdo 008 de 2023, se mencionó que solo 9 de los 39 candidatos<sup>4</sup> que presentaron el test alcanzaron una calificación superior a 150 puntos. Adujo que dicho acto administrativo fue objeto de reposición ante i) la errada formulación de las preguntas; ii) las respuestas no correspondían con las preestablecidas y iii) no se calificó la prueba de competencias frente a algunos concursantes. Al respecto, indicó que los interesados fueron citados para revisar el examen con el propósito de resolver el recurso, no obstante, no se les permitió tomar fotos a las pruebas ni a las hojas de respuesta acertadas.

7. Señaló que, mediante Acuerdo 009 de 2023, se repuso el Acuerdo 008 del mismo año, al encontrarse acreditados errores en la calificación de algunas preguntas<sup>5</sup>. A causa de lo anterior, se decidió que la puntuación sería sobre 49 de aquellas y que cada acertada tendría una valoración de 5,1020. A su vez, frente a algunos concursantes (Gerardo Nossa Montoya y Raúl Esteban García) se les reconoció como correctas los interrogantes cinco (5) y nueve (9) y, en lo que respecta al demandante, se le reconoció como ajustada la veintidós (22). A raíz de la revisión, manifestó que varió el puntaje y, por consiguiente, aumentó el número de admitidos a la etapa siguiente de 9 a 13 personas<sup>6</sup>.

8. Indicó que, mediante el Acuerdo 010 del 20 de octubre de 2023, se publicaron los resultados obtenidos en la primera etapa clasificatoria<sup>7</sup>, cuyo objetivo era determinar las diez (10) personas llamadas a entrevista en la segunda fase. No obstante, adujo que dicho acto administrativo incumplió el artículo 18 del Acuerdo 001 del mismo año, por cuanto este dispuso que se llamaría a tal etapa a los aspirantes que alcanzaran 500 puntos, de lo contrario se declararían desierto el concurso con el fin de proceder a una nueva convocatoria. Esgrimió que, de cumplirse las normas del concurso, el único que podía ser entrevistado era el candidato Joaquín José Vives.

<sup>4</sup> Estos eran: José Joaquín Vives, Virgilio Almanza Ocampo, Orlando Muñoz Neira, Carlos Mario Isaza, Armando Novoa García, Hernán Penagos Giraldo, William Mauricio Ochoa, Neiro José Alvis y José Darío Castro Uribe.

<sup>5</sup> Concretamente las correspondientes a los números 7,13,36 del examen A y 2,10,20,36 del B.

<sup>6</sup> Puntajes totales (pruebas de conocimiento + prueba de competencias): José Joaquín Vives, 400.6 puntos; Virgilio Almanza Ocampo, 391.5; Jaime Hernando Suárez Bayona, 374.5; Carlos Mario Isaza Serrano, 369.6; Orlando Muñoz Neira, 488.5; Armando Novoa García, 363.9; William Mauricio Ochoa, 355.7; José Darío Castro Uribe, 353.5; Hernán Penagos Giraldo, 352.5; Leonardo Torres Calderón, 345.8; Neiro José Alvis Barranco, 344.8; Orlando Beltrán Camacho, 337.6; Jose Nelson Polanía Tamayo, 334.0.

<sup>7</sup> Puntajes totales (pruebas de conocimiento + prueba de competencias + experiencia adicional + formación profesional avanzada + publicaciones): Virgilio Almanza Ocampo, 511.5; José Joaquín Vives, 500.6; Leonardo Torres Calderón, 490.8; Orlando Muñoz Neira, 488.5; Jaime Hernando Suárez Bayona, 484.5; Armando Novoa García, 453.9; Hernán Penagos Giraldo, 445.5; Neiro José Alvis, 442.7; William Mauricio Ochoa, 432.7; Orlando Beltrán Camacho, 432.6; Carlos Mario Isaza, 409.6; José Nelson Polanía, 405 y José Darío Castro Uribe, 380.5.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

9. Sostuvo que en el Acuerdo 011 de 2023 se decidieron recursos en contra del Acuerdo 010 de 2023, los cuales se sustentaron en errores respecto de los resultados de la evaluación de la formación profesional, pues no se respetaron los parámetros del artículo 11 del Acuerdo 001 del mismo año. Indicó que se repuso parcialmente el artículo tercero y se modificaron los puntajes nuevamente<sup>8</sup>, sin embargo, no se respetó el artículo 18 del Acuerdo 001 que señaló que solo se podía llamar a entrevista a los candidatos que tuviesen más de 500 puntos en la etapa clasificatoria.

10. Expresó que, mediante el Acuerdo 012 de 2023, se llamó a entrevista a los aspirantes que obtuvieron los diez (10) primeros puntajes de la lista clasificatoria publicada en el Acuerdo 011, la cual se llevaría a cabo el 20 de noviembre del mismo año<sup>9</sup>. Afirmó que el objetivo de la etapa era lograr una percepción objetiva de las habilidades directivas de los candidatos y se plantearon cinco competencias a evaluar<sup>10</sup>, y advirtió que no se permitió a los concursantes grabar en audio, video o utilizar dispositivos electrónicos y, además, que quienes dirigieron la entrevista, es decir, los presidentes de las Altas Cortes, adoptaron una plantilla de calificación para efectos de la justificación del puntaje.

11. Aseveró que, el 20 de noviembre de 2023, la «Agencia de Periodismo Investigativo» publicó un artículo<sup>11</sup> en que se relataban todos los errores que se cometieron en el concurso y, además, se mencionó que existió un candidato que tenía todo el favoritismo, refiriéndose al demandado, pues recibió el apoyo político del expresidente Juan Manuel Santos, quien también postuló a uno de sus electores, esto es, a la doctora Diana Fajardo (presidenta de la Corte Constitucional).

12. Señaló que, mediante Acuerdo 013 de 2023, se negó una solicitud de revocatoria directa formulada<sup>12</sup> como consecuencia de que, 16 de los inscritos, no aportaron el certificado especial de la Procuraduría General de la Nación y muchos de los concursantes estaban inhabilitados. Agregó que no se accedió a la petición toda vez que el solicitante no hacía parte del concurso en ese momento, pues ya había sido excluido en tanto no aprobó la prueba de conocimientos, y, en todo

<sup>8</sup> Virgilio Almanza Ocampo, 511.5; José Joaquín Vives, 500.6; Leonardo Torres Calderón, 490.8; Orlando Muñoz Neira, 488.5; Jaime Hernando Suárez Bayona, 484.5; Armando Novoa García, **448.9**; Hernán Penagos Giraldo, 445.5; Neiro José Alvis, 442.7; William Mauricio Ochoa, 432.7; Orlando Beltrán Camacho, 432.6; Carlos Mario Isaza, 409.6; José Nelson Polanía, 405 y José Darío Castro Uribe, **400,5**. (En resalto los puntajes objeto de modificación).

<sup>9</sup> Los citados fueron: Virgilio Almanza Ocampo, 8:00 A.M; José Joaquín Vives, 9:00 A.M; Leonardo Torres Calderón, 10:00 A.M; Orlando Muñoz Neira, 11:00 A.M; Jaime Hernando Suárez Bayona, 12:00 A.M; Armando Novoa García, 2:00 P.M; Hernán Penagos Giraldo, 3:00 P.M; Neiro José Alvis, 4:00 P.M; William Mauricio Ochoa, 5:00 P.M y Orlando Beltrán Camacho, 6:00 P.M.

<sup>10</sup> Concretamente en el punto 4 del instructivo: «La planeación, la toma de decisiones estratégicas y conocimiento de la entidad, el análisis de la información, el seguimiento a la gestión y al equipo de trabajo y el manejo emocional».

<sup>11</sup> Titulado «La cadena de errores que tiene en vilo la elección de registrador y un favorito inadvertido»

<sup>12</sup> Concretamente, por el señor Lennart Mauricio Castro López



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

caso, porque se tuvo en cuenta una decisión de tutela que se pronunció frente al particular en el sentido de indicar que las inhabilidades debían valorarse a partir de la fecha de la elección y no desde la inscripción.

13. Arguyó que, mediante el Acuerdo 014 de 2023, se establecieron los puntajes de la entrevista y la lista de elegibles<sup>13</sup>, resultándole sorprendidos los resultados que obtuvo el demandado, a quien le otorgaron 196 de 300 puntos posibles, lo cual ocasionó que, de manera repentina, ascendiera del séptimo al primer puesto toda vez que de 445.5 puntos (acumulado 70%) pasó a 641,5. A su vez, señaló que también suscitaban dudas las calificaciones otorgadas a los candidatos Virgilio Almanza Ocampo y José Joaquín Vives Pérez, sin embargo, fue la valoración de la entrevista del demandante lo que le resultaba más sorprendente y arbitrario.

Al respecto, indicó que el puntaje que le asignaron implicó que descendiera del tercer puesto de la clasificación general (490,8 puntos) al noveno, en la medida en que solo consiguió 67 de 300 puntos posibles. En su criterio, dicha circunstancia denota de manera evidente una calificación sesgada e injusta que se aparta de los criterios objetivos de evaluación señalados en el instructivo previo.

14. Para corroborar su dicho, relató algunas preguntas y respuestas que, a su juicio, demostraron que contaba con las competencias, conocimiento de la entidad, capacidad de análisis de la información, el manejo emocional y el entendimiento para asumir los fines misionales de la registraduría. No obstante, esgrimió que el elegido fue Hernán Penagos Giraldo, como consta en el Acuerdo 015 de 2023, confirmado a través del Acuerdo 017 del mismo año.

15. Finalmente, puso de presente que Lennart Mauricio Castro López solicitó nuevamente la revocatoria directa con el objetivo de que se aplicara el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023, petición que fue rechazada con el mismo sustento de que ya no hacía parte del concurso en ese momento, comoquiera que no aprobó el examen de conocimientos y que, con todo, el inciso primero de la norma en mención señalaba que evaluada la etapa de selección, la experiencia profesional y las publicaciones, únicamente se llamarían a entrevista a las personas que obtuvieran los diez primeros lugares.

## 1.2. Normas violadas y concepto de la violación

16. Para la parte actora, el acto de elección cuestionado fue expedido irregularmente, por ello alegó la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA. Como argumentos del cargo indicado señaló los siguientes:

---

<sup>13</sup> La lista definitiva y los puntajes definitivos fueron los siguientes:

José Joaquín Vives, 622,52 puntos; Virgilio Almanza Ocampo, 622,1; Orlando Muñoz Neira, 588,7; Armando Novoa García, 595,1; Hernán Penagos Giraldo, 641,5; William Mauricio Ochoa, 537,3; Neiro José Alvis, 559,3; Jaime Hernando Suárez, 603,96; Orlando Beltrán Camacho, 599; y Leonardo Torres Calderón, 557,8.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

**Primero:** La elección de Hernán Penagos Giraldo es ilegal porque no aportó el certificado especial de antecedentes disciplinarios y estaba inhabilitado cuando se inscribió al concurso, razón por la que faltó a la verdad al momento de diligenciar la declaración juramentada sobre ausencia de inhabilidades.

