



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

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

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Veinticuatro (24) de abril de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)
11001-03-28-000-2024-00043-00
Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil, para el periodo 2023-2027
Temas: Elección del Registrador Nacional del Estado Civil. Inhabilidad para ser elegido registrador (art. 126 CP¹). Concurso de méritos. Prueba de conocimiento y entrevista (motivación de la calificación).

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide en única instancia las demandas en contra del acto de elección (Acuerdo 015 del 22 de noviembre de 2023) de Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil (en adelante, el registrador nacional), para el periodo institucional 2023-2027.

I. ANTECEDENTES

1.1. Expediente 11001-03-28-000-2024-00043-00. La demanda² y su concepto de la violación.

1. Leonardo Augusto Torres Calderón, mediante apoderada judicial, ejerció el medio de control de nulidad electoral (Art. 139³), en contra de la elección enunciada, con sustento en los artículos 137 y 275.5 del CPACA⁴. Los supuestos relevantes de la demanda se resumen a continuación:

¹ Constitución Política.

² Índice 3 Samai, radicada el 22 de enero de 2024.

³ Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA.

⁴ Índice 15 Samai. Cargos conforme a la subsanación de la demanda.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

a) Señaló que participó en el concurso de registrador⁵ y que no fue elegido a raíz de las irregularidades en i) el examen de conocimientos; ii) los recursos sobre las calificaciones; iii) la publicación de los resultados de las entrevistas; y iv) la lista de elegibles. En síntesis, los supuestos alegados por el accionante son los siguientes:

i) La prueba de conocimientos tuvo problemas técnicos, en tanto se realizó sin los auriculares con micrófono, previamente solicitados a los aspirantes. Además, se hizo por escrito en razón a que el sistema se paralizó y, en consecuencia, no pudo continuarse en la computadora.

Las preguntas y la alternativa de las respuestas no fueron bien formuladas y diseñadas. Por tal situación esgrimió que, luego de las reclamaciones y recursos, el puntaje varió y, por ende, los admitidos a la siguiente etapa aumentaron de 9 a 13 personas⁶.

ii) Luego, se seleccionaron las diez (10) personas a entrevistar, acto⁷ que fue recurrido y, por consiguiente, surgió una nueva modificación de puntajes. Anotó que el único entrevistado debió ser Joaquín José Vives, porque obtuvo más de 500 puntos, como lo prescribía el artículo 18 del Acuerdo 001 del 2023.

iii) La entrevista⁸ se efectuó el 20 de noviembre de 2023 y el accionante señaló que no se permitió a los concursantes grabarla en audio o video, ni el uso de dispositivos electrónicos y agregó que los presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado (en adelante, los presidentes de las altas cortes) adoptaron una plantilla de calificación para efectos de la justificación del puntaje.

iv) Conforme a un reporte periodístico⁹, puso de presente que Hernán Penagos Giraldo era el candidato del expresidente «Juan Manuel Santos», de quien dijo ser el funcionario que postuló a Diana Fajardo a la Corte Constitucional, quien terminó siendo su electora.

v) Refirió estar en desacuerdo con los puntajes de la entrevista, pues, mientras que el demandado aumentó de 196 a 300 puntos posibles y ascendió del séptimo al primer puesto, su calificación de 67 puntos no

⁵ Acuerdos 001 de 2023 (reglamento de concurso) y 002 del 8 de junio de 2023 (convocatoria).

⁶ 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; Nerio José Alvis Barranco, 344,8; Orlando Beltrán Camacho, 337,6; José Nelson Polanía Tamayo, 334.0.

⁷ Acuerdo 010 del 20 de octubre de 2023

⁸ El Acuerdo 012 de 2023 llamó a entrevista a los diez (10) primeros puntajes de la lista clasificatoria.

⁹ Titulado «La cadena de errores que tiene en vilo la elección de registrador y un favorito inadvertido».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

consultó el nivel de sus respuestas, las cuales consultaron los criterios objetivos señalados en el instructivo del concurso.

2. Además, expuso que, en la realización del concurso, se advirtieron las siguientes supuestas irregularidades que sustentaron su concepto de la violación:

a) En el Acuerdo 003 del 16 de julio de 2023 (admisión de aspirantes) consta que el accionado no aportó el certificado especial de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación. Por esta razón, consignó datos contrarios a la verdad en su declaración juramentada.

b) El demandado fue miembro del Consejo Nacional Electoral (CNE) hasta el 3 de septiembre de 2022, por ende, se generó la inhabilidad de los incisos 5.º y 6.º del artículo 126 de la Constitución, en tanto se inscribió el 26 de junio de 2023 y, en ese orden, faltó a la verdad en la declaración de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades. Sometió a escrutinio de la Sala la Sentencia C-334 de 2014¹⁰, que, según lo refirió, declaró inexecutable la expresión «al momento de la elección». Aspecto que, a su juicio, implica que las inhabilidades se analicen desde la inscripción del candidato.

c) El accionado no podía ser llamado a entrevista, por cuanto en la etapa clasificatoria obtuvo 445,5 puntos y no los 500 que necesitaba. Para sustentarlo invocó el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023 que estableció tal exigencia.

d) En la elección del accionado influyó una calificación errónea del examen de conocimientos. Al respecto, indicó lo siguiente:

i) Las preguntas y respuestas tuvieron inconsistencias y, en ese sentido, procedía un nuevo examen de conocimientos. Se refirió a 18 preguntas frente a las cuales presentó objeciones y en cuya resolución, a su juicio, se cometieron errores formales.

ii) Pese a que en el Acuerdo 009 de 2023 los presidentes de las altas cortes ajustaron las calificaciones de dicha prueba, en tanto eliminaron preguntas y modificaron algunos puntajes, las observaciones presentadas por el accionado (26 de octubre de 2023), no fueron aceptadas en el Acuerdo 011 de 2023. Al respecto, dicho acto anotó que no procedía recurso contra la decisión de la reposición, sin advertir que el artículo 4 del Acuerdo 010 del 20 de octubre de 2023, disponía su procedencia.

e) La decisión (Acuerdo 011 de 2023) de no otorgarle los 10 puntos adicionales, por una maestría en derecho de seguros que cursó en una

¹⁰ «Declarar INEXECUTABLE la expresión: “al momento de la elección”, contenida en el numeral 8 del artículo 275 y en el literal a) del numeral 1 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

universidad del extranjero, debe anularse por cuanto no era necesaria la convalidación de títulos propios.

f) Sobre la asignación del puntaje de Hernán Penagos Giraldo alegó lo siguiente:

i) De la revisión de los puntajes de la entrevista se observa que, a diferencia del demandado (196 sobre 300 puntos); el demandante, con la mayor experiencia y formación, recibió solo 67, lo que sugiere una evaluación «sesgada» y «anormal». Agregó que sus respuestas fueron precisas y denotaron su experiencia profesional y conocimiento de la administración pública y del mundo político.

iii) Indicó que reconoce las calidades del demandado, pero sostuvo que su puntaje (entrevista) es producto de sus relaciones políticas, lo que sugiere una falta de parcialidad y objetividad en el proceso de selección.

iv) La calificación de la entrevista desconoció los parámetros de las sentencias C-372 de 1999 y C-478 de 2005, que sugieren reglas claras y precisas, criterios técnicos relacionados con las necesidades del servicio, mecanismos de control de las entrevistas y resultados de evaluación motivados por escrito.

Por tanto, la omisión de anexar las planillas de evaluación de competencias en el Acuerdo 014 del 22 de noviembre de 2023, constituye una causal de nulidad, toda vez que no existe «el sustento de la forma objetiva» de cómo se evaluaron las habilidades directivas de los candidatos, la toma de decisiones estratégicas y conocimiento de la entidad, el análisis de información, seguimiento a la gestión del equipo de trabajo y manejo emocional.

1.2. Expediente 11001-03-28-000-2024-00061-00. La demanda y su concepto de la violación.

3. El señor Harold Eduardo Sua Montaña solicitó se declare la nulidad del acto demandado por expedición irregular (Art. 137 CPACA¹¹), en tanto se vulneraron: i) el debido proceso en su garantía constitucional y convencional, por la carencia de recursos efectivos; ii) el principio de imparcialidad objetiva; iii) el deber de motivación; iv) el derecho a ser oído, conforme los siguientes argumentos:

a) Adujo que, en la etapa de participación ciudadana, los organizadores del concurso no se pronunciaron sobre sus observaciones frente al cumplimiento de requisitos de los participantes. A su juicio, dicha supuesta irregularidad desconoció su derecho a ser oído; denota un incumplimiento del deber de motivación de las decisiones de admisión e inadmisión de los aspirantes y

¹¹ Ley 1437 de 2011.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

originó la supresión de las oportunidades para recurrir y la carga del artículo 10 del CPACA.

b) Enlistó las siguientes irregularidades del proceso de elección en estudio y las catalogó como un desconocimiento de la plenitud de las formas:

i) Las modificaciones del cronograma en lo concerniente a los «recursos contra los resultados de la prueba de conocimientos y lista clasificatoria», se hicieron a través de adendas, mientras que la «[a]plicación de pruebas de conocimientos y competencias y [p]ublicación de resultados de pruebas de conocimientos», se materializaron en comunicados de prensa del 26 y el 28 de agosto de 2023.