Al respecto, adujo que el cargo de registrador nacional requiere de la ausencia absoluta de antecedentes disciplinarios, aspecto que se acredita con el certificado especial (art. 238 de la Ley 1952 de 2019), como si lo aportó el demandante, aunque el reglamento del concurso no lo haya especificado.

A su vez, esgrimió que el elegido fue magistrado del CNE hasta el 3 de septiembre de 2022 y se inscribió al concurso el 26 de junio de 2023, razón por la cual en dicho momento no había transcurrido el período de un (1) año desde la terminación de sus funciones en aquella dignidad. Tal situación, en criterio del demandante, configura la incursión en la prohibición o inhabilitación prevista en los incisos 5to y 6to del artículo 126 de la Constitución Política de Colombia.

Lo anterior, con sustento en la «sentencia de unificación 00031-00 de 29 de enero de 2019 C.P Dra. Rocío Araújo Oñate», según la cual, la fecha para tomar en cuenta la inhabilitación es la inscripción y no la elección. Así, para el demandante, el accionado faltó a la verdad en la declaración juramentada sobre ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, que anexó al inscribirse, lo cual, a su vez, implicó el desconocimiento de los artículos 11 y 21 del Acuerdo 01 de 2023<sup>14</sup> relativos al rechazo del aspirante y su exclusión del registro ante el incumplimiento de uno de los requisitos o el fraude comprobado.

**Segundo:** La elección de Hernán Penagos Giraldo es ilegal por cuanto el puntaje para clasificar a la entrevista no era susceptible de valoración. En específico, adujo que, según el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023, únicamente podían ser llamados a tal etapa quienes obtuvieran 500 puntos en la fase clasificatoria y el accionado solo consiguió 445,5. Agregó que dicha norma no fue derogada o modificada por el Acuerdo 002 del mismo año, circunstancia que indica que era aplicable en el momento de elaborar la lista de los convocados a ese escenario y, en todo caso, aquel aspecto era inmodificable<sup>15</sup>.

A su vez, precisó que, según el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023, en el evento en que ninguno de los aspirantes obtuviera los 500 puntos se haría una nueva convocatoria. Sin embargo, fueron llamados a entrevista de manera irregular concursantes que no lograron el puntaje exigido.

Sostuvo que, conforme con la disposición en mención, solo podían ser llamados a entrevista Virgilio Almanza Ocampo (511,5 puntos) y José Joaquín Vives Pérez (500,6 puntos), no Hernán Penagos Giraldo con 445,5. Por ende, advirtió que los

<sup>14</sup> Reiterados en el Acuerdo 02 de 2023.

<sup>15</sup> De conformidad con el artículo 28 del Acuerdo 01 de 2023.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

presidentes de las Cortes involucradas en la elección desconocieron una norma del concurso de rigurosa aplicación e interpretación.

Señaló que resultaba inconcebible que los presidentes de las Altas Cortes desconocieran la regla de los 500 puntos establecida en el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023, entendida como la condición necesaria para ser llamado a entrevista, con el argumento somero de que el inciso primero de tal norma no se refirió expresamente a tal puntaje.

Precisó que dicha hermenéutica del inciso 1 del artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023 efectuada transgrede «los principios y reglas de interpretación de la ley y establecidos en los artículos 27 y 30 del Código Civil, normas legales que establecen la obligación del intérprete de no desatender el sentido de la Ley cuando este sea claro y que de todas maneras cuando hayan apartes de la Ley o la norma a interpretar que no sean claros, se debe hacer una interpretación sistemática de todo el cuerpo de la ley».

**Tercero:** La elección de Hernán Penagos Giraldo es ilegal, pues fue producto de la elaboración y calificación errónea del examen de conocimiento diseñado por los presidentes de las Altas Cortes. En ese orden, indicó que las preguntas y respuestas presentaron inconsistencias y, por tal razón, la medida para subsanar debió ser la repetición de la prueba.

Sin embargo, adujo que la decisión fue continuar con el proceso, circunstancia que propició que el demandado obtuviera en la prueba de conocimientos 173,5 de 250 puntos posibles, y que fuera tenido en cuenta para la entrevista.

Indicó que, a través de un recurso de reposición, interpuso varias objeciones a las preguntas y respuestas 2, 3, 10, 13, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 26, 29, 35, 39, 49 y 50, pero que no pudo tomar las debidas notas y fotos, dado a que la Sala de Gobierno de esta Corporación no se lo permitió. En este escenario, el accionante describió los reparos que formuló respecto cada uno de los interrogantes y respuestas, y resaltó cada uno de los supuestos errores.

**Cuarto:** El Acuerdo 011 de 2023 (resolvió observaciones del demandante) es nulo por cuanto los documentos que anexó como soporte de su formación profesional, permitían otorgarle la calificación de 10 puntos, teniendo en cuenta que cursó una maestría por fuera del país en seguros, cuyo diploma no fue convalidado en el concurso por tratarse de un programa no avalado por el Estado, y porque se relacionó con un área que no era de derecho público, pese a que el numeral 2 del artículo 7 del Acuerdo 001 del mismo año, permitía anexar copias de diplomas y actas de posgrado en derecho o áreas relacionadas con el cargo.

Frente a este último argumento manifestó que, por las funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil en relación con la ordenación del gasto, conservación de bienes muebles e inmuebles y equipos de cómputo y de sistemas,



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

la temática de seguros es un asunto que le compete directamente al registrador, quien en últimas vigila por el buen funcionamiento del haber y elementos de la entidad.

**Quinto:** La elección del demandado se debió al puntaje recibido en la entrevista (196 puntos) por parte de los presidentes de las Altas Cortes que, en criterio del actor, resultó excesivo en comparación con el otorgado a los demás participantes. Dicha situación, le permitió pasar del séptimo puesto que ocupaba en la etapa clasificatoria al primero. En concepto del accionante, los candidatos fueron calificados con puntajes muy bajos en la entrevista e incluso el obtenido por el accionado equivale a una nota de solo 3,2 sobre 5,0, mientras que el de los restantes osciló entre 100,2 y 146,2 puntos que correspondería a notas entre 1,67 y 2,64.

Arguyó que existía anormalidad y sesgo en los puntajes otorgados, particularmente en su caso, si se tiene en cuenta que se trataba del candidato con mayor formación y experiencia tanto profesional como en realización de obras jurídicas y, pese a ello, solo obtuvo 67 puntos que en los estándares académicos normales equivaldría a 1,1 sobre 5,0.

En criterio del accionado, la calificación que obtuvo conlleva a inferir la ocurrencia de alguna de las siguientes situaciones: o i) «se quedó mudo en la entrevista» o ii) «todas sus respuestas fueron unos exabruptos muy inexactos y desacertados». Al respecto, aseveró que nada de lo anterior sucedió, sino que, por el contrario, respondió con precisión las cuestiones formuladas. Refirió que la baja puntuación que recibió pudo obedecer al hecho de manifestar ante los presidentes de las altas cortes que era injusto que no le hubieran tenido en cuenta la maestría que realizó en Francia en derecho de seguros.

Para demostrar que ello no aconteció, narró las respuestas que brindó a algunas de las preguntas que le fueron formuladas, interrogantes que se circunscribieron a i) la experiencia en manejo de personal; ii) cómo efectuaría su selección; iii) si el fin justifica los medios; iv) su opinión sobre la cédula digital; v) cuál sería su plan de administración en la registraduría en caso de resultar electo y vi) cuáles eran los principales problemas de dicha entidad.

Adujo que, del análisis de las respuestas, se evidenciaba un profundo conocimiento de «la Registraduría Nacional del Estado Civil de los sistemas de planeación y gestión de equipos de trabajo de las estrategias de información y del manejo emocional, ya que durante la entrevista asumió posturas muy claras en defensa de la institucionalidad y de la democracia, y en patrocinar la prevalencia del mérito en la selección de personal». En consecuencia, en dicho escenario no dio contestaciones absurdas, inexactas o injustificadas a los cuestionamientos formulados, por el contrario, lo respondido denotaba «su talante y experiencia profesional y su conocimientos (sic) de la administración pública y del mundo



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

político y electoral...». De ahí que, en su sentir, la calificación otorgada, desconoció el objetivo principal de la referida etapa<sup>16</sup>.

Expresó que, aunque reconocía la experiencia y las calificaciones personales del demandado, lo cierto era que no existía duda frente al hecho de que el puntaje obtenido por aquel en la entrevista fue determinado por las influencias y relaciones políticas que tenía antes de postularse. Particularmente, por su cercanía con los partidos de la U, Cambio Radical y con lo que denominó «el grupo fuerte del Santismo».

Frente al particular, mencionó que, como lo manifestó la prensa, fue el expresidente Juan Manuel Santos, quien propicio su elección. Ello, por la cercanía e injerencia que el exmandatario ejerce sobre la doctora Diana Fajardo Rivera, a la que postuló e hizo elegir por el Congreso como magistrada de la Corte Constitucional, siendo precisamente aquella, según el dicho del accionante, quien:

(...) convenció a los otros dos presidentes de la necesidad política de apoyar al Dr. Hernán Penagos Giraldo, pues se creía conveniente seleccionar un candidato que tuviera gran apoyo político y que no fuera directamente un candidato patrocinado por el ex registrador Alexander Vega, y que tuviera cierta distancia con el actual presidente Gustavo Petro, sin que se le pudiera considerar como un contradictor directo del actual Presidente de la República (...).

**Sexto:** En línea con lo expuesto, aseveró que la forma en que se calificó la entrevista desconoció los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-372 de 1999, reiterada en la C-478 de 2005. Precisó que, de los criterios desarrollados en las referidas decisiones, el único que fue garantizado fue el relativo a dejar registro o grabación del desarrollo de tal espacio. Lo anterior, pese al hecho de que en el reglamento se estableció que dichas grabaciones tenían el carácter de reservado, circunstancia que impidió el acceso de los aspirantes a efectos de controvertir el puntaje otorgado en esa fase, constituyéndose la acción electoral como única vía de impugnación, en la medida en que ante el juez no puede oponerse el referido carácter reservado.

**Séptimo:** Aseveró que según lo dispuesto en el Acuerdo 012 de 2023, los presidentes de las altas cortes debían elaborar, durante la entrevista, una planilla en la que cada uno tenía la obligación de evaluar a los aspirantes, individualmente, en las siguientes competencias: i) planeación; ii) toma de decisiones estratégicas y conocimiento de la entidad; iii) análisis de la información; iv) seguimiento a la gestión y al equipo de trabajo y, finalmente, v) manejo emocional.

<sup>16</sup> Esto es, «profundizar en las experiencias relevantes para el cargo y lograr una percepción objetiva sobre las habilidades directivas de los candidatos.» (tomado del instructivo de entrevista personal en el marco del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil.)».



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

No obstante, al publicarse los resultados de las entrevistas y la lista de elegibles mediante el Acuerdo 014 de 2023, no fueron anexadas las referidas planillas de evaluación de competencias conforme el instructivo previsto por el concurso.

Para el actor, solo tal circunstancia constituye una causal de nulidad de los Acuerdos 014, 015 y 016 de 2023, comoquiera que «no hay sustento de la forma objetiva como los entrevistadores evaluaron las habilidades directivas de cada uno de los candidatos» en las competencias de interés.