En ese orden, no estuvo de acuerdo con que la modificación se hiciera con dichos comunicados de prensa, pues, según lo señaló, dicho medio no cumple con la finalidad establecida en los artículos 9.3 y 57 del CPACA.

ii) Aunado a lo anterior, manifestó que se desconoció el principio de publicidad, en tanto no se respetaron las fechas previstas (artículo 32 del reglamento del concurso) para las pruebas de conocimiento y la publicación de los resultados.

iii) De igual forma, alegó un desconocimiento del artículo 10 del CPACA y las sentencias C-634 de 2011 y C-441 de 2019, debido a que varios participantes fueron inadmitidos al no presentar el certificado de vigencia de la cédula de ciudadanía.

Argumentó que, de conformidad con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, una copia simple del documento era suficiente para verificar su estado y cumplir con el requisito de ciudadanía exigido por los organizadores del concurso.

c) Refirió la afectación del principio de imparcialidad, en tanto está en desacuerdo con que las personas que organizan el procedimiento de designación sean las mismas que eligen al Registrador Nacional del Estado Civil y luego se encargan del control judicial de la elección.

1.3. Trámite del proceso

4. Las demandas se admitieron mediante providencias del 12 de febrero¹² y 23 de abril¹³ del 2024 y se ordenaron los trámites correspondientes del artículo 277 del CPACA, los cuales se efectuaron como consta en Samai. Dentro del término

¹² Índice 5 Samai. Exp. 2024-00061-00. MP. Luis Alberto Álvarez Parra (E).

¹³ Índice 41 Samai. Exp. 2024-00043-00. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil, auto negó la solicitud de suspensión provisional del acto, por no cumplirse los presupuestos para su decreto.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

de traslado intervinieron el apoderado judicial del demandado¹⁴, los presidentes de las altas cortes¹⁵, y el magistrado Milton Chaves García¹⁶ (expresidente del Consejo de Estado), quienes solicitaron la negativa de las pretensiones. El señor Jairo Andrés Macías Sánchez¹⁷ y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial¹⁸ intervinieron como impugnadores, con fundamento en el artículo 228 del CPACA.

5. Mediante apoderado judicial, **el demandado**¹⁹ se opuso a la prosperidad de las pretensiones y alegó que las irregularidades referidas por el accionado Torres Calderón corresponden a sus propias interpretaciones de las normas jurídicas que sustentaron los actos electorales demandados. Planteó como excepción previa la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida acumulación de pretensiones.

6. En ese orden, frente a los yerros propuestos indicó que i) no se podía exigir un certificado de antecedentes disciplinarios distinto al de las reglas del concurso; ii) la inhabilidad del artículo 126 Superior no se contabiliza desde la inscripción al concurso; iii) la normativa del concurso establecía que los diez primeros puntajes serían llamados a entrevista; iv) a partir de las reclamaciones se corrigieron los posibles errores de las pruebas de conocimiento; y v) el título académico del demandante no correspondía a la disciplina requerida para el cargo de registrador.

7. Respecto a los argumentos del demandante, Harold Eduardo Sua Montaña, solicitó negar sus pretensiones, porque i) se garantizaron el derecho de participación, en tanto las observaciones ciudadanas fueron atendidas, y el principio de imparcialidad, en tanto procedían recursos y recusaciones; y ii) la prórroga de términos estaba permitida por el reglamento.

8. **Los presidentes de las altas cortes**²⁰ se opusieron a las pretensiones de la demanda del señor Leonardo Augusto Torres Calderón, pues señalaron que el trámite del concurso y el acto de elección se ciñeron a la competencia atribuida por el artículo 266 de la Constitución y la Ley 1134 de 2007. Como aspectos relevantes indicaron, al igual que el demandado, que i) la inhabilidad (art. 126)

¹⁴ En el exp. 2024-00061-00 el accionado se opuso a las pretensiones de las demandas (índice 19). En el exp. 2024-00043-00, el demandado solicitó denegar las pretensiones de la demanda y planteó, como excepción previa, la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida acumulación de pretensiones (índice 50).

¹⁵ Exp. 2024-00061-00, índice 21 y exp. 2024-00043-00, índice 52, de Samai. Magistrada Diana Fajardo Rivera, presidenta de la Corte Constitucional y los magistrados Fernando Castillo Cadena y Jaime Enrique Rodríguez Navas, presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, respectivamente.

¹⁶ Exp. 2024-0061-00, índice 25 y exp. 2024-00043-00, índice 55, de Samai.

¹⁷ Exp. 2024-00043-00, índice 59 Samai.

¹⁸ Exp. 2024-00061-00, índice 20 Samai.

¹⁹ Exp. 2024-00043-00, índice 50 y exp. 2024-00061-00, índices 19.

²⁰ Exp. 2024-00061-00, índice 52 y exp. 2024-00043-00, índice 20, de Samai. Magistrada Diana Fajardo Rivera, presidenta de la Corte Constitucional y los magistrados Fernando Castillo Cadena y Jaime Enrique Rodríguez Navas, presidentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, respectivamente.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

se analiza al momento de la elección y no a la inscripción en el concurso; ii) la convocatoria a entrevista se basó en los diez mejores puntajes y no en un puntaje mínimo específico; y iii) la supuesta influencia política del demandado son expresiones especulativas y sin fundamento.

9. En cuanto a la demanda del señor Harold Eduardo Sua Montaña solicitaron no acceder a lo pretendido, en tanto su actuación se sujetó a las reglas establecidas en el artículo 266 de la Constitución y la Ley 1134 de 2007, normas que otorgan plenas facultades para organizar y expedir el reglamento del concurso. Agregaron que los cargos propuestos no resultan compatibles con la finalidad del medio de control de nulidad electoral, toda vez que se dirigen a cuestionar la competencia constitucional y legal de los organizadores del concurso.

10. **El magistrado Milton Chaves García**, expresidente del Consejo de Estado, allegó sendos escritos²¹ en los que manifestó que no participó en el proceso de elección demandado y explicó que el concurso se adelantó de forma ajustada a la Constitución Política, la ley y al reglamento de este. Por tal razón, solicitó se negaran las pretensiones de las demandas.

11. El señor Jairo Andrés Macías Sánchez²² solicitó ser tenido como impugnador, «esto es en favor del Dr. HERNÁN PENÁGOS GIRALDO», con fundamento en el artículo 228 del CPACA.

12. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial,²³ mediante apoderado judicial, solicitó ser tenida como impugnadora y solicitó que se negaran las pretensiones de las demandas, toda vez que el concurso se adelantó de forma ajustada a la Constitución Política, la ley y el reglamento correspondiente. Por lo tanto, afirmó que los cargos no tienen la entidad para anular la elección del Registrador Nacional del Estado Civil.

13. La Secretaría de esta Sala corrió traslado de las excepciones propuestas²⁴ y luego se ordenó la acumulación²⁵ de ambos procesos, de conformidad con el inciso 2.º del artículo 282 del CPACA. El 27 de septiembre de 2024²⁶, se sometió el proceso al trámite de sentencia anticipada, con fundamento en el artículo 182A del mismo código.

14. Luego de cumplidos los trámites secretariales, el señor Sua Montaña solicitó la aclaración²⁷ de la referida providencia y la apoderada del demandante Torres Calderón pidió²⁸ acceso al «video de la entrevista» del actual registrador

²¹ Exp. 2024-0043-00, índice 52 y exp. 2024-00043-00, índice 25, de Samai.

²² Exp. 2024-00043-00, índice 59 Samai.

²³ Exp. 2024-00061-00, índice 20 Samai.

²⁴ Exp. 2024-00043-00, índice 50 y exp. 2024-00061-00, índice 27, de Samai.

²⁵ Exp. 2024-00061-00. Índice 35 Samai.

²⁶ Exp. 2024-00061-00. Índice 44 Samai.

²⁷ Exp. 2024-00061-00. Índice 48 Samai.

²⁸ Exp. 2024-00061-00. Índice 51 Samai.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

Hernán Penagos, peticiones que fueron negadas mediante auto del 11 de octubre de 2024²⁹. En dicha providencia también se reconoció como coadyuvante al señor Lennart Mauricio Castro López³⁰.

15. Posteriormente, se resolvieron recursos de reposición, una solicitud de unificación jurisprudencial y una excepción de inconstitucionalidad para que se inaplicara el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 1134 de 2007³¹. También, los recursos contra estas últimas decisiones³², incluso, una solicitud de nulidad³³ y un requerimiento probatorio del señor Torres Calderón³⁴, en el cual se ofició a los presidentes de las altas cortes para que rindieran un informe³⁵. Finalmente, se rechazó por extemporáneo el recurso de súplica³⁶ formulado por el demandante Leonardo Augusto Torres Calderón.

1.4. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

16. La Secretaría de la Sección corrió el traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para conceptuar³⁷ y, en los términos previstos, se presentaron las intervenciones que se refieren a continuación.

17. El **demandado**³⁸, mediante apoderado, solicitó que no se accediera a la pretensión de nulidad del acto de elección, conforme los argumentos de contestación de las demandas.

18. El **accionante**³⁹ **Leonardo Augusto Torres Calderón**, a través de apoderada judicial, remitió memorial en el que reiteró los fundamentos de su demanda y, adicionalmente, alegó que i) no se aportaron las grabaciones de la entrevista; ii) no fue posible lograr que los magistrados de la Sección Quinta

²⁹ Exp. 2024-00061-00. Índice 57 Samai.

³⁰ Quien, el 2 de octubre de 2024, solicitó ser reconocido en el proceso con tal calidad (Exp. 2024-00061-00. Índice 49 Samai).

³¹ Exp. 2024-00061-00. Índice 68 Samai. En esta providencia se rechazó de plano la solicitud de unificación jurisprudencial planteada por el demandante Harold Eduardo Sua Montaña y negó: i) la reposición del auto del 11 de octubre de 2024; ii) la solicitud probatoria del accionante Leonardo Augusto Torres Calderón; y iii) la excepción de inconstitucionalidad con el fin de que se inaplicara el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 1134 de 2007, propuesta por el referido demandante Sua Montaña

³² Exp. 2024-00061-00. Índice 80 Samai.

³³ Exp. 2024-00061-00. Índice 102 Samai.

³⁴ El accionante solicitó como nueva prueba que se «escuchen las entrevistas en presencia del doctor Leonardo Torres Calderón, el magistrado ponente y/o los magistrados que conforman Sala y/o sus magistrados auxiliares y se d[é] una calificación más objetiva». Esta solicitud probatoria se negó en el referido auto del 22 de enero de 2025.

³⁵ En particular solicitó que informaran «si existen grabaciones, videgrabaciones o registros magnéticos de las entrevistas realizadas en el marco del concurso para ocupar el cargo de registrador Nacional del Estado Civil y, de ser así, alleguen los archivos correspondientes a la presente actuación».

³⁶ La decisión sobre el recurso de súplica fue adoptada por el despacho del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra. Exp. 2024-00061-00. Índice 102 Samai.

³⁷ Por el término común de 10 días, contados desde el 26 de febrero hasta el 11 de marzo de 2025. Exp. 2024-00061-00. Índice 125 Samai.

³⁸ Exp. 2024-00061-00. Índices 128 y 130 Samai.

³⁹ Exp. 2024-00061-00. Índices 126 y 127 Samai.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

escucharan en entrevista al demandante y al demandado, y pidió iii) se valoraran las inconsistencias técnicas de la prueba de conocimiento.

19. El **demandante**⁴⁰ **Harold Eduardo Sua Montaña** insistió en lo alegado en su escrito introductorio.

20. Los **presidentes de las altas cortes**⁴¹ solicitaron negar las pretensiones de las demandas con fundamento en los mismos argumentos expuestos en la contestación de estas.

21. El **Ministerio Público**⁴² solicitó no acceder a las pretensiones de las demandas en consideración a que no están dados los elementos de juicio necesarios para decretar la nulidad.

22. El **coadyuvante Lennart Mauricio Castro López**⁴³ presentó alegatos en los que solicita declarar la nulidad del acto demandado.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

23. La Sección Quinta es competente para fallar en única instancia las demandas de nulidad electoral contra el acto de elección de Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil para el periodo 2024-2027, con fundamento en el numeral 4⁴⁴ del artículo 149 del CPACA y el artículo 13⁴⁵ del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta corporación.

2.2. Acto acusado

24. El acto demandado corresponde al Acuerdo 015 del 22 de noviembre de 2023 «Por medio del cual se escoge al Registrador Nacional del Estado Civil», proferido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado y el acto de confirmación proferido el 29 de noviembre de 2023⁴⁶, por los citados presidentes.

⁴⁰ Exp. 2024-00061-00. Índice 131 Samai.

⁴¹ Exp. 2024-00061-00. Índice 132 Samai.

⁴² Exp. 2024-00061-00. Índice 129 Samai.

⁴³ Exp. 2024-00061-00. Índice 67 Samai. Con posterioridad al término otorgado para presentar alegatos de conclusión, esto es, el día 13 de marzo de 2025, el señor Lennart Mauricio Castro López allegó un escrito que no puede ser considerado en atención a su extemporaneidad (Exp. 2024-00061-00. Índice 134 Samai)

⁴⁴ «4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por [...] la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura [...]».

⁴⁵ Modificado por el artículo 1.º del Acuerdo 434 de 2024 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

⁴⁶ Acuerdo 017 del 29 de noviembre de 2023, «Por medio del cual se confirma al doctor Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil para el periodo 2023-2027».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

2.3. Problema jurídico

25. El litigio se fijó conforme las cuestiones jurídicas trazadas en el auto que ordenó someter el proceso al trámite de sentencia anticipada⁴⁷. En dicha providencia se anotó que las cuestiones a decidir se examinarían a partir del concepto de la violación de las demandas, junto a las razones de hecho y de derecho de las partes, sin perjuicio de otros asuntos procesales o sustanciales que resultaran del debate principal.

26. Así las cosas, para efectos de resolver el problema jurídico planteado, esto es, si la elección del demandado es nula, la Sala analizará, de acuerdo con el material probatorio allegado, si se configura la prohibición del artículo 126 Superior y las irregularidades endilgadas en el trámite de elección cuestionado. De manera previa se efectuarán algunas consideraciones en relación con el sistema de elección del Registrador Nacional del Estado Civil.

2.4. La Registraduría Nacional del Estado Civil y la Organización Electoral

27. La Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante la RNEC) aparece en nuestro diseño institucional en la reforma electoral de 1948. En efecto, la Ley 89 de ese año tuvo «por objeto crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios».

28. Así las cosas, en ese diseño legal aparecen los dos órganos que conformaban la Organización Electoral: la Corte Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, que se han mantenido hasta la actualidad, con algunas reingenierías, legales primero, y, luego, constitucionales, tras la Carta Fundamental de 1991.

29. En efecto, la Corte Electoral funcionó hasta 1985 cuando fue sustituida por el Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE), mientras que la RNEC se ha mantenido desde entonces. En el proceso constituyente de 1991 se avanza hacia el proceso de constitucionalización de las autoridades electorales, que paradójicamente se reduce a elevar a rango constitucional lo que ya había desarrollado el legislador.

30. Así, pues, la norma fundamental sobre la estructura del Estado (art. 113) dispone que, además de los órganos que conforman las tres ramas del poder público, existen otros, «autónomos e independientes», para la realización de los fines del Estado. Y luego, el artículo 120 superior se ocupa de la Organización Electoral y señala que aquella está conformada por el CNE

⁴⁷ Índice 35 Samai.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

y la RNEC que, posteriormente, se desarrolla en los artículos 264, 265 y 266, manteniendo el mismo diseño que traíamos en la ley, especialmente la Ley 96 de 1985 y el Decreto Ley 2241 de 1986 (en adelante el Código Electoral).

31. Pues bien, en lo que corresponde al registrador nacional, la ley se ocupó de señalar la competencia para la elección de este funcionario, así como las calidades para ser designado. Desde 1948 y hasta 1985 fue elegido por la Corte Electoral y, desde entonces hasta 2003, por el CNE. En cuanto al período, primero para uno de dos años y, luego, desde 1979, de cuatro años; desde 1991 y hasta 2003 para período de cinco años y desde la reforma política de 2003 para uno de cuatro años.

32. A partir de la referida reforma política de 2003 (Acto Legislativo 1), se incorporaron importantes modificaciones al régimen de los partidos políticos, al sistema electoral, al funcionamiento de las corporaciones públicas, entre otras. Y la Organización Electoral no fue ajena a dichas transformaciones, que incluyeron, además, la modificación de la forma de elección del CNE, que pasó del Consejo de Estado al Congreso en pleno.

33. Respecto del registrador nacional, las modificaciones se pueden sintetizar así: su forma de designación, que pasó del CNE a los presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional (en lo sucesivo, los presidentes de las altas cortes), como se verá más adelante; la reducción de su período de cinco a cuatro años y la prohibición de reelección a su permisión por un período.

2.5. El sistema de elección del Registrador Nacional del Estado Civil⁴⁸

34. La elección del registrador nacional, después de más de cincuenta años de estar a cargo de la Corte Electoral, primero, y del CNE después, pasa a los presidentes de las altas cortes, por decisión del constituyente de 2003. En efecto, el artículo 266 dispuso que el vértice de la RNEC sea «escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley».

35. Esta fue la manifestación del esfuerzo del constituyente por garantizar la independencia y autonomía de una de las entidades más importantes de la organización electoral, caracterizándola como un órgano eminentemente técnico y de cuya actuación depende, en buena medida, la materialización del principio democrático colombiano.