Aseguró que en el artículo 19 del Acuerdo 001 de 2023, cuyo contenido se replicó en el artículo 12 del Acuerdo 002 del mismo año, se estableció que en la entrevista se respetarían los principios de imparcialidad, transparencia y objetividad y, además, que los presidentes podían ser asesorados por un psicólogo para este efecto. Pese a ello, la calificación otorgada<sup>17</sup> no fue imparcial, transparente, ni objetiva, en tanto no se tuvieron en cuenta las competencias a evaluar, dado a que los calificadores no hicieron las respectivas planillas de evaluación, lo que desconoció el propósito de profundizar en las experiencias relevantes para el cargo y, además, lograr una percepción objetiva sobre las habilidades directivas de los candidatos.

El accionante concluyó que la elección del demandado fue motivada por influencias y relaciones políticas y no realmente por el análisis objetivo de sus capacidades directivas, comoquiera que ni el electo ni los demás candidatos convocados a entrevistas tenía como experiencia haber gerenciado una gran entidad pública del tamaño de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

### 1.3. Medida cautelar

17. El actor solicitó que se decretara la suspensión provisional de los efectos de «los actos de elección demandados», por considerar que el señor Hernán Penagos Giraldo:

(...) se encontraba inhabilitado en el momento de su inscripción por haber sido miembro del CNE, por no haber aportado su certificado especial de antecedentes disciplinarios para el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, por haber faltado a la verdad en la declaración bajo de gravedad de juramento de inhabilidades e incompatibilidades que anexó a su inscripción y por no haber obtenido los 500 puntos suficientes exigidos por el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023 para ser llamado a entrevista, en la etapa de clasificatoria, además que su elección se debió a sus amistades e influencias de carácter político que fueron determinantes en el momento de la evaluación de la entrevista, y no a la evaluación objetiva de sus habilidades directivas conformes a las competencias generales que debían evaluarse por cada presidente en la entrevista personal en el marco del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador del Estado Civil (...)

<sup>17</sup> Contenida en el Acuerdo 014 de 2023.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

## 2. Trámite

18. Mediante auto del 15 de febrero de 2024<sup>18</sup> el despacho inadmitió la presente demanda luego de advertir i) una indebida integración del extremo pasivo<sup>19</sup>; ii) la inclusión de hechos y argumentos del concepto de la violación en las pretensiones; y iii) una imprecisión en el cargo de nulidad propuesto.

19. Por lo mencionado, se ordenó al demandante corregir los yerros advertidos en el escrito inicial en el sentido de: i) corregir los sujetos que deben integrar la parte accionada; ii) adecuar las pretensiones de la demanda, en los términos mencionados, esto es, trasladando los hechos y concepto de la violación al acápite correspondiente; y iii) precisar las causales de nulidad a invocar.

### 2.2. Recurso de reposición contra el auto inadmisorio y subsanación de la demanda

20. El 19 de febrero de 2024, el demandante presentó recurso de reposición contra el proveído de inadmisión, concretamente, frente a la orden de que integrara en debida forma la parte demandada<sup>20</sup>. Además, en el mismo escrito, subsanó la demanda respecto de la adecuación de las pretensiones y la precisión de las causales de nulidad invocadas en el concepto de la violación.

21. Con relación al segundo aspecto, la parte accionante adecuó las pretensiones conforme fue indicado y precisó que, además de considerar que con la elección del demandado se incurrió en la causal de nulidad de expedición irregular prevista en el artículo 137 del CPACA, también se presentó la contemplada en el numeral quinto del artículo 275 del mismo compendio normativo.

22. Ello, en atención a que el accionado se encontraba inhabilitado para postularse al cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, con ocasión a que fue magistrado del CNE hasta el 3 de septiembre de 2022, mientras que el periodo de inscripción al respectivo proceso culminó el 26 de junio de 2023, lo cual

<sup>18</sup> Índice SAMAI nro. 10.

<sup>19</sup> Puesto que el medio de control no se ejerció exclusivamente contra el señor Hernán Penagos Giraldo, quien resultó electo como Registrador Nacional del Estado Civil en el proceso eleccionario cuestionado, sino, además, contra los entonces presidentes de las Altas Cortes que participaron en su trámite.

<sup>20</sup> En su criterio, se desconoció el contenido del ordinal 2. ° del artículo 277 del CPACA, norma según la cual debe notificarse a la autoridad que expidió el acto y la que intervino en su adopción, situación que, manifestó, se predicaba de los otrora presidentes de las Altas Cortes. Dicho recurso fue rechazado mediante auto del 1. ° de marzo de 2024 dada su improcedencia en los términos del artículo 276 del mismo compendio normativo, comoquiera que el auto inadmisorio no es susceptible de recursos. Sin embargo, el despacho manifestó al recurrente que, al momento de decidir la admisión de la demanda, se pronunciaría respecto a la integración de la parte pasiva de acuerdo con lo señalado en la demanda y su subsanación, y al tenor de lo regulado en los ordinales 1. ° y 2. ° del artículo 277 del CPACA. El accionante interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión, con sustento en que, contrario a lo aseverado, sí procede el medio de impugnación interpuesto contra el auto que inadmite la demanda en el medio de control de nulidad electoral. Con auto del 15 de marzo de 2024, el despacho rechazó por improcedente el mecanismo incoado por el actor.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

materializaba la prohibición prevista en los incisos 5to y 6to del artículo 126 superior.

23. Para el efecto, señaló que la Corte Constitucional, en la sentencia C-334 del 2014, declaró inexecutable la expresión «al momento de la elección», razón por la que no existe duda en que el análisis de las inhabilidades e incompatibilidades de una persona nombrada o elegida para un cargo unipersonal, como lo es el de Registrador Nacional del Estado Civil, debe analizarse a partir de la inscripción del candidato y no al momento de su elección y, por ende, el demandado estaba inhabilitado para inscribirse al concurso de méritos objeto de interés, como consecuencia de haber sido magistrado del CNE en el año anterior a la fecha de inscripción.

### 3. Traslado de la solicitud de medida cautelar

24. El 1.º de marzo de 2024<sup>21</sup> se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional, oportunidad en la cual se pronunciaron:

#### 3.1. El demandado<sup>22</sup>

25. El apoderado del señor Penagos Giraldo<sup>23</sup> se opuso al decreto de la medida cautelar, en atención a que no se cumplen los requisitos exigidos para el efecto por el artículo 231 del CPACA<sup>24</sup>. En su criterio, del análisis de los actos censurados y su confrontación con las previsiones normativas en que debían fundarse, sumado a la valoración de los elementos de convicción existentes, no surge ni se evidencia la concreción de la causal de nulidad objetiva de expedición irregular invocada por el accionante.

26. Para corroborar su dicho y con el propósito de desvirtuar la solicitud del demandante, el accionante se refirió a cada uno de los argumentos invocados como sustento de la medida cautelar pretendida.

27. En lo que atañe a la inhabilidad endilgada al demandado por haber sido magistrado del CNE de manera previa a su inscripción como aspirante al cargo de Registrador Nacional, resaltó el carácter taxativo e interpretación restrictiva de las disposiciones que limitan el acceso a los cargos públicos de conformidad con la jurisprudencia constitucional y de esta Corporación.

28. Al respecto, resaltó que, contrario a lo sostenido por el demandante, la inhabilidad que se atribuye al señor Penagos Giraldo, contenida en los artículos

<sup>21</sup> Índice SAMAI nro. 18.

<sup>22</sup> Índice SAMAI nro. 28.

<sup>23</sup> Obra el poder conferido por el accionado al abogado Ricardo Gómez Manchola, identificado con la cédula de ciudadanía 12.112.739 y la tarjeta profesional nro. 57.720 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>24</sup> Aplicable al proceso especial de nulidad electoral de conformidad con la remisión normativa de que trata el artículo 216 del mismo compendio normativo



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

126 y 266 superiores, se contabiliza doce meses antes de la elección o selección, pues ello corresponde al contenido literal de dichas previsiones constitucionales sin que resulte posible la admisibilidad de analogías o aplicaciones extensivas como la propuesta por el solicitante de la cautelar.

29. Frente a este punto, resaltó la inaplicabilidad al presente asunto de la sentencia de unificación proferida por esta Corporación<sup>25</sup> e invocada como desconocida por el actor, pues si bien en dicha oportunidad se estableció que el extremo temporal para la materialización de la inhabilidad sería la fecha de inscripción y no la de la elección, ello fue al referirse a la prohibición prevista en el artículo 179.5 constitucional, respecto de los congresistas por parentesco con quien ejerza autoridad. En consecuencia, en tal pronunciamiento no se efectuó análisis alguno en relación con de la limitación contenida en el artículo 126 superior, la cual se atribuye al demandado.

30. Indicó que los extremos temporales respecto de la inhabilidad resultan absolutamente claros, y en el caso del demandado aquél dejó de ser magistrado del CNE por vencimiento del periodo el 3 de septiembre de 2022, mientras que fue escogido como Registrador Nacional el 22 de septiembre de 2023, esto es, trece (13) meses y diecinueve (19) días después de la dejación del primer cargo.

31. Así las cosas, y atendiendo al hecho que la Constitución tanto en el artículo 266 como en el 126 determina que la citada inhabilidad se configura al momento de la elección y, por ende, aquella prohibición no se materializó en el caso concreto, tampoco se concretó la irregularidad invocada por el actor en relación con que el accionado faltó a la verdad al declarar, bajo la gravedad del juramento, no estar incurso en inhabilidades o incompatibilidades.

32. Al respecto, precisó que el mismo caso se presentó en el proceso de elección del Registrador Nacional para el período 2019 a 2023, oportunidad en la que la jurisprudencia fue clara en aseverar que es la fecha de la escogencia el extremo temporal a tener en cuenta en punto de establecer la incursión en la prohibición en comento.

33. Ahora bien, frente a la irregularidad invocada por el demandante con relación a que, al momento de la inscripción, el señor Penagos Giraldo no aportó el certificado especial de antecedentes disciplinarios, se aseveró que tal documento no fue el exigido en el reglamento del concurso (Acuerdo 01 de 2023).

34. En relación con dicho aspecto, mencionó que lo pretendido por el actor en el sentido de que se aportara, por fuera de las reglas del concurso, un documento distinto al exigido en el reglamento vulneraría los principios de legalidad, igualdad, transparencia y acceso efectivo al cargo público, limitaciones formales inadmisibles frente al derecho fundamental que se deriva del artículo 40 constitucional. Con

<sup>25</sup> Exp. 00031-00 del 29 de enero de 2019, con ponencia de la Magistrada Rocío Araújo Oñate



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

todo, precisó que las entidades cuentan con la facultad de solicitar oficiosamente documentos que reposan en otras, entre ellos, los certificados de antecedentes, de tal manera que la carga en este punto no está radicada en cabeza del seleccionado.