36. Así, a partir de esta modificación constitucional, la elección del registrador nacional quedó sometida a un sistema meritocrático, participativo

⁴⁸ Sobre este tema consultar entre otras: Consejo de Estado. Sección Quinta. sentencia del 26 de septiembre de 2022, MP Luis Alberto Álvarez Parra, Rad11001-03-28-000-2019-00094-00 (Acum); sentencia del 12 de mayo de 2016, MP Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad11001-03-28-000-2015-00059-00.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

e igualitario, «ajeno a las pugnas políticas e intereses partidistas que anteriormente motivaban la designación de este alto funcionario»⁴⁹.

37. Según dicha norma constitucional, la elección se efectúa a través de un concurso de méritos, cuyas bases y lineamientos deben ser señalados por el legislador. En ese orden, se expidió la Ley 1134 de 2007⁵⁰, la cual reafirmó que la realización del proceso estaría a cargo de los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

38. Para el efecto, les otorgó la facultad de dictar el respectivo reglamento, que comprende la definición de las reglas del proceso y la convocatoria pública a los ciudadanos interesados en participar en esta elección, quienes debían cumplir las calidades y requisitos allí mencionados⁵¹.

39. Asimismo, el legislador (artículo 4 de la Ley 1134 de 2007) estableció el marco general de los elementos mínimos que debía contener el referido reglamento, a saber: i) la obligatoriedad de la convocatoria; ii) el rechazo de las solicitudes de los aspirantes que no reúnan las calidades de la Constitución y la ley; iii) la evaluación de los candidatos que acrediten requisitos, conforme los criterios de experiencia afín al cargo de registrador; formación profesional avanzada y autoría de obras jurídicas; iv) la entrevista personal, su evaluación y puntaje; y vi) la elaboración de la lista de elegibles y la mayoría para su elección. Finalmente, se dispone que las pruebas que se apliquen en el concurso y la documentación que constituya el soporte técnico de aquellas, tienen carácter reservado.

40. Como se observa, el legislador les confirió a los presidentes de las altas cortes una amplia facultad para definir el «contenido del reglamento, los procedimientos de cada una de las etapas, y el puntaje correspondiente a cada criterio de selección». Es así como, en el marco de estas potestades, los organizadores del concurso han proferido las siguientes reglamentaciones:

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ «Por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Nacional».

⁵¹ Así lo dispuso la referida norma: «**ARTÍCULO 2o. DEL ORGANIZADOR DEL CONCURSO DE MÉRITOS.** El concurso de méritos para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil será público y lo realizarán los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. // **ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DEL ORGANIZADOR DEL CONCURSO DE MÉRITOS.** En su condición de organizadores del presente concurso de méritos, los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado tendrán las siguientes funciones: // 1. Dictar el reglamento del concurso. // 2. Convocar públicamente a los ciudadanos que reúnan las calidades y los requisitos previstos en el artículo 266 de la Constitución y que deseen participar en el concurso, a fin de que se inscriban en la Secretaría General de cualquiera de las tres corporaciones, según se indique en la convocatoria y dentro de los términos señalados en la misma».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

Acuerdo 001 de 2007⁵², Acuerdo 001 del 20 de junio 2019⁵³ y Acuerdo 001 del 8 de junio 2023⁵⁴.

2.6. Caso concreto

41. La Sala procederá con el estudio de los cargos, en el orden de los problemas jurídicos trazados en el auto de sentencia anticipada. Así, inicialmente se abordarán las censuras planteadas por el demandante Leonardo Augusto Torres Calderón.

- a) El accionante indicó que el elegido estaba inhabilitado para inscribirse en junio de 2023 en el concurso para ser registrador, en tanto fue miembro del Consejo Nacional Electoral hasta el 3 de septiembre de 2022. Se apoyó en la causal de inhabilitación del artículo 126 superior (inc. 5 y 6).**

42. Según consta en el Acuerdo 003 de 2023⁵⁵ el señor Hernán Penagos Giraldo se inscribió⁵⁶ al concurso de méritos en la oportunidad prevista en el cronograma, esto es, entre los días 12 y 26 de junio de 2023, a través de la plataforma digital dispuesta por los organizadores del proceso.

43. El elegido ostentó la calidad de miembro del Consejo Nacional Electoral, en propiedad, desde el 3 de septiembre de 2018 **hasta el 3 de septiembre de 2022**, de acuerdo con la certificación CNE-SG-079 suscrita por la Secretaría del CNE, el 20 de junio de 2023.

44. En el expediente se encuentra acreditado que, a través del Acuerdo 015 del 22 de noviembre de 2023⁵⁷, se eligió al señor Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil para el periodo institucional 2023-2027.

45. Pues bien, este reparo tiene que ver con la prohibición constitucional prevista en el artículo 126 superior, después de la reforma constitucional de 2015⁵⁸, que dispone, para el caso que nos ocupa, que quien haya ejercido el cargo de «miembro del Consejo Nacional Electoral» no «podrá ser nominado para otro de estos cargos (...) sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones: (...) Registrador Nacional del Estado Civil». Le

⁵² «Por medio la cual se establece el reglamento del concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil».

⁵³ «Por medio del cual se modifica el Acuerdo 001 de 2007, que reglamenta el concurso de méritos para la elección del Registrador nacional del estado civil».

⁵⁴ «Por medio del cual se establece el reglamento del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».

⁵⁵ «Por medio del cual se establece el listado de aspirantes admitidos al concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».

⁵⁶ Con el número de inscripción 5846.

⁵⁷ Confirmado por el Acuerdo 017 del 29 de noviembre de 2023 de noviembre de 2023.

⁵⁸ Acto Legislativo 2 de 2015, "Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones"



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

corresponde entonces a la Sala determinar si la elección del registrador nacional debe ser anulada por infringir esta prohibición constitucional.

46. Ahora bien, la razón de ser de la incorporación de esta prohibición fue la de evitar, en la medida de lo posible, la llamada *puerta giratoria*⁵⁹. Sobre el particular y a propósito de los antecedentes de esta reforma, señaló la Corte Constitucional: «Como se ve a lo largo de los debates y desde la presentación del proyecto para el inicio de su tránsito legislativo, la eliminación de la “*puerta giratoria*” fue un tema de vital importancia en la reforma, y la herramienta básica para luchar contra esta práctica fue la inhabilidad para ser nombrado en otro alto cargo, al menos en el año siguiente a la cesación de las funciones. La regla se aplicó a todos los altos funcionarios del Estado, incluyendo órganos de control, miembros de altas cortes, y a los Miembros del CNE como funcionarios con competencias en materia electoral»⁶⁰.

47. Así las cosas, será necesario determinar los presupuestos de la prohibición y de esta manera establecer si se cumplen en el presente caso. En primer lugar, haber ocupado uno de los altos cargos allí determinados; luego, si se ha postulado en otro de los allí enlistados y, finalmente, si se ha cumplido el término previsto, es decir, si ha transcurrido al menos un año de haber cesado en el ejercicio del primer alto cargo.

48. De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, se tiene que el demandado ejerció el cargo de miembro del Consejo Nacional Electoral para el período 2018-2022, y lo hizo hasta el 3 de septiembre de 2022, por lo tanto, está acreditado el primer presupuesto. Luego, será menester determinar si ha sido nominado para el cargo de registrador nacional, antes del tiempo allí señalado.

49. Para resolver este *quid* será necesario volver a la prohibición constitucional, cuyo tenor literal del inciso 5 del artículo 126 superior, que señala:

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:

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, ~~Miembro de la Comisión de Aforados~~, 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. (Negrilla fuera de texto)

50. Como se puede apreciar, la Constitución establece que los altos dignatarios mencionados «tampoco podrán ser **nominados** para otros de estos cargos». Así las cosas, será menester señalar, para el caso que nos ocupa, que,

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 2006.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-094 de 2017. Llama la atención que en esta providencia se resuelve precisamente una demanda contra el Acto Legislativo 2 de 2015, a propósito de esta inhabilidad o prohibición de los miembros del CNE, y fue declarada constitucional.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

de acuerdo con la Constitución, la ley y el reglamento del concurso, tantas veces mencionado, en la elección del registrador no existe formalmente ninguna etapa de «nominaciones o postulación de candidatos», es decir, los aspirantes a esta dignidad no son presentados o propuestos por alguna autoridad o funcionario público, como ocurre con otros altos dignatarios⁶¹.

51. De acuerdo con el artículo 266 superior y la Ley 1134 de 2007, el registrador nacional «será escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley». Para tal efecto, señala la ley, que el concurso será público y que los organizadores de este tendrán la función de «convocar públicamente a los ciudadanos» que reúnan las calidades previstas para ser registrador «y que deseen participar en el concurso».

52. Así las cosas, la acepción «nominación», entendida como la postulación de candidatos efectuada por alguna autoridad habilitada para dicho propósito, la cual debe surtirse previo a la elección propiamente dicha, no existe como una fase o etapa previa en el proceso de elección del registrador nacional del estado civil.

53. De igual manera, no puede asimilarse el término «nominación» con la locución «acto de inscripción» dado que esta última surge de la voluntad o liberalidad de quien quiere participar del proceso de selección, sin que suponga la intervención de autoridad u organización alguna que habilite, patrocine o promueva su participación. Por lo tanto, al no existir técnicamente una fase de «nominación», el señor Hernán Penagos, podía inscribirse en la fecha en que lo hizo, dado que la prohibición constitucional no va mas allá de señalar que entre la terminación del periodo como miembro del CNE y la elección deben haber transcurrido no menos de (1) un año y ello se cumplió.

54. Tampoco resulta aplicable al presente caso lo resuelto en la Sentencia C-334 de 2014, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión «al momento de la elección» del numeral 8 del artículo 275 del CPACA, como lo señaló el demandante Torres Calderón. Para la Sala dicho antecedente constitucional se refiere a la causal de nulidad relacionada con la doble militancia política, aplicable únicamente a las elecciones por voto popular, que no es este el caso.

⁶¹ Así, por ejemplo, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado son elegidos por la respectiva corporación, de lista de diez elegibles enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura; o los magistrados de la Corte Constitucional que son elegidos por el Senado «de sendas ternas que le presenten el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado». O en el caso del fiscal general, quien es elegido por la Corte Suprema de Justicia «de terna enviada por el presidente de la República»; o los miembros del CNE, elegidos por el Congreso, «previa postulación de los partidos o movimientos políticos»; o en el caso del Procurador General, elegido por el senado «de terna integrada por candidatos del presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

55. Pues bien, para el caso concreto tenemos que el demandado fungió como miembro del CNE hasta el 3 de septiembre de 2022, lo que significa que entre esa fecha y hasta el 3 de septiembre de 2023 no podía ser «escogido» como registrador nacional. Se encuentra acreditado en el expediente que, mediante Acuerdo 015 de 22 de noviembre de 2023 y confirmado mediante Acuerdo 17 de 29 de noviembre de 2023, fue escogido el señor Hernán Penagos Giraldo como registrador nacional, por fuera de término prohibitivo, y por lo tanto el cargo no está llamado a prosperar.

b) El accionante señaló que el acto demandado se expidió de forma irregular porque el accionado fue admitido al concurso de méritos sin que aportara el certificado especial de antecedentes disciplinarios, pese a encontrarse inhabilitado.

56. En la reglamentación del concurso de méritos para la escogencia del registrador, los presidentes de las altas cortes proferieron los Acuerdos 001 y 002 de 2023, en los cuales se definieron, entre otros aspectos, los documentos que los concursantes debían aportar como anexos en el trámite de la inscripción al proceso. Para el efecto se previno en el numeral 5 del artículo 6 de dichas normas lo siguiente:

Documentación. Con la inscripción al cargo de registrador Nacional del Estado Civil deberán [allegarse] cargarse en el aplicativo en formato PDF, debidamente clasificados y en el orden que se indica, los siguientes documentos mínimos: [...]

6. Certificado de carencia de antecedentes disciplinarios, expedido por la Procuraduría General de la Nación, con vigencia no inferior a tres (3) meses. [...]

57. En el expediente se encuentra acreditado que el señor Penagos Giraldo, aportó el certificado ordinario de antecedentes núm. 224961113 proferido el 10 de junio de 2023 por la Procuraduría General de la Nación, en el que se precisó que el accionado no registraba sanciones ni inhabilidades vigentes.

58. De igual forma, se encuentra el Acuerdo 013 de 2023⁶², por medio del cual los organizadores del concurso determinaron que no había lugar para declarar la revocatoria de la inscripción del accionado porque «no resultaba viable la exclusión de los aspirantes que aportaron el certificado ordinario y no el especial, bajo el principio de buena fe, confianza legítima y en aras de salvaguardar el derecho al debido proceso», esto, al considerar que las normas que reglaban el concurso no calificaron la naturaleza del certificado exigido. Por lo tanto, dicho requisito podía suplirse con el certificado de antecedentes ordinario emitido por la Procuraduría General de la Nación.

59. La Sala también encuentra que, con los antecedentes del acto acusado, se remitieron copia de los certificados especiales de antecedentes de los diez

⁶² «Por medio del cual se resuelven las solicitudes de revocación directa formuladas por Lennart Mauricio Castro López».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

(10) participantes⁶³ que integraron la lista de elegibles, los cuales fueron requeridos al órgano de control e incorporados al trámite de selección, tal como consta en el Acuerdo 014⁶⁴ de 2023, en el que se indicó expresamente lo siguiente:

De acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del artículo 20 del Acuerdo 001 de 2023, los organizadores del concurso verificaron que, a la fecha del presente acuerdo, no existen circunstancias de inhabilidad de quienes conforman la lista de elegibles, consultando para el efecto los documentos allegados al proceso y el certificado especial de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación.

60. A efectos de resolver el presente cargo, conviene traer a colación que el artículo 238 de la Ley 1952 de 2019⁶⁵ prescribe sobre el particular: «**Cuando se trate de nombramiento o posesión en cargos que exijan para su desempeño ausencia de antecedentes, se certificaran todas las anotaciones que figuren en el registro**». [Énfasis fuera de texto]

61. El último inciso refiere a que en los casos particulares en los que se trate de «nombramiento o posesión» en cargos que exijan para su desempeño ausencia de antecedentes, se debe emitir un certificado de naturaleza especial en el que se incluyan todas las anotaciones que figuren en el registro de la persona.

62. De acuerdo con las anteriores consideraciones, se encuentra que este cargo no está llamado a prosperar porque obran en el expediente las certificaciones de antecedentes disciplinarios que dan cuenta que el demandado no registra ninguna inhabilidad que le impidiera presentarse al concurso ni tampoco ser admitido o escogido en el cargo de registrador nacional.

c) El demandante adujo que el acto de elección es ilegal, toda vez que el accionado no podía ser llamado a entrevista por el puntaje que obtuvo en la etapa clasificatoria (menos de 500 puntos) y, por la misma razón, no era posible la evaluación de aquella.

63. En el expediente reposan los Acuerdos 010⁶⁶ y 011⁶⁷ de 2023, en los que se publicaron los resultados de la primera etapa clasificatoria, con el fin de

⁶³ La Sala destaca que se incorporó el certificado especial de antecedentes Nro. 235437623 proferido el 22 de noviembre de 2023 por la Procuraduría General de la Nación, en el que se da cuenta de que el señor Hernán Penagos Giraldo no registra Sanciones ni inhabilidades especiales vigentes aplicadas al cargo de Registrador Nacional del Estado Civil.

⁶⁴ «Por medio del cual se publica la lista de elegibles y escogencia en el marco del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».

⁶⁵ «Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario».

⁶⁶ «Por medio del cual se publican los resultados obtenidos en la primera etapa clasificatoria del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil y se toman otras determinaciones».

⁶⁷ «Por medio del cual se deciden los recursos de reposición interpuestos contra el Acuerdo 010 de 2023, que publicó los resultados de la primera evaluación de la etapa clasificatoria del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

determinar los diez (10) mejores puntajes que serían las personas llamadas a la entrevista de la segunda fase o etapa clasificatoria, a saber:

No.	Apellidos	Nombres	Puntaje consolidado prueba de conocimientos	Prueba de competencias	Experiencia adicional	Formación profesional avanzada	Publicaciones	Total
1	ALMANZA OCAMPO	VIRGILIO	193,9	197,6	90	10	20	511,5
2	VIVES PÉREZ	JOAQUÍN JOSÉ	209,2	191,4	90	10	0	500,6
3	TORRES CALDERÓN	LEONARDO AUGUSTO	153,1	192,7	90	35	20	490,8
4	MUÑOZ NEIRA	ORLANDO	193,9	174,6	90	30	0	488,5
5	SUÁREZ BAYONA	JAIME HERNANDO	178,6	195,9	90	20	0	484,5
6	NOVOA GARCÍA	ARMANDO	173,5	190,4	85	0	0	448,9
7	PENAGOS GIRALDO	HERNÁN	173,5	179	58	15	20	445,5
8	ALVIS BARRANCO	NERIO JOSÉ	158,2	189,5	90	5	0	442,7
9	OCHOA CARREÑO	WILLIAM MAURICIO	173,5	182,2	57	20	0	432,7
10	BELTRÁN CAMACHO	ORLANDO	153,1	184,5	90	5	0	432,6

[Énfasis fuera de texto]

64. De la lista clasificatoria que se transcribe, se destaca, en primer lugar, que el señor Hernán Penagos Giraldo ocupó el puesto número 7 al lograr un total de 445,5 puntos, esto es, se posicionó dentro de los diez (10) mejores puntajes. Por ello, fue llamado a la entrevista de la segunda fase o etapa clasificatoria.

65. De igual forma, es evidente que por lo menos dos candidatos obtuvieron más de 500 puntos [Virgilio Almanza Ocampo con 511,5 puntos y José Joaquín Vives Pérez con 500,6 puntos] y, pese a que se interpusieron recursos de reposición contra la lista referida, los candidatos y los puntajes de los 10 primeros lugares no mutaron⁶⁸, luego no hubo lugar a declarar desierto el concurso.

66. Para solventar el reparo del demandante se advierte que en el Acuerdo 001 de 2023 se establecieron distintas etapas. La etapa de selección, dirigida a verificar la idoneidad del aspirante, específicamente los conocimientos y competencias para el desempeño del cargo, que se realizará a través de pruebas objetivas, cada una calificada con puntaje que oscilará entre cero (0) y 250 puntos. Señaló que, superada la etapa de selección, en la etapa clasificatoria del proceso de selección, habría dos tipos de evaluación.