35. En lo que atañe al argumento del demandante según el cual el demandado no debió ser llamado a entrevista por no haber obtenido 500 puntos en la etapa clasificatoria, conforme establecía el artículo 18 del Acuerdo 01 de 2023, se aseveró que dicho razonamiento no tenía vocación de prosperidad comoquiera que la normatividad del concurso, en modo alguno, determinó tal exigencia, sino que, serían convocados a tal fase, los candidatos que obtuvieran los diez mejores puntajes luego de realizadas las pruebas de conocimiento y de competencias generales, así como los resultados de la calificación de los factores de experiencia, formación profesional y publicaciones.

36. Frente a este punto, el accionado manifestó que la disposición en comento no condicionó que los diez mejores puntajes debían obtener mínimo 500 puntos para ser llamados a entrevista, como erróneamente lo manifiesta la parte demandante. Con el fin de corroborar su afirmación, desglosó el contenido del artículo 18 del Acuerdo 01 de 2023, lo cual se ajustó a lo establecido de manera posterior en el Acuerdo 12 del mismo año.

37. Ahora bien, en lo que corresponde al argumento vertido en la demanda según el cual la elección del demandado estuvo influida en sus amistades y contactos de carácter político y que impactaron a su favor la evaluación de la entrevista, la defensa afirmó que se trata de una aseveración subjetiva sin sustento probatorio alguno que, por ende, no tiene vocación de prosperidad en tanto desconoce la naturaleza del medio de control de nulidad electoral, cuyo análisis se circunscribe a elementos objetivos relacionados con irregularidades en la formación del acto materia de censura.

38. Por las razones expuestas, solicitó que se denegara la solicitud cautelar pretendida por el accionante tendiente a suspender los efectos del acto de elección del señor Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil. Lo anterior, en atención a la indebida interpretación normativa efectuada por el demandante en el presente asunto.

**3.2. Diana Fajardo Rivera, magistrada de la Corte Constitucional; Fernando Castillo Cadena, magistrado de la Corte Suprema de Justicia y Jaime Enrique Rodríguez Navas, magistrado del Consejo de Estado<sup>26</sup>.**

39. Como autoridades que adoptaron la decisión de escogencia demandada<sup>27</sup> en el presente asunto, manifestaron oponerse al decreto de la medida cautelar

<sup>26</sup> Índice SAMAI nro. 27.

<sup>27</sup> Al efecto, precisaron que el artículo 257.2 del CPACA les permitía intervenir en este asunto como autoridades que expidieron los actos cuestionados.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

solicitada por considerar que no se acreditan los requisitos para acceder a la misma.

40. Ello, en razón a que los actos objeto de censura, proferidos en el marco del concurso para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil, periodo 2023-2027, fueron expedidos con sujeción a la competencia atribuida en el artículo 266 superior y a las reglas establecidas en la Ley 1134 de 2007, así como a los demás acuerdos que constituían las normas del proceso. Para sustentar su dicho, expusieron los argumentos que se sintetizan a continuación.

41. Luego de referirse a los requisitos exigidos por el CPACA para acceder a una medida cautelar, indicaron que en el caso concreto no se acreditaban tales exigencias comoquiera que no se materializaban las irregularidades sustento de la solicitud.

42. En efecto, para los magistrados intervinientes no se configuró la causal de nulidad establecida en el numeral quinto del artículo 275 del CPACA por la incursión del accionado en la inhabilidad prevista en los incisos 5 y 6 del artículo 126 superior en razón a que, durante al año anterior a su inscripción a participar en el concurso de méritos especial, fue miembro del CNE.

43. Según manifestaron los intervinientes, dicha inconformidad fue planteada durante el proceso electoral materia de análisis, pero respecto de los aspirantes Virgilio Almanza Ocampo y Carlos Mario Isaza Serrano con el propósito de que se revocara el Acuerdo 03 de 2023. Indicaron que tal petición fue denegada en razón a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado es pacífica al señalar el carácter restrictivo con el que deben ser interpretadas las inhabilidades, como requisitos para acceder a la función pública.

44. Frente al punto, indicaron que el artículo 126 superior, contenido de la prohibición materia de estudio, dispone que no podrá ser «nominado» ni «elegido» quien, dentro del año anterior, haya ocupado uno de los cargos allí enlistados. A su vez, el artículo 266 de la Constitución señala que el Registrador será escogido a través de un concurso de méritos organizado según la ley, lo cual apareja que la elección de quien ocupe tal dignidad no se deriva de una nominación, sino de una escogencia antecedida por un proceso de méritos especial.

45. Adicionalmente, precisaron que la causal expresamente prevista en la Constitución en el artículo 266 para el ejercicio del cargo de Registrador Nacional, parte del término «elección» y no otro, de ahí que, bajo una interpretación restrictiva y sistemática, no existe motivo para aseverar que la fecha que debe tenerse en cuenta al valorar la inhabilidad en discusión es alguna distinta al momento en que se produce la escogencia.

46. Así las cosas, señalaron que tales razones condujeron a considerar que el entonces participante, hoy demandado, no se encontraba incurso en la causal



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

mencionada y, por tanto, era elegible para el cargo al que aspiraba tal y como se determinó, en su momento, respecto del Registrador Nacional del Estado Civil del periodo 2019-2023, lo cual aparejaba la aplicación del principio constitucional de igualdad.

47. Asimismo, precisaron que el accionante intentaba justificar de manera desacertada la incorrección de la mencionada postura respecto de la interpretación de la inhabilidad materia de análisis con fundamento en la sentencia de la Corte Constitucional C-334 de 2014 y la proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 29 de enero de 2019<sup>28</sup>, las cuales no son aplicables al caso concreto en tanto estudiaron supuestos fácticos y jurídicos distintos al que se trata en este asunto.

48. Ahora bien, frente a la configuración de la causal de nulidad por expedición irregular establecida en el artículo 137 del CPACA, los intervinientes manifestaron que dicho razonamiento tampoco tenía vocación de prosperidad pues las irregularidades en que se sustentaba no acaecieron, conforme se pasa a explicar.

49. En lo que atañe al certificado especial de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación echado de menos por el demandante respecto del accionado al momento de su inscripción, precisaron que tal aspecto también fue motivo de inconformidad en el transcurso del concurso de méritos y materia de pronunciamiento por su parte, como conductores del proceso para lo cual se remitieron a lo resuelto en la oportunidad correspondiente<sup>29</sup>.

50. De la misma forma, en relación con el reproche de que el accionado no acreditó el puntaje mínimo para ser llamado a entrevista, los intervinientes informaron que dicho reclamo también fue objeto de pronunciamiento durante el concurso especial de méritos, concretamente mediante el Acuerdo 016 de 2023 a cuyas consideraciones se remitieron y a partir de las cuales concluyeron que el artículo 18 del Acuerdo 01 del mismo año<sup>30</sup> estableció de manera clara que se convocarían a entrevista a las personas que obtuvieran los diez (10) primeros puntajes y que, por otro lado, el único evento para declarar desierto el proceso sería que ninguno de los aspirantes alcanzara los 500 puntos.

51. A su vez, que aun cuando la disposición referida estableció que si a causa de la interposición de un recurso por parte de un aspirante su calificación ascendía

<sup>28</sup> Al interior del expediente 2018-00031-00 M.P Rocío Araújo Oñate.

<sup>29</sup> En síntesis, resaltaron que i) la inscripción en el concurso no es el momento del nombramiento y posesión, este último escenario en el que sí se requiere el certificado especial de conformidad con el inciso final del artículo 238 de la Ley 1952 de 2019; ii) en las reglas del concurso, que son de obligatorio cumplimiento para los participantes y organizadores, no se previó expresamente dicha exigencia, sin embargo, como medida de oficio, (iii) los presidentes organizadores allegaron al proceso tal documento respecto de los diez (10) participantes que fueron escogidos, verificando que ninguno estuviera incurso en causal de inhabilidad alguna. Así, el reparo formulado en tal sentido por el actor resultaba plenamente desvirtuado.

<sup>30</sup> Reproducido en el Acuerdo 02 de 2023.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

hasta 500 puntos o más y producto de ello se ubicara en los diez (10) mejores puntajes, aquél sería llamado a entrevista, resultaba imprescindible reparar en que, «primero, en ningún momento del concurso de méritos especial se exigió a un recurrente acumular más del referido puntaje para ubicarse dentro de los 10 primeros puestos de la lista clasificatoria y, en consecuencia, ser llamado a entrevista; y, segundo, que esta regla no puede leerse de manera descontextualizada (...) omitiendo analizar lo regulado en el inciso primero del artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023».

52. Adujeron que, justamente, en virtud de la interpretación en comento no solamente fue convocado a entrevista el señor Penagos Giraldo, actual Registrador Nacional del Estado Civil, sino el accionante, tras obtener un resultado acumulado de 445.5 y 490.8, respectivamente, de conformidad con las reglas del concurso fijadas de manera previa. De ahí, que el reproche formulado en este sentido por el solicitante no tenía vocación de prosperidad.

53. Por otra parte, en lo que corresponde a las inconformidades en relación con i) la formulación de preguntas en el examen de conocimientos específicos con la cual el actor no estuvo de acuerdo y que determinaron su puntaje; a ii) la evaluación de los estudios adicionales que, en su concepto, le otorgarían 10 puntos más, y iii) la calificación de la entrevista que, en su entender, se sustentó en las influencias políticas del escogido y no en criterios objetivos, los magistrados de las Altas Cortes precisaron que tales cuestionamientos tampoco se materializaron en el caso específico.

54. En lo concerniente a la prueba de conocimientos específicos, informaron que el accionado, luego de presentar dicho examen, concurrió a la exhibición del mismo<sup>31</sup>, sin objetar sus condiciones y, además, expuso los argumentos que estimó necesarios para validar respuestas que, en su concepto, eran las acertadas, reparos que fueron resueltos mediante el Acuerdo 009 de 2023 y que le valieron que el puntaje obtenido ascendiera de 140 a 153,1 puntos, acto contra el cual no prosperaban más recursos como así también se puede concluir de las reglas del concurso.

55. En consecuencia, advirtieron que (i) los reproches que el accionante mantiene en relación con la prueba fueron objeto de decisión en el marco del concurso, y a tales argumentos se remitieron, sumado a que (ii) el actor no justifica en qué manera sus objeciones invalidarían el examen realizado e, incluso, podrían impactar negativa o positivamente a todos los aspirantes, entre ellos el demandado. Por ello, (iii) una medida cautelar por este motivo supera las posibilidades de análisis en el momento procesal que se surte.

56. Ahora bien, respecto al reproche relacionado con la valoración al ítem de formación profesional avanzada en la etapa clasificatoria, señalaron que dicha

<sup>31</sup> El 19 de septiembre de 2023



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

inconformidad planteada mediante recurso de reposición fue objeto de pronunciamiento a través del Acuerdo 011 de 2023, acto en el que fueron expuestas de manera amplia y suficiente las razones por las cuales se mantenía la calificación otorgada y que daban cuenta sobre la improcedencia de conceder puntos por la maestría en derecho de seguros cursada en la Universidad D'Aix Marsella – Francia, consideraciones a las que se remitieron.

57. En este orden, los intervinientes expresaron que cada una de las inconformidades del actor fueron decididas durante el proceso atendiendo las razones de índole legal y reglamentario aplicables. Agregaron que dicho reparo tampoco tiene la virtualidad de afectar la validez de la escogencia del demandado como Registrador Nacional, pues ni siquiera se precisó en la demanda cuál es el alcance o impacto que tal inconformidad tendría en la decisión de escogencia.