67. La primera, que se realiza con fundamento en los soportes documentales aportados como anexos a la hoja de vida, en la que se valora la experiencia profesional, la formación profesional avanzada (precisando los títulos de posgrado en derecho público o en áreas relacionadas con el cargo), la docencia universitaria y la autoría de obras jurídicas, con preferencia en temas

⁶⁸ Salvo el puntaje total del señor Armando Novoa García (número 6 en la lista), quien paso de tener un total de 453,9 puntos en la tabla del Acuerdo 010 de 2023 a 448,9 puntos en la Acuerdo 011 de 2023 con ocasión de la modificación del puntaje obtenido en el tema de experiencia adicional en el que paso de tener 90 a 85 puntos.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

relacionados con el cargo, con una calificación que oscila entre los 0 y 200 puntos. La segunda, corresponde a la entrevista personal que se califica con un máximo de 300 puntos.

68. En este sentido, los presidentes de las altas cortes establecieron que, una vez evaluada la etapa de selección, se elaboraba la lista clasificatoria y se llamaba a entrevista «solo a las personas que obtengan los diez (10) primeros puntajes», así lo dispuso en el artículo 18 del acuerdo que regló el concurso de méritos. Dicha norma también señaló:

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 [...]

[...]

En el evento en que ninguno de los aspirantes obtenga quinientos (500) puntos se declarará desierto el concurso y se efectuará nueva convocatoria». [Énfasis fuera de texto]

69. Entonces, le corresponde a la Sala resolver el problema jurídico que se puede esquematizar así: ¿para pasar a la siguiente fase del concurso de méritos para la escogencia del registrador nacional, específicamente la entrevista, los aspirantes deben obtener en la fase previa un puntaje mínimo? De ser así, ¿el demandado obtuvo ese puntaje mínimo?

70. Pues bien, para encontrar la respuesta a estos interrogantes sobre los cuales se construye este cargo de la demanda, debemos acudir a la ley y al reglamento del respectivo concurso. En primer lugar, la Ley 1134 de 2007, «por la cual se organiza el concurso de méritos para la elección del registrador nacional», señala los criterios generales para la evaluación de los candidatos, en donde se encuentra la experiencia, formación profesional avanzada y la autoría de obras jurídicas, además prevé la «entrevista personal» y señala expresamente que esta «tendrá un valor mínimo del 30% del puntaje total».

71. De esa manera, la ley no se detiene a determinar los contenidos, ni los procedimientos de cada una de las etapas, ni tampoco los puntajes de cada uno de los criterios, ni, mucho menos, los puntajes mínimos para ser llamados a entrevistas. Al contrario, se difirió expresamente al reglamento del concurso para que lo estableciera.

72. Así las cosas, será el reglamento del concurso el que señale los detalles de los puntajes, así como las condiciones necesarias para que los aspirantes puedan ser llamados a entrevistas. Pues bien, el artículo 18 del Acuerdo 001 de 2023, por medio del cual se establece el reglamento del concurso de méritos para la escogencia del registrador nacional, se refiere, expresamente, a la cuestión que suscita el reparo de la parte actora.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

73. Esta disposición se ocupa de la lista clasificatoria y de los llamados a entrevistas y dispone que «evaluada la etapa de selección, la experiencia, la formación profesional y las publicaciones, los presidentes de la Corte Constitucional, 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 firma (sic) 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» (Subrayado y negrilla fuera de texto).

74. Por ende, este reglamento, aplicable para la elección que se cuestiona, **no estableció un puntaje mínimo que deben obtener los aspirantes para ser llamados a entrevista** y solo previno que en la lista de los llamados a entrevista se deberá indicar en orden descendente conforme a los puntajes obtenidos.

75. Cuestiones diferentes, que se establecen en el mismo artículo, tienen que ver con los reparos o censuras que se puedan presentar respecto de la lista elaborada por los presidentes de las altas cortes y los efectos de los recursos interpuestos. Así las cosas, se dispone que «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 (sic) llamado a entrevista». Luego, señala en el último inciso, que «[e]n el evento en que ninguno de los aspirantes obtenga quinientos puntos (500) se declarará desierto el concurso».

76. Sin lugar a duda, la redacción de la norma es bastante confusa, porque, en primer lugar, no exige un puntaje mínimo para ser llamado a entrevista, pero luego, cuando se refiere al recurso de reposición respecto de la lista de elegibles y sus efectos, señala que si, como consecuencia de dicho recurso, el aspirante alcanza 500 puntos o más, y está dentro de los 10 puntajes más altos, será llamado a entrevista. Por último, concluye que, si ningún aspirante obtiene este puntaje, se declara desierto el concurso.

77. Pues bien, esta confusión obedece a que en los reglamentos que antecedieron al expedido en 2023, específicamente el de 2007 y el de 2019, antes de su modificación, se preveía explícitamente que el llamamiento a entrevista quedaba supeditado a que los aspirantes alcanzaran un puntaje mínimo en las etapas previas, bien de al menos 400 puntos en 2007 o de 500 puntos en 2019. En la siguiente tabla se puede evidenciar el cambio sustancial en este aspecto frente a los reglamentos anteriores y el vigente para la elección de 2023:

ACUERDO No 001 DE 2007 Agosto 13	ACUERDO 002 DE 2019 (Versión original junio 20)	ACUERDO 001 DE 2023 (8 de junio)
Artículo 18.- Lista clasificatoria y llamados a entrevista. Una vez evaluados y ponderados los factores de la etapa clasificatoria, los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado elaborarán la lista	ART. 18.-Lista clasificatoria y llamados a entrevista. Una vez evaluados y ponderados los factores de las etapas de selección y los demás criterios previstos en el artículo 13, los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema	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, Corte Suprema de Justicia y el Consejo de



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
 Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
 Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

<p>clasificatoria y llamarán a entrevista única y exclusivamente a los treinta (30) candidatos con los primeros puntajes siempre y cuando hayan obtenido cuatrocientos (400) puntos o más. (...)</p> <p>Si por efecto del recurso la calificación de un aspirante llega hasta 400 puntos o más, y se encuentra dentro de los treinta (30) mejores puntajes será llamado a entrevista y se le fijará lugar, fecha y hora para el efecto.</p> <p>En el evento en que ninguno de los aspirantes obtenga los cuatrocientos (400) puntos se declarará desierto el concurso y se efectuará nueva convocatoria.</p>	<p>de Justicia y el Consejo de Estado elaborarán la lista clasificatoria dentro de los tres (3) días calendario 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, siempre que hayan obtenido quinientos (500) puntos o más. (...)</p> <p>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 será llamado a entrevista y se le fijará lugar, fecha y hora para el efecto. (...)</p> <p>En el evento en que ninguno de los aspirantes obtenga quinientos (500) puntos se declarará desierto el concurso y se efectuará nueva convocatoria.</p>	<p>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. (...)</p> <p>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. (...)</p> <p>En el evento en que ninguno de los aspirantes obtenga quinientos (500) puntos se declarará desierto el concurso y se efectuará nueva convocatoria</p>
--	--	--

78. Como se puede apreciar, el reglamento de 2023 (Acuerdo 001) eliminó expresamente la exigencia de un puntaje mínimo como ya lo había hecho el Acuerdo 003 de 2019 respecto del reglamento de ese año. También es importante señalar que el reglamento de 2023 derogó expresamente los acuerdos 002, 003 y 005 de 2019, que contenían el reglamento de ese año.

79. Del análisis normativo una conclusión se impone: la conformación de la lista de aspirantes que serán llamados a entrevista deberá corresponder únicamente a los diez puntajes más altos, sin que estén sometidos a un puntaje mínimo.

80. No obstante, el reglamento de 2023 reproduce, en el último inciso, una regla que estaba en los acuerdos de 2007 y 2019, que se refiere a la declaratoria de desierto del concurso: «En el evento en que ninguno de los aspirantes obtenga quinientos (500) puntos se declarará desierto el concurso y se efectuará nueva convocatoria». Ahora, si bien es cierto esta regla sería razonable en aquellos escenarios donde se exige un puntaje mínimo, lo cierto es que se encuentra en una norma vigente y que impone su interpretación y aplicación en el caso concreto.

81. Entonces, de conformidad con el artículo 18 del reglamento del concurso, los presidentes de las altas cortes llamarán a entrevista a los aspirantes que hayan alcanzado los 10 puntajes más altos, siempre que, al menos uno de ellos haya obtenido quinientos puntos o más.

82. Será menester entonces verificar, en el asunto de la referencia, si se cumplen los dos presupuestos, es decir, (i) si el demandado obtuvo uno de los



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

diez puntajes más altos, y (ii) si existió al menos un puntaje superior a quinientos puntos. En este sentido, encontramos que, del acervo probatorio, está demostrado que el señor Hernán Penagos Giraldo obtuvo el séptimo puntaje más alto y que dos de los llamados a entrevistas obtuvieron al menos quinientos puntos. Por lo tanto, el cargo no está llamado a prosperar.

d) El actor advirtió que las preguntas y las respuestas del examen de conocimientos tuvieron inconsistencias⁶⁹, por lo cual debía realizarse nuevamente la prueba. Además, refirió el accionante que las observaciones que presentó respecto de las preguntas de la evaluación no fueron acogidas por los organizadores del concurso.