58. Finalmente, al abordar el argumento del solicitante relacionado con la calificación de la entrevista del accionado, cuyo sustento, según su dicho, fue su influencia sobre los presidentes de las Cortes, en particular frente a la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien convenció a los demás organizadores, indicaron que se construye en razonamientos especulativos e inadmisibles, que, no solo desconocen el análisis de legalidad que gobierna el presente medio de control y, por ende, no permiten considerar la posibilidad de decretar la medida cautelar pretendida.

59. Además, tales aseveraciones en contra de los encargados de la elección cuestionada son falsas y reprochables desde todo punto de vista y ponen en entredicho el ejercicio independiente y autónomo de la obligación prevista en el artículo 266 de la Constitución, así como «la capacidad de cada uno de los presidentes para, tras un concurso de méritos especial público y transparente, formarse su propio criterio para proveer un cargo de tal relevancia para la democracia del país».

60. Concluyeron mencionando que, conforme a la reglamentación del concurso, (i) la entrevista se practicó siguiendo de manera estricta las reglas de la convocatoria, (ii) teniendo en consideración los criterios a evaluar, (iii) en un espacio en el que los tres presidentes para ese momento escucharon a todos los convocados, dejando constancia en actas de lo dicho por cada uno, y previendo formularios de evaluación individual que dan cuenta de la seriedad, objetividad y conformidad de las actuaciones. Finalmente, precisaron que no sobraba advertir que (iv) a esta prueba, como a las demás, no estaba permitido ingresar con medios que permitieran reproducir posteriormente su contenido, pues su práctica y los documentos que la soportan tiene reserva legal, por expresa disposición prevista en el artículo 4.6 de la Ley 1134 de 2007.

61. Finalmente, solicitaron al juez electoral que, al analizar la procedencia de la medida de suspensión solicitada, se tenga en cuenta y se pondere el impacto que aquella tendría en la institucionalidad del país. Por las razones expuestas, pidieron



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

que la cautelar peticionada por el extremo demandante en el presente proceso, fuera despachada de manera desfavorable.

### 3.3. Ministerio Público<sup>32</sup>

62. Luego de abordar cada uno de los reproches planteados por el accionante, la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado emitió concepto en el cual pidió negar la solicitud de suspensión provisional del acto acusado por considerar que, en esta etapa preliminar, no están dados los elementos requeridos para su decreto.

63. En primer lugar, respecto al certificado especial de antecedentes disciplinarios exigido para participar en el concurso de méritos, resaltó que el Acuerdo 002 de 8 de junio de 2023 contentivo de las reglas de este, no estableció, en su artículo 6, que el documento en mención debía ser aportado por los aspirantes. Por consiguiente, no debía exigirse pues ello desconocería las condiciones específicas dispuestas en el acuerdo de convocatoria, para ser parte del proceso electoral de interés.

64. Adicional a ello, resaltó que no podía desatenderse que, uno es el certificado de antecedentes disciplinarios que se solicita con el fin de acceder al concurso y otro es el que se requiere para posesionarse del cargo, el cual sí es especial, pues cada uno obedece a un momento particular.

65. En segundo lugar, frente a la supuesta inhabilidad del demandado para inscribirse al concurso como consecuencia de haber sido magistrado del CNE hasta el 3 de septiembre de 2022, razón por la cual, en la fecha en que se inscribió al proceso, -junio de 2023-, se encontraba incurso en el escenario previsto en los incisos 5 y 6 del artículo 126 superior y, por ende, se materializaba la causal de nulidad prevista en el artículo 275.5 del CPACA, la delegada del Ministerio Público recordó el sentido taxativo y restrictivo con el que deben interpretarse este tipo de prohibiciones. Bajo tal orientación, señaló que el marco temporal de la limitación objeto de interés tiene como extremos la dejación de funciones y la nominación o elección, no la inscripción al proceso de méritos como asevera el demandante.

66. Así, para el caso concreto, concluyó que el señor Penagos Giraldo fue electo en el cargo de Registrador Nacional luego de un año de haber cesado en el ejercicio de su dignidad como magistrado del CNE, razón por la que dicha censura carecía de vocación de prosperidad.

67. En esta orientación y, frente a la declaración juramentada aportada por el demandado al inscribirse en el concurso de méritos, en términos de no hallarse incurso en ninguna de las causales de inhabilidad e incompatibilidad para desempeñar el cargo al que aspiraba, se resaltó que ello era un requisito del

<sup>32</sup> Índice SAMAI nro. 18.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

proceso y tal exigencia se trazó bajo la idea de ocupar la posición de registrador, lo cual operaba solo si el aspirante ganaba el concurso. Así las cosas, insistió que, al momento de la elección, el accionado se encontraba por fuera del periodo inhabilitante.

68. En tercer lugar, al referirse al reproche relacionado con el puntaje para ser llamado a entrevista, indicó que según las condiciones del concurso y la convocatoria, la regla era haberse situado en los 10 mejores puntajes, razón por la que, a primera vista, no existía el condicionante de que solo debían ser llamados al escenario en mención quienes integraran dicha lista, siempre y cuando hubieran obtenido 500 puntos o más, como asevera el demandante.

69. Así, las cosas, a su juicio, el único requisito vigente para acceder a la fase de entrevista en el marco del concurso era estar dentro de los 10 primeros puntajes de la lista clasificatoria, lo cual se cumplió a cabalidad en el Acuerdo 11 de 2023, acto que estableció de manera definitiva los participantes que serían convocados al escenario en mención. En este sentido, afirmó que fueron respetados los derroteros normativos para que el demandado fuera citado a entrevista, en tanto ocupó el séptimo lugar en la etapa de selección, lo que fue consecuente con cumplir la exigencia de obtener una de las 10 mejores calificaciones.

70. En cuarto lugar, al abordar las presuntas irregularidades acaecidas en la prueba de conocimientos, el Ministerio Público mencionó que mediante el Acuerdo 009 de 2023, los encargados del concurso resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra el Acuerdo 008 del mismo año a través del que se publicaron los resultados, por un lado, considerando las posturas concretas sobre la fijación de errores en las preguntas y, por el otro, dando cuenta de manera argumentada de las respuestas, según la finalidad de los interrogantes y lo dispuesto en el ordenamiento jurídico constitucional como formulaciones asertivas.

71. Por ello, en la oportunidad pertinente, los encargados del concurso solventaron de manera suficiente cada una de las inquietudes de los participantes que repusieron el Acuerdo 008 del 11 de septiembre de 2023, lo que devino, en algunos casos, la verificación, modificación y, por tanto, subsanación de los yerros advertidos en las preguntas formuladas, la finalidad de aquellas y, las respuestas, según los cánones normativos. De ahí, que no se advertía con fundamento en qué criterios se podría exigir la formulación de un nuevo examen, habida cuenta de la corrección de las irregularidades ocurridas en la actuación administrativa.

72. En quinto lugar, frente a la censura del actor en torno la maestría en derecho de seguros que cursó en Francia y que, de haberse tenido en cuenta, le hubiese representado obtener 10 puntos más, el Ministerio Público recordó que dicha inconformidad fue resuelta mediante el Acuerdo 011 de 2023.

73. En concreto, que las razones que llevaron a no acceder a la solicitud del demandante se circunscribieron, de una parte, a que aquél i) no realizó en la



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

oportunidad correspondiente las gestiones ante el Ministerio de Educación Nacional para convalidar el título que pretendía hacer valer y, además, que ii) necesitaba acreditar formación avanzada en derecho público o en áreas relacionadas con el cargo a proveer, naturaleza que no ostentaba su postgrado en materia de seguros, pues se trataba de formación en derecho privado.

74. La Procuraduría resaltó que, desde un criterio de incidencia, al haberse otorgado al actor los 10 puntos que solicitó por haber cursado el programa de posgrado en mención, el puntaje definitivo que obtuvo en el concurso no habría superado el obtenido por el demandado, con lo cual la decisión definitiva no variaría y, por consiguiente, el acto electoral acusado se mantendría incólume.

75. En sexto lugar, al referirse al reproche tendiente a cuestionar la entrevista efectuada por los conductores del concurso especial de méritos, el Ministerio Público enfatizó en que las reglas para atender y a las cuales debía someterse la fase en mención, no eran otras que las dispuestas en los Acuerdos 001, 002 y 012 de 2023 con su respectivo anexo y que, no existía controversia en la satisfacción de esos parámetros, pues se advirtió un cumplimiento integral de los mismos por parte de los organizadores del proceso.

76. Ahora, en lo relacionado con las calificaciones, expresó que la regla de convocatoria es clara, en el sentido que los presidentes adoptaran una plantilla que permita justificar el puntaje asignado, mecanismo cuyo contenido se desconoce en esta etapa del proceso, según las pruebas aportadas con el escrito de demanda. En consecuencia, afirmó que debía esperarse que dicho elemento de convicción fuera aportado para efectos de su valoración en atención de las afirmaciones del accionante.

77. Con todo, resaltó que la calificación es el puntaje definitivo que otorga el que realiza la entrevista, a partir de las respuestas que obtiene por parte del entrevistado, «según se esté más o menos cerca a los alcances de las competencias a evaluar, lo cual parte de un contenido de gran subjetividad, propio del fuero interno y de la legitimidad que ostenta quien califica».

78. Por las razones mencionadas, concluyó que en esta etapa preliminar no se advierten acreditados los elementos de juicio necesarios para desvirtuar la legalidad del acto electoral demandando.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

79. La Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la solicitud de suspensión provisional del acto de elección del señor Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil, consignado en los Acuerdos



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

015 y 017 de 2023, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 149.4<sup>33</sup>, 149.5<sup>34</sup> y el literal f) del 125 de la Ley 1437 de 2011<sup>35</sup> (modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021), y en consonancia con el 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

## 2. Admisión de la demanda

80. La admisión de la demanda de nulidad electoral pasa por el cumplimiento de las exigencias establecidas en los artículos 162, 163, 164, 166 y 281 del CPACA, relativos a los requisitos formales de esta.

81. Como se puso de presente en los antecedentes de esta providencia, el magistrado conductor del proceso inadmitió la demanda con el fin de que el accionante i) corrigiera los sujetos que integraban el extremo pasivo; ii) adecuara las pretensiones; y iii) precisara el concepto de la violación en lo que atañe a las causales de nulidad a invocar.

82. Del análisis del escrito de subsanación<sup>36</sup>, la Sala advierte que el actor corrigió los yerros advertidos en el auto inadmisorio comoquiera que la demanda se dirige contra el señor Hernán Penagos Giraldo, las pretensiones fueron presentadas en la forma indicada y, además, señaló que con la elección del demandado no solo se incurrió en la causal de nulidad de expedición irregular prevista en el artículo 137 del CPACA, sino también en la contemplada en el numeral quinto del artículo 275 del mismo compendio normativo.

83. En lo que corresponde a la oportunidad en que fue ejercido el medio de control se tiene que el CPACA, en su artículo 164.2. a), inciso 2, dispone que «en las elecciones o nombramientos que requieren confirmación, el término para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación». Para el caso concreto, se tiene que el acto de nombramiento y de confirmación de Hernán Penagos Giraldo datan del 22 y 29 de noviembre de 2023, respectivamente,

<sup>33</sup> Competencia del Consejo de Estado en única instancia: «(...) 4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional, y las comisiones de regulación. (...)». Consultar la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 26 de septiembre de 2022, exp. 11001-03-28-000-2019-00094-00. C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>34</sup> «5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional».

<sup>35</sup> ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;

<sup>36</sup> Y de manifestaciones posteriores a la interposición del recurso de reposición contra el auto inadmisorio por parte del accionante, en el que reconoció que el medio de control se dirige exclusivamente contra el señor Hernán Penagos Giraldo.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

mientras que la demanda se radicó el 22 de enero de 2024, esto es, dentro de los 30 días establecidos para el efecto y, por ende, de manera oportuna<sup>37</sup>.

84. Ante este panorama, y atendiendo a que el accionante al presentar su demanda y la correspondiente subsanación: *i)* identificó debidamente a quien integra el extremo pasivo y relacionó los canales digitales donde podrá ser notificado personalmente; *ii)* señaló claramente lo que pretende; *iii)* individualizó los actos de elección y preparatorios cuya nulidad persigue aportando copia de aquellos; *iv)* presentó de manera organizada los hechos; *v)* expuso el concepto de la violación; *vi)* aportó las pruebas que solicita sean valoradas y, además, lo hizo oportunamente<sup>38</sup>, se advierte el cumplimiento de las exigencias establecidas en los artículos 162, 163, 164, 166 y 281 del CPACA para la admisión del medio de control, como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia<sup>39</sup>.

### 3. La solicitud de suspensión provisional

85. Procede la Sala a hacer algunas consideraciones generales sobre la figura de la suspensión provisional y a pronunciarse sobre la medida cautelar elevada por el demandante.

86. La Constitución Política en su artículo 238 dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos. Precepto desarrollado por el artículo 229 del CPACA, que establece que las medidas cautelares proceden en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, por solicitud debidamente fundamentada y que podrán decretarse «en providencia motivada, las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo<sup>40</sup>».

87. Por su parte, el artículo 231 de la misma codificación precisa que:

Quando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones

<sup>37</sup> Si se tiene en cuenta el periodo de vacancia judicial que transcurrió del 20 de diciembre de 2023 al 10 de enero de 2024.

<sup>38</sup> El acto de nombramiento y de confirmación de Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil (Acuerdos 015 del 22 de noviembre de 2023 y 017 del 29 del mismo mes y año, respectivamente), mientras que el presente medio de control se radicó el 22 de enero de 2024. En consecuencia, se presentó dentro del término establecido en el ordinal 2, letra a, del artículo 164 del CPACA.

<sup>39</sup> En atención a que en el escrito inicial se solicitó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional, el requisito contemplado en el ordinal 8 del artículo 162 del CPACA<sup>10</sup> no resulta aplicable.

<sup>40</sup> En concordancia con el artículo 125 letra f) del CPACA, las medidas cautelares dentro del medio de control de nulidad electoral serán resueltas por la Sala.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

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.

88. Finalmente, conforme con el inciso final del 277 del CPACA «en el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, **la sala** o sección»<sup>41</sup>. (Negrillas fuera del texto original)

89. En este orden de ideas, la medida cautelar requiere de:

i) solicitud fundamentada, cuyos argumentos pueden ser los mismos del concepto de la violación de la demanda; que puede presentarse mediante escrito separado -siempre que se encuentre dentro del término de caducidad de la acción- o, incluso, puede estar integrada en la misma demanda. Debiendo en todo caso señalarse con precisión el soporte argumentativo de su petición, o remitirse de manera expresa a los argumentos que soportan las pretensiones; y

ii) al resolver, indicar si la violación de las disposiciones invocadas surge de la confrontación entre el acto demandado y las disposiciones de rango superiores alegadas como vulneradas, o del estudio de las pruebas allegadas.

90. Cabe señalar que el artículo 229 del CPACA precisa que la decisión que se adopte para resolver la petición cautelar no implica prejuzgamiento.

91. Previo a abordar el caso concreto, la Sala estima pertinente hacer unas precisiones respecto del i) sistema de elección del Registrador Nacional del Estado Civil; y de ii) la interpretación frente a las inhabilidades como escenarios que restringen el acceso a los cargos públicos.

### **3.1. El sistema de elección del Registrador Nacional del Estado Civil<sup>42</sup>**

92. Según el artículo 266 superior, modificado por el Acto Legislativo 01 de 3 de julio de 2003, el Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por un periodo de 4 años por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según disponga el legislador.

---

<sup>42</sup> Reiteración de jurisprudencia. Cfr. Consejo de Estado. Sección Quinta. Exp. 11001-03-28-000-2019-00094-00 (Principal) y 11001-03-28- 000-2019-00063-00 (Acumulado). M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

93. Dicha disposición contenida en la Carta Política aparejó un giro importante hacia un sistema meritocrático, participativo e igualitario, ajeno a las pugnas políticas e intereses partidistas que anteriormente motivaban la designación de este alto funcionario. En consecuencia, bajo la vigencia de esta previsión constitucional, dicha elección se efectuaría a través de un concurso de méritos, cuyas bases y lineamientos serían señalados por el legislador.

94. En desarrollo de dicho mandato superior, fue expedida la Ley 1134 de 2007 cuyo objeto, según se desprende del artículo primero, fue «organizar el concurso de méritos para la elección del Registrador nacional del estado civil». En esta ley se dispuso que los presidentes de las Altas Cortes serían los organizadores (art.2) y en dicha condición se les facultó para i) dictar el respectivo reglamento que contuviera las reglas del proceso; y ii) convocar públicamente a los ciudadanos interesados en participar en esta elección, quienes debían cumplir las calidades y requisitos allí mencionados.

95. Por su parte, el artículo 4 de la ley en comento se refirió al contenido de este reglamento, disposición en la que el legislador estableció unas bases mínimas que debía contener dicha reglamentación, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 4o. CONTENIDO MÍNIMO DEL REGLAMENTO DEL CONCURSO. El reglamento del concurso público de méritos, deberá tener en cuenta los siguientes parámetros:

1. La convocatoria es norma obligatoria que regula todo el proceso de selección mediante concurso público de méritos.
2. Las solicitudes de los aspirantes que no reúnan las calidades señaladas en la convocatoria, o que no acrediten el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Constitución y la ley, se rechazarán mediante resolución motivada.
3. Los candidatos que cumplan las calidades y requisitos exigidos por la Constitución y la ley y que no se encuentren incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad, serán evaluados teniendo en cuenta los siguientes criterios: a) Experiencia en el desempeño de cargos en el sector público en el nivel directivo o superior; en el ejercicio de la profesión de abogado y/o de cátedra universitaria en disciplinas jurídicas afines con la administración pública o en áreas relacionadas con el cargo de Registrador; b) Formación profesional avanzada o de posgrado en derecho público o en áreas relacionadas con el cargo; c) Autoría de obras jurídicas, con preferencia en temas relacionados con el cargo; d) Entrevista personal.

Parágrafo. En todo caso, la entrevista que se le haga a los candidatos tendrá un valor mínimo del 30% del puntaje total.

4. Evaluados los candidatos, los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, elaborarán una lista de elegibles, de los cuales escogerán por mayoría al Registrador nacional del estado civil.
5. En el reglamento se establecerá el contenido, los procedimientos de cada una de las etapas y el puntaje correspondiente a cada criterio de selección.
6. Las pruebas que se apliquen en el concurso y la documentación que constituya el soporte técnico de aquellas, tienen carácter reservado.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

96. De la lectura de la norma transcrita se desprende que el legislador estructuró un marco general de condiciones mínimas al cual debía sujetarse la expedición del reglamento del concurso público de méritos para elegir al Registrador Nacional. A su vez, se les otorgó a los organizadores una amplia facultad para señalar el contenido del reglamento, los procedimientos de cada una de las etapas, y el puntaje correspondiente en relación con cada criterio de selección.

97. A modo de conclusión, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional como del Consejo de Estado ha sido pacífica en reconocer que las condiciones establecidas en las convocatorias a los concursos de méritos son de obligatorio cumplimiento, tanto para organizadores, como para los participantes.

98. En punto al carácter vinculante esta Sección<sup>43</sup> ha sostenido:

La convocatoria pública es un acto a través del cual se inicia un proceso selectivo abierto a la población en general, en el cual desde el principio y de manera expresa se especifican ciertas reglas y condiciones de participación.

En efecto, los términos en los que se convoca a la ciudadanía a participar en el proceso de selección, generan deberes y derechos recíprocos tanto para los interesados, como para la entidad pública que está llevando a cabo el respectivo procedimiento, razón por la cual dichas condiciones no solo permean y son transversales a toda la actuación administrativa, sino que además vinculan a la administración.

Así las cosas, es evidente que los términos y condiciones en los que se expida una convocatoria pública se erigen como un marco jurídico de obligatorio acatamiento para las partes que en ella intervienen, razón por la cual los lapsos, requisitos, formas de calificación, entre otros aspectos, que en ella se consagren son de estricta observancia, y en consecuencia, su modificación o variación solo se permite en casos excepcionalísimos, pues, de lo contrario, los principios de buena fe y confianza legítima se verían resquebrajados.

### 3.2. De la interpretación de las inhabilidades

99. En primer lugar, conviene recordar que, con relación a las inhabilidades, la jurisprudencia de la Corte Constitucional las ha definido como circunstancias de creación constitucional o legal que «impiden o imposibilitan que una persona sea elegida, o designada para un cargo público y, en ciertos casos, impiden que la persona que viene vinculada al servicio público continúe en él<sup>44</sup>».

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de agosto de 2015. M.P. Alberto Yepes Barreiro, Exp.11001-03-28-000-2014-00128-00. Reiterada en la sentencia de 26 de septiembre de 2022. Exp. 11001-03-28-000-2019-00094-00 (Principal) y 11001-03-28- 000-2019-00063-00 (Acumulado). M.P. Luis Alberto Álvarez Parra

<sup>44</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), SU-625 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-106 de 2018 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y SU566 de 2019 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

100. En palabras de la Corte Constitucional, las inhabilidades son una especie de «requisitos negativos cuya ocurrencia implica la inelegibilidad de la persona en quien concurren»<sup>45</sup>, consecuencia que, aunque restrictiva del derecho fundamental a participar en la conformación del poder político o el acceso a la función pública, se justifica y legitima en el propósito de «lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos»<sup>46</sup>.