83. En el expediente reposan los Acuerdos 008⁷⁰ y 009⁷¹ de 2023, por medio de los cuales se publicaron los resultados de las pruebas de conocimiento y de competencias y se resolvieron los recursos de reposición que se interpusieron con ocasión de dicha publicación, previa exhibición de la prueba en aquellos eventos en los que así fue solicitado⁷².

84. La Sala advierte que, a partir de los reparos formulados por los participantes del concurso, entre estos, los de Leonardo Torres Calderón, los presidentes de las altas cortes realizaron ajustes en cuatro (4⁷³) de las preguntas de dicha prueba y, en consecuencia, efectuaron una revisión integral de todos los exámenes presentados, con miras a reflejar los ajustes indicados. Se destaca que, en particular, se precisó la corrección de los resultados del examen del demandante, en tanto no fueron calificadas algunas de sus respuestas⁷⁴.

85. Con la expedición de estos actos administrativos se tuvo por satisfecha la etapa de clasificación, conforme a las reglas previstas en la convocatoria y se

⁶⁹ Se advierte que, en particular, el accionante formuló reparos en relación con las preguntas 2, 3, 10, 13, 14, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 26, 29, 30, 35, 39, 49 y 50 tipo B, aludiendo «el error en la elaboración de las preguntas y respuestas y en la calificación del examen».

⁷⁰ «Por medio del cual se publican los resultados de las pruebas de conocimientos y de competencias dentro del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».

⁷¹ «Por medio del cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra el Acuerdo 008 de 2023, que publicó los resultados de las pruebas de conocimientos y de competencias dentro del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil, y se toman otras determinaciones».

⁷² De esto dan cuenta las actas de las diligencias de exhibición de la prueba de conocimientos que se llevaron a cabo los días 11, 18, 19 y 20 de septiembre de 2023 y que se allegaron al expediente,

⁷³ Las preguntas que se ajustaron fueron: «7: Tipo A y 2: Tipo B. 13: Tipo A y 36: Tipo B. 20: Tipo A y 10: Tipo B. 36: Tipo A y 20: Tipo B».

⁷⁴ En consecuencia, el Acuerdo 009 de 2023 dispuso: «**ARTÍCULO PRIMERO. REPONER** el artículo primero del Acuerdo 008 de 2023, en cuanto al puntaje otorgado a los participantes en la prueba de conocimientos específicos por las razones expresadas en el presente acto administrativo. En consecuencia, los resultados consolidados quedarán en el siguiente orden [...] **ARTÍCULO SEGUNDO. REPONER** el artículo tercero del Acuerdo 008 de 2023, por lo que únicamente continúan en el proceso de escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil, las siguientes personas relacionadas en estricto orden descendente: [...]».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

dispuso que las personas que continuarían en el proceso de escogencia serían las enlistadas en el artículo segundo del Acuerdo 009 de 2023.

86. De acuerdo con el reglamento del concurso, la valoración del conocimiento se realizaba a través de pruebas objetivas elaboradas por los organizadores de aquel, con el apoyo de la Escuela Judicial; mientras que para las pruebas de competencias los presidentes de las altas cortes podían solicitar la colaboración del Departamento Administrativo de la Función Pública.

87. Respecto de la prueba de conocimientos, se prevé en el Reglamento que contra la decisión de evaluación podrá interponerse el recurso de reposición, mientras que la evaluación de competencias no será objeto de recurso alguno. Pues bien, está acreditado que los participantes pudieron controvertir la prueba y que los presidentes resolvieron el reclamo e inclusive ajustaron algunas de las preguntas y respuestas de todos los evaluados.

88. Por lo tanto, no se observa que, en este proceder, los presidentes de las altas cortes hayan actuado de forma arbitraria o irrazonable, ni se aprecia un grado de incidencia que pudiera afectar los resultados de la prueba, por lo tanto, el cargo no está llamado a prosperar.

e) El accionante refirió que el acto de elección del demandado es ilegal, porque, en el otorgamiento del puntaje respecto de la experiencia por formación, no se le reconoció el puntaje que le correspondía debido a la maestría en derecho de seguros que cursó en la Universidad D´Aix Marsella, Francia.

89. En el expediente reposan las decisiones emitidas por los organizadores del concurso con ocasión de la evaluación de la primera etapa clasificatoria, que incluía la formación profesional avanzada, estas son, los Acuerdos 010⁷⁵ y 011⁷⁶ de 2023, por medio de los cuales se publicaron los resultados de la evaluación de la experiencia, formación profesional avanzada y publicación de obras jurídicas y se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra los resultados publicados.

90. De allí, se advierte que el accionante, en efecto, obtuvo 35 puntos en lo que refiere a la formación avanzada, sin embargo, con ocasión del recurso de reposición interpuesto por Leonardo Torres Calderón, los organizadores del

⁷⁵ «Por medio del cual se publican los resultados obtenidos en la primera etapa clasificatoria del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil y se toman otras determinaciones». La publicación de este acuerdo estuvo acompañada de dos anexos en los que constan las tablas de evaluación de la experiencia, formación profesional avanzada y publicación de obras jurídicas de los aspirantes preseleccionados en dicha etapa del proceso, los cuales tuvieron como fundamento la revisión de los soportes documentales aportados a las hojas de vida de los trece (13) concursantes que superaron la etapa o fase de selección.

⁷⁶ «Por medio del cual se deciden los recursos de reposición interpuestos contra el Acuerdo 010 de 2023, que publicó los resultados de la primera evaluación de la etapa clasificatoria del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

concurso justificaron las razones por la cuales se mantenía la calificación reconocida en este ítem.

91. Así, en el Acuerdo 011 de 2023 realizó un pronunciamiento expreso sobre la improcedencia de conceder puntos al demandante por la maestría en derecho de seguros cursada en la Universidad D'Aix Marsella (Francia), en tanto que, por tratarse de un título propio o no oficial, no podía ser objeto de convalidación a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que el programa académico no cuenta con reconocimiento por parte del Estado de origen.

92. Entonces, le corresponde a la Sala determinar si la respuesta de los organizadores del concurso al reclamo del aspirante sobre la calificación de los títulos de formación profesional avanzada, en los términos del artículo 16 del reglamento, fue arbitraria o irrazonable y, de ser así, si dicha irregularidad tiene la entidad suficiente de alterar el resultado y afectar la legalidad del acto por medio del cual los presidentes de las altas cortes escogieron al registrador nacional.

93. Pues bien, para resolver esta cuestión es necesario señalar, en primer lugar, que los títulos académicos obtenidos en universidades extranjeras requieren, para ser tenidos en cuenta en nuestro país, del trámite de convalidación, que es definido como el «Proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior, de tal forma que, con dicho reconocimiento, se adquieren los mismos efectos académicos y jurídicos, que tienen los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas»⁷⁷.

94. En efecto, como lo ha puesto de presente el juez constitucional, la convalidación de títulos «es un trámite que permite garantizar la igualdad de trato de quienes se preparan afuera en relación con aquellos que lo hacen en el país, y un control a la calidad de la educación»⁷⁸.

95. Así las cosas, para que el título académico obtenido en una universidad extranjera le permitiera la calificación de los puntos, según los criterios del reglamento, era menester que el mismo tuviera el reconocimiento del Ministerio de Educación Nacional, una vez agotado el procedimiento administrativo de convalidación. Además, la Resolución 010687 de 2019 del Ministerio de Educación Nacional, por medio del cual regula el proceso de convalidación de títulos otorgados en el exterior, dispuso expresamente que los títulos propios o no oficiales no se convalidarían, «dado que estos títulos no son reconocidos oficialmente por los países de origen».

⁷⁷ Resolución 010687 de 9 de octubre de 2019 del Ministerio de Educación Nacional, "Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017", artículo 2° de las definiciones.

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-442 de 2019.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

96. En este sentido, que los títulos propios o no oficiales «no se convalidarán» no puede ser entendido como que los mismos no requieren de este trámite administrativo para su plena validez en el país. Por el contrario, lo que señala la disposición, es que esta clase de títulos no pueden tener los efectos académicos y jurídicos de los títulos otorgados por instituciones de educación superior en Colombia, en concordancia con lo prescrito por el parágrafo 1.º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, que dispone expresamente que estos títulos «no serán objeto de convalidación».

97. Esta proscripción de convalidar títulos no oficiales o propios también fue objeto de pronunciamiento del juez constitucional, que luego de aplicar el test de proporcionalidad, señaló: «En conclusión, la prohibición de convalidar títulos otorgados por instituciones de educación superior no oficiales o propios persigue una finalidad legítima, garantizar la calidad de la educación y, por lo tanto, del ejercicio de la profesión u oficio; y, es importante, pues involucra valores transversales de nuestro ordenamiento constitucional, como la dignidad humana, la convivencia, el pluralismo, el conocimiento y la garantía de los derechos humanos»⁷⁹.