101. Ahora bien, conviene poner de presente que las inhabilidades comportan un carácter taxativo y restrictivo, habida cuenta de que limitan el derecho de acceder a los cargos públicos. De ahí que, de la misma manera, su naturaleza sea excepcional y, por ende, no se admitan analogías o aplicación extensiva a eventos que no estén previstos de manera expresa. Esta ha sido la posición del Consejo de Estado<sup>47</sup>:

Las causales de inhabilidad constituyen limitaciones al derecho fundamental a ser elegido y a acceder a funciones y cargos públicos garantizado por el artículo 40 de la Constitución; es así que la jurisprudencia constitucional y la del Consejo de Estado han señalado que las normas que establecen derechos y libertades constitucionales deben interpretarse de manera que se garantice su más amplio ejercicio, y que aquellas normas que los limiten mediante el señalamiento de inhabilidades, incompatibilidades y calidades para el desempeño de cargos públicos deben estar consagradas expresamente en la Constitución o en la ley **y no pueden interpretarse en forma extensiva sino siempre en forma restrictiva.**

(...) La interpretación restrictiva de las normas que establecen inhabilidades constituye una aplicación del principio del Estado de Derecho previsto en el artículo 6º de la Constitución, según el cual “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” lo que se traduce en que pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido, de donde como regla general se infiere que todos los ciudadanos pueden acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y que excepcionalmente no podrán hacerlo aquellos a quienes se los prohíbe expresamente la Constitución o la ley. [...] **En consecuencia las causales de inhabilidad y de incompatibilidad son de interpretación restringida**”. (Énfasis de la Sala).

102. En lo que atañe al Registrador Nacional del Estado Civil, la Constitución previó escenarios de inhabilidad en sus artículos 126 y 266. La primera norma, dispone en sus incisos 5 y 6 lo siguiente:

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos

<sup>45</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-483 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), SU-515 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), SU-625 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y C-106 de 2018 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-558 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-1016 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>47</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil: i) concepto del 30 de abril de 2015, radicado 11001-03-06-000- 2015-00058-00 (2251); y ii) concepto del 24 de julio de 2018, radicado único: 2391.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio <sic> de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

103. Por su parte, el artículo 266 se refiere únicamente al caso del registrador y dispone que, además de reunir las mismas calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, no debe haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

104. Conforme las precisiones expuestas, a continuación, la Sala procederá a resolver el caso concreto en atención a los reparos propuestos por la parte demandante, a fin de determinar si hay lugar al decreto de la suspensión de los efectos del acto de elección del demandado.

#### 4. Caso concreto

105. En el caso materia de análisis, el actor solicitó específicamente que se decretara la suspensión provisional de los efectos de «los actos de elección demandados», por considerar que el señor Hernán Penagos Giraldo:

(...) se encontraba inhabilitado en el momento de su inscripción por haber sido miembro del CNE, por no haber aportado su certificado especial de antecedentes disciplinarios para el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, por haber faltado a la verdad en la declaración bajo de gravedad de juramento de inhabilidades e incompatibilidades que anexó a su inscripción y por no haber obtenido los 500 puntos suficientes exigidos por el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023 para ser llamado a entrevista, en la etapa de clasificatoria, además que su elección se debió a sus amistades e influencias de carácter político que fueron determinantes en el momento de la evaluación de la entrevista, y no a la evaluación objetiva de sus habilidades directivas conformes a las competencias generales que debían evaluarse por cada presidente en la entrevista personal en el marco del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador del Estado Civil (...)

106. Como se observa, las censuras del demandante y en las que sustenta su pretensión de que se suspendan los efectos del acto de elección se relacionan con los siguientes aspectos:

- i) La supuesta inhabilidad del accionado por haber sido magistrado del CNE en los doce meses anteriores a su inscripción al concurso que aparejó, a su vez, una falsedad en la declaración juramentada de no estar incurso en ninguna prohibición para ser escogido como registrador.
- ii) El certificado de antecedentes disciplinarios que aportó al inscribirse;



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

- iii) Los puntos que obtuvo para ser llamado a entrevista;
- iv) La elección tuvo injerencia de aspectos distintos a los criterios objetivos de evaluación y selección establecidos respecto del concurso especial de méritos.

107. La Sala anuncia que la medida cautelar pretendida por el extremo accionante, y cuyo sustento específico son las circunstancias referidas con antelación, será resuelta de manera desfavorable conforme a los motivos que pasan a explicarse.

108. **En primer lugar**, el solicitante sostiene que el demandado se encontraba incurso en la prohibición prevista en los incisos 5to y 6to del artículo 126 de la Constitución Política de Colombia, puesto que en los 12 meses anteriores a su inscripción al concurso especial de méritos fue magistrado del CNE.

109. En concreto, manifestó que el señor Penagos Giraldo fue miembro del CNE hasta el 3 de septiembre de 2022, mientras que se inscribió al concurso el 26 de junio de 2023, razón por la cual en dicho momento no había transcurrido el período de un (1) año desde la terminación de sus funciones en aquella dignidad.

110. En su criterio, la fecha para tomar en cuenta la inhabilidad que invocó es la inscripción al concurso de méritos y no la correspondiente a la elección, ello, con sustento en la sentencia de la Corte Constitucional C-334 de 2014 y la providencia « de unificación 00031-00 de 29 de enero de 2019 C.P Dra. Rocío Araújo Oñate».

111. Tal circunstancia, además, según su dicho, ocasionó que el accionado faltara a la verdad en la declaración juramentada que rindió respecto a no estar incurso en inhabilidades e incompatibilidades, que anexó a su inscripción, lo cual, a su vez, implicó el desconocimiento de los artículos 11 y 21 del Acuerdo 01 de 2023<sup>48</sup> relacionados con el rechazo del aspirante y la exclusión del registro ante la ausencia de uno de los requisitos o el fraude comprobado.

112. Para abordar esta censura, conviene analizar el contenido de los incisos 5.º y 6.º del artículo 126 superior, norma contentiva de la inhabilidad en que, según el dicho del actor, estaría incurso el señor Penagos Giraldo:

Art. 126 (...)

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio <sic> de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo

<sup>48</sup> Reiterados en el Acuerdo 02 de 2023.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

113. Del estudio preliminar de la norma, la Sala advierte que aquella establece que quien haya desempeñado en propiedad alguno de los múltiples cargos mencionados no podrá ser reelegido. Tampoco ser **nominado** para otro de tales empleos o ser **elegido a un cargo de elección popular**, sino solo hasta un año posterior a la cesación en su ejercicio.

114. Además de lo anterior, resulta claro que su contenido recae sobre múltiples dignidades y empleos cuya provisión **no se adelanta bajo un mismo procedimiento**. En efecto, mientras que para ser magistrado (a) de la Corte Constitucional se requiere la presentación de ternas ante el Senado de la República por parte del presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para el caso de la escogencia del registrador nacional debe haberse adelantado un concurso especial de méritos.

115. Como se desprende de las hipótesis descritas anteriormente, coexisten procedimientos marcados por actuaciones y situaciones diferentes que, en esta instancia procesal, impiden un análisis sustantivo de los elementos configuradores de la inhabilidad. Estas circunstancias resultan suficientes para que la Sala considere que nos hallamos en una etapa muy incipiente del proceso para concluir de manera categórica los elementos estructuradores de una inhabilidad que, como resulta claro, se dirige contra distintos destinatarios.

116. Por ello, para esta Sección, los asuntos sustantivos que convergen en el presente asunto, merecen un análisis exhaustivo y una labor interpretativa más rigurosa, a fin de dotar de contenido la norma, particularmente, en relación con el propósito del vocablo «**nominado**» y las modalidades de provisión de los empleos listados en la norma constitucional.

117. Bajo tal orientación, ante la duda interpretativa que se origina del contenido de los incisos 5.º y 6.º del artículo 126 superior, será en la sentencia<sup>49</sup>, con todos los medios de prueba recaudados, donde se haga una valoración integral tanto de las normas como de la jurisprudencia aplicable, a fin de establecer si, como afirma el accionante, el demandado se encontraba incurso en la causal de inhabilidad materia de estudio, como consecuencia de haber sido miembro del CNE durante el año anterior a su inscripción al concurso de méritos para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil, cargo que en la actualidad ocupa.

118. A todo lo anterior, se suma que, conforme se puso de presente en líneas anteriores, la interpretación de las causales de inhabilidad es restrictiva, de manera

<sup>49</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 2 de noviembre de 2023. Exp. 11001-03-28-000-2023-00059-00. M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

que en su aplicación está proscrito analizar supuestos fácticos no previstos en las normas correspondientes.

119. En efecto, del carácter restrictivo y excepcionalísimo que comportan las inhabilidades como limitantes del derecho no solo a conformar el poder político, sino de acceder a los cargos públicos, se desprende que al operador judicial le está vedada cualquier interpretación en contrario, extensiva u analógica o que se aparte de los supuestos previstos expresamente por el constituyente o el legislador.

120. Lo anterior, adquiere relevancia en el sentido que, como se esbozó con antelación, existen dudas interpretativas frente al contenido del artículo 126 constitucional, de manera que, en este momento procesal, no es posible establecer los elementos configurativos de la causal de inhabilidad alegada.

121. Ahora bien, coincide esta Sección con que la sentencia C-334 de 2014 ni la proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 29 de enero de 2019<sup>50</sup>, según las cuales el límite temporal de la inhabilidad es la fecha de la inscripción y no la de la elección, no resultan aplicables al caso materia de estudio.

122. Efectivamente, en la primera decisión, se declaró la inexecutable de la expresión «al momento de la elección» contenida en los artículos 275.8 y 277.1.a) del CPACA, como criterio determinante para fijar, en elecciones populares, la causal de inhabilidad por doble militancia. Por su parte, en el segundo pronunciamiento, esta Corporación estudió la prohibición del artículo 179.5 superior, prevista para acceder al cargo de congresista en tanto existía un vacío frente al extremo temporal para definir cuál era el extremo temporal relevante para establecer si la persona estaba o no incurso en el supuesto limitante allí vertido.

123. En consecuencia, el alcance desarrollado frente a las causales estudiadas en los referidos procesos, evidentemente no resulta predicable o extensible al asunto objeto de análisis respecto del Registrador Nacional comoquiera que su escogencia se deriva de un proceso distinto al previsto para los congresistas.

124. Así las cosas, y atendiendo al hecho de que existe incertidumbre en torno al contenido de la disposición constitucional que desarrolla la inhabilidad endilgada al demandado, no puede considerarse en esta etapa procesal que se presentó la irregularidad según la cual aquel faltó a la verdad al declarar, bajo la gravedad del juramento, no estar incurso en la prohibición que se analiza.

125. **En segundo lugar**, respecto del reproche planteado por el solicitante en relación con que el demandado al momento de inscribirse no aportó el certificado especial de antecedentes disciplinarios, la Sala observa del análisis del Acuerdo 002 de 2023, mediante el cual se efectuó la convocatoria, que dicho elemento no

<sup>50</sup> Al interior del expediente 2018-00031-00 M.P Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

fue incluido dentro de la documentación enlistada en el artículo sexto que debía ser aportada por los aspirantes, razón por la que ninguno de los participantes se encontraba en obligación de arrimar tal pieza.

126. A partir de tal orientación, haber aportado el certificado de antecedentes disciplinarios para acceder al concurso que fue requerido, no puede entenderse como una situación irregular respecto de quienes cumplieron con tal exigencia. Caso contrario sería, eventualmente, si, pese a que se solicitó un documento en específico, aquel no fue remitido. Sin embargo, no es el supuesto fáctico que acaece en este asunto.

127. Ahora, en efecto, para posesionarse en el cargo, lo cual obedece a un momento distinto a la inscripción, si es necesaria la existencia del certificado especial de antecedentes disciplinarios de conformidad con el inciso final del artículo 238 de la Ley 1952 de 2019. En este punto debe tenerse en cuenta que, en su intervención, los organizadores del concurso informaron que, oficiosamente, allegaron tal documento respecto de los diez (10) participantes que fueron escogidos, verificando que ninguno estuviera incurso en causal de inhabilidad alguna.

128. En esta orientación, como el certificado echado de menos por el actor i) no fue solicitado en la convocatoria y ii) ya había sido allegado al momento del nombramiento del demandado, se tiene que este reparo en concreto tampoco está llamado a prosperar.

129. **En tercer lugar**, la parte actora asevera que el demandado no podía ser llamado a entrevista por no haber obtenido 500 puntos según lo establecido en el artículo 18 del Acuerdo 01 de 2023, que dispone:

ART. 18. – Lista clasificatoria y llamados a entrevista. Evaluada la etapa de selección, la experiencia, la formación profesional y las publicaciones, los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado elaborarán la lista clasificatoria dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme la publicación de los resultados del examen o la resolución de los recursos y **llamarán a entrevista solo a las personas que obtengan los diez (10) primeros puntajes.**

En la lista de aspirantes llamados a entrevista se indicará en orden descendente, conforme a los puntajes obtenidos, el nombre y los números de identificación y de inscripción, indicándoles lugar, fecha y hora para la entrevista personal.

La resolución de los recursos se efectuará dentro del término de quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del plazo para recurrir. La decisión se fijará en las secretarías de cada una de las Cortes a través de las páginas web <https://vwww.corteconstitucional.gov.co>, <https://www.cortesuprema.gov.co>, o <https://www.consejodeestado.gov.co>, por el término de tres (3) días calendario. Si por efecto del recurso la calificación de un aspirante llega hasta 500 puntos o más, y se encuentra dentro de los diez (10) mejores puntajes serán llamado a entrevista y se le fijará lugar, fecha y hora para el efecto.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

Las entrevistas se realizarán dentro del término de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que la resolución de los recursos quede en firme. Con el objeto de garantizar mayor transparencia y objetividad de la entrevista los presidentes podrán apoyarse en una prueba psicotécnica previa.

**En el evento en que ninguno de los aspirantes obtenga quinientos (500) puntos se declarará desierto el concurso y se efectuará nueva convocatoria.** (énfasis de la Sala)

130. Para esta Sección, del análisis de la norma en cita no se desprende la interpretación que el accionante otorga a dicha disposición y, según la cual, solo podían ser llamados a entrevista quienes alcanzaran un puntaje superior a 500 puntos. Por el contrario, se entrevistó que lo establecido es que serían convocados al escenario en mención aquellos aspirantes que hubieran obtenido los 10 mejores puntajes.

131. En efecto, las únicas referencias que se hacen a los 500 puntos, se relacionan, de una parte, con que el concurso se declararía desierto en el evento que **ningún** participante lograra dicha calificación. Igualmente, que, si por efecto de la interposición de algún recurso, un concursante lograba ese valor y, además, se encontraba dentro de los 10 mejores puntajes, debía ser llamado a entrevista. Para la Sala, no se desprende de lo anterior que los llamados a tal escenario pudieran ser únicamente quienes obtuvieran esa calificación.

132. Para este juez, en el actual momento procesal, lo que se deriva del artículo materia de análisis es que si nadie obtenía 500 puntos, el concurso se declararía desierto, con lo cual, podrían llevarse a cabo las entrevistas si de los 10 mejores puntajes, tan solo uno hubiese obtenido tal calificación.

133. Lo anterior, sucedió en el caso concreto si se tiene en cuenta que mediante el Acuerdo 012 del 17 de noviembre de 2023, se llamó a entrevista a los aspirantes que obtuvieron los diez (10) primeros puntajes de la lista clasificatoria publicada en el Acuerdo 011<sup>51</sup>, concretamente a las siguientes personas:

1. Virgilio Almanza Ocampo (511.5).
2. José Joaquín Vives (500.6)
3. Leonardo Torres Calderón (490.8)
4. Orlando Muñoz Neira (488.5)
5. Jaime Hernando Suárez Bayona (484.5)
6. Armando Novoa García (448.9)
7. Hernán Penagos Giraldo (445.5)
8. Neiro José Alvis (442.7)
9. William Mauricio Ochoa, (432.7)
10. Orlando Beltrán Camacho (432.6).

<sup>51</sup> Los citados fueron: Virgilio Almanza Ocampo, 8:00 A.M; José Joaquín Vives, 9:00 A.M; Leonardo Torres Calderón, 10:00 A.M; Orlando Muñoz Neira, 11:00 A.M; Jaime Orlando Suárez Bayona, 12:00 A.M; Armando Novoa García, 2:00 P.M; Hernán Penagos Giraldo, 3:00 P.M; Neiro José Alvis, 4:00 P.M; William Mauricio Ochoa, 5:00 P.M y Orlando Beltrán Camacho, 6:00 P.M.



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

134. Como se observa, el demandado fue llamado a entrevista, dado que, en la fase clasificatoria obtuvo uno de los 10 mejores puntajes, y entre los cuales, dos aspirantes superaron la barrera de los 500 puntos, con lo cual se descarta que debió declararse desierto. Para la Sala, otro sería el análisis si, por ejemplo, se aseverara que el accionado fue convocado a tal escenario pese a no haber obtenido un puntaje que lo situara en los 10 primeros.

135. Lo expuesto, descarta, preliminarmente, algún tipo de irregularidad en el aspecto que se analiza toda vez que será en la sentencia con todos los medios de prueba recaudados, la oportunidad en que se haga una valoración más exhaustiva de la disposición que la parte actora considera indebidamente aplicada a partir del recaudo de mayores elementos de convicción y la eventual existencia de criterios de interpretación distintos a los hasta aquí expuestos<sup>52</sup>.

136. Finalmente, en lo que atañe al reproche del demandante según el cual el puntaje obtenido por el hoy registrador fue determinado por las relaciones políticas que tenía antes de postularse y, por tanto, la elección se vio influida por aspectos distintos a los criterios objetivos de evaluación y selección establecidos respecto del concurso especial de méritos, la Sala evidencia que dichas aseveraciones se dirigen a denotar una desviación de poder que debe probarse.

137. Frente al particular, se tiene que, en el estado actual del proceso, tal censura carece de respaldo probatorio que la sustente, de manera que las afirmaciones en que se edifica se constituyen en apreciaciones subjetivas y, por tanto, dicho cargo no tiene vocación de prosperidad en relación con el análisis que se efectúa en esta providencia.

138. Ahora bien, además de lo anterior, debe ponerse de presente que no existen elementos de juicio para considerar que la entrevista se haya efectuado bajo un cauce ajeno a las reglas de la convocatoria o desconociendo los criterios de evaluación establecidos previamente.

139. Si bien el solicitante indicó que con la publicación de los resultados de esta prueba no fueron acompañadas las planillas dispuestas para ese escenario y en las cuales los organizadores debieron justificar el puntaje asignado, debe advertirse que ello fue así en tanto tales documentos, por expresa disposición de los Acuerdos 01 (art.19) y 02 (art. 12) de 2023, tienen reserva de conformidad con la Ley 1134 de 2007 (art.4.6).

140. En consecuencia, en esta etapa del proceso, el contenido de tales elementos de convicción resulta desconocido para la Sala y, por tanto, será en el marco de la oportunidad probatoria correspondiente donde se efectúen los

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Auto del 21 de septiembre de 2023. Exp. 11001-03-28-000-2023-00058-00. M.P Luis Alberto Álvarez Parra (e).



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

pronunciamientos correspondientes frente a la reserva que sobre dichos documentos se cierne, así como la pertinencia, conducencia y utilidad de su eventual decreto.

141. Por las razones expuestas, la Sala no accederá a la medida cautelar solicitada por el demandante, puesto que, del análisis preliminar de las censuras planteadas, no se advierte el cumplimiento de las exigencias para su decreto.

142. Lo anterior, sin perjuicio de que una vez surtidas las etapas restantes del proceso y se haga el estudio de fondo propio de la sentencia, pueda arribarse a una conclusión diferente, con lo cual, lo decidido en esta fase, no constituye prejuzgamiento conforme dispone el artículo 229 del CPACA.

### 5. Otras decisiones

143. El demandante, Leonardo Augusto Calderón, confirió poder especial a Clara Patricia Cáceres Quintero, identificada con la cédula de ciudadanía n.º 51931232 de Bogotá y tarjeta profesional n.º 164.556 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), para que ejerza su representación judicial dentro del proceso de la referencia, por lo que, al cumplir dicho mandato con los requisitos de ley, se le reconocerá personería en los términos de aquel.

144. Por otra parte, se reconocerá personería jurídica a Ricardo Gómez Manchola, identificado con cédula de ciudadanía n.º 12112739 y tarjeta profesional n.º 57.720 del CSJ, como apoderado judicial del demandado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

### III. RESUELVE

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda presentada por el Leonardo Torres Calderón, mediante apoderada judicial, en contra de la elección del señor Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil periodo 2023-2027, contenida en el Acuerdo 015 y su confirmación que reposa en el Acuerdo 017 de 2023. En consecuencia, se dispone:

1. Notifíquese personalmente al señor Penagos Giraldo, en la forma establecida en el literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

En el evento de no ser posible su notificación personal, procédase de conformidad con lo establecido en los literales b) y c) del numeral 1º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

2. Notifíquese a los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, en la forma dispuesta en el artículo 197 y el ordinal



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

2.º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

3. Infórmese al demandado y a los demás vinculados a este proceso que la demanda podrá ser contestada dentro de los 15 días siguientes a aquel en que sea hecha la notificación personal del auto admisorio o la publicación del aviso, según corresponda.

4. Notifíquese personalmente al agente del Ministerio Público, según lo dispuesto en el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5. Notifíquese por estado de esta decisión al demandante en el presente asunto.

6. Infórmese a la comunidad la existencia de este proceso en la forma prevista en el numeral 5 del artículo 277 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

7. Comuníquese al director general o al representante delegado para recibir notificaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

8. Adviértase a los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado que durante el término para contestar la demanda deberán allegar copia de los antecedentes administrativos de los actos acusados que se encuentren en su poder, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO: NEGAR** la suspensión provisional de los actos de elección del demandado como Registrador Nacional del Estado Civil, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

**TERCERO: RECONOCER** personería a la abogada Clara Patricia Cáceres Quintero, identificada con la cédula de ciudadanía n.º 51931232 de Bogotá y tarjeta profesional n.º 164.556 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura para actuar en representación del demandante. A su vez, al profesional en derecho Ricardo Gómez Manchola, identificado con cédula de ciudadanía n.º 12112739 y tarjeta profesional n.º 57.720, como apoderado del accionado.

Lo anterior, con base en los términos de los poderes otorgados que obran en el expediente.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OMAR JOAQUIN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente



Demandante: Leonardo Torres Calderón  
Demandado: Hernán Penagos Giraldo –  
Registrador Nacional del Estado Civil- y otros  
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00043-00

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>»