98. Para el caso concreto, el reproche del demandante Leonardo Torres Calderón consiste en que en el puntaje obtenido respecto de la experiencia por formación no se le reconoció algún valor por la maestría en derecho de seguros que cursó en la Universidad D'Aix Marsella, Francia. En tal sentido, está demostrado en el proceso (i) que dicho curso de posgrado no tiene acto administrativo de convalidación expedido por la autoridad correspondiente; (ii) que los presidentes de las altas cortes no le asignaron puntaje por la realización de dicho curso; (iii) que el aspirante presentó el recurso correspondiente y (iv) que dichos presidentes resolvieron, de forma razonada, los reparos formulados y confirmaron la decisión de no tenerlo en cuenta para efectos de la calificación.

99. Pues bien, para esta judicatura no existe ninguna irregularidad en el procedimiento tendiente a verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para asignar los puntajes a propósito de la formación profesional avanzada. En este sentido, la decisión de los presidentes de las altas cortes está suficientemente motivada, es razonable y no hay asomo de arbitrariedad en la misma.

100. Pero aún, en gracia de discusión, la ausencia de ese puntaje en la calificación del demandante tampoco tiene la incidencia para afectar la legalidad del acto de escogencia del registrador nacional, teniendo en cuenta que la posición del señor Torres Calderón no altera las posiciones de los 10 puntajes más altos en la primera etapa clasificatoria. Por lo tanto, el cargo no prospera.

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-442 de 2019.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

- f) **El actor manifestó que la calificación otorgada al accionado en la entrevista estuvo condicionada por la influencia que este tenía sobre los organizadores del concurso en atención a sus relaciones políticas y, por ello, la calificación asignada resultó excesivamente baja para el resto de los concursantes. Resaltó su situación particular, en tanto los puntos asignados no correspondió con lo contestado, escenario que hizo evidente la falta de reglas claras y precisas, y de motivación de la evaluación de los entrevistados.**

101. En el artículo 19 del Acuerdo 001 del 8 de junio de 2023 se dispuso:

ART. 19.- Entrevistas (Máximo 300 puntos). La entrevista es el mecanismo que pretende profundizar en las experiencias relevantes para el cargo, y lograr una percepción objetiva sobre las habilidades directivas del candidato. La entrevista será realizada por los presidentes en forma conjunta a cada uno de los candidatos y tendrá una duración máxima de treinta minutos. El puntaje para cada aspirante será el promedio de la calificación que señale cada presidente. Los presidentes podrán ser asesorados por un psicólogo. El puntaje obtenido en la entrevista se adicionará al obtenido en la fase anterior. En el evento de que el aspirante citado a entrevista no se presente, no se le concederá puntaje por este concepto y quedará excluido automáticamente del concurso. Contra los resultados de la entrevista no procede recurso alguno. Los gastos que se generen para quienes hayan sido citados a entrevista serán asumidos por cada aspirante. **De las entrevistas se dejará registro, documento, grabación o archivo que recoja su desarrollo y, junto con las demás pruebas que se apliquen en el concurso y la documentación que constituya el soporte técnico de aquellas, serán de carácter reservado.**

[...]

ART. 30.- Reserva de las pruebas. Las pruebas que se apliquen en el concurso y la documentación que constituya el soporte técnico de aquellas tienen carácter reservado. [Énfasis fuera de texto].

102. En consonancia con ello, a la prueba de entrevista fueron llamados los aspirantes que obtuvieron los 10 mejores puntajes en la etapa clasificatoria, así consta en el Acuerdo 012⁸⁰ de 2023, que además tuvo como anexo un instructivo en el que se precisaron, entre otros aspectos, las siguientes reglas metodológicas:

[...] - **Se dejará registro documento, grabación o archivo que recogerá el desarrollo de la entrevista.** Esta prueba tiene carácter reservado, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 4 de la Ley 1134 de 2007, el artículo 19 del Acuerdo 001 y doce del Acuerdo 002 de 2023. **Los presidentes adoptarán una planilla de evaluación que permita justificar el puntaje asignado.** [...]

- **Contra los resultados de la entrevista no procede recurso alguno.**

⁸⁰ «Por medio del cual se llama a entrevista a los aspirantes que obtuvieron los diez (10) primeros puntajes de la lista clasificatoria que se publicó en el Acuerdo 011 del 14 de noviembre de 2023, en el marco del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil, y se toman otras determinaciones».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

[...] [énfasis fuera de texto]

103. En el expediente reposan las actas de las entrevistas a cada uno de los aspirantes, en ellas se dejó constancia de las preguntas y respuestas formuladas en el desarrollo de dicha prueba. Así mismo, están las planillas empleadas por los evaluadores que dan soporte a las calificaciones a cada entrevistado, las cuales constan en el Acuerdo 014⁸¹ de 2023, así:

No.	Número de cédula de ciudadanía	Número de inscripción	Apellidos	Nombres	Puntaje acumulado (70%)	Entrevista (30%)	Total
1	16.112.429	5846	PENAGOS GIRALDO	HERNÁN	445,5	196	641,5
2	12.556.245	5865	VIVES PÉREZ	JOAQUÍN JOSÉ	500,6	121,92	622,52
3	79.121.428	5803	ALMANZA OCAMPO	VIRGILIO	511,5	110,6	622,1
4	93.374.815	5854	SUÁREZ BAYONA	JAIME HERNANDO	484,5	119,46	603,96
5	80.413.057	5807	BELTRÁN CAMACHO	ORLANDO	432,6	167	599,6
6	19.451.824	5866	NOVOA GARCÍA	ARMANDO	448,9	146,2	595,1
7	91.072.476	5858	MUÑOZ NEIRA	ORLANDO	488,5	100,2	588,7
8	72.131.460	5751	ALVIS BARRANCO	NERIO JOSÉ	442,7	116,6	559,3
9	14.268.547	5749	TORRES CALDERÓN	LEONARDO AUGUSTO	490,8	67	557,8
10	79.524.811	5825	OCHOA CARREÑO	WILLIAM MAURICIO	432,7	104,6	432,7

[Énfasis fuera de texto]

104. En este caso, el reparo del actor gira en torno a la evaluación de la entrevista por parte de los organizadores del concurso, aduciendo que la valoración otorgada al demandado estuvo condicionada por un reclamo en relación con la maestría que no se tuvo en cuenta y las influencias y relaciones políticas de este sobre los presidentes y, por lo mismo, excesivamente baja para los demás.

105. Indicó que dichos antecedentes influyeron en que la calificación de la entrevista desconociera su objetivo principal de profundizar en las experiencias relevantes para el cargo y lograr una percepción objetiva sobre las habilidades directivas de los candidatos, como se señaló en su instructivo.

106. Desde tal perspectiva adujo que se desconocieron los parámetros de las sentencias C-372 de 26 de mayo de 1999, en tanto i) sus respuestas a las preguntas de los entrevistadores no fueron «exabruptas, inexactas y desacertadas», ii) el carácter reservado de la grabación del desarrollo de la entrevista impidió la imposición de recursos y iii) «los presidentes no hicieron las respectivas planillas de evaluación de competencias y habilidades directivas».

107. Para resolver dichos reparos, la Sala se ocupa de examinar el mecanismo de la entrevista en el concurso del registrador nacional para luego verificar si existió algún tipo de injerencia o influencia política por parte del demandado que

⁸¹ «Por medio del cual se publica la lista de elegibles y escogencia en el marco del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y
Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como
Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

afectara a los organizadores del concurso en el desarrollo de dichas entrevistas o si se desconoció la objetividad en la evaluación de los concursantes y, de ser así, si tienen la vocación de afectar la legalidad del acto acusado.

108. Lo primero que resulta pertinente señalar, es que la Constitución no estableció directamente las etapas o fases que comprenden el concurso de méritos para escoger al registrador nacional. En efecto, el artículo 266 superior dispuso que este alto funcionario sería escogido por los presidentes de las altas cortes «mediante concurso de méritos organizado según la ley». Como se puede apreciar, el constituyente le atribuyó al legislador expresamente la competencia para su regulación, como en efecto lo hizo mediante la Ley 1134 de 2007.

109. Pues bien, la ley que organiza el concurso dispuso explícitamente que uno de los criterios o parámetros de evaluación sería una «entrevista personal» y, además señaló, expresamente, que la misma tendría un «valor mínimo del 30% del puntaje total». Y de esta manera, los organizadores del concurso, en virtud de lo dispuesto por la ley, señalaron en el reglamento, a propósito de la etapa clasificatoria, que esta tendría dos tipos de evaluación: la primera, realizada con base en los soportes documentales aportados; mientras que la segunda, «corresponde a la entrevista personal cuyos lineamientos se trazan en el artículo 19 del presente Reglamento y tendrá una calificación máxima de 300 puntos».

110. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 19 del reglamento, la entrevista «es el mecanismo que pretende profundizar en las **experiencias** relevantes para el cargo, y lograr una **percepción objetiva sobre las habilidades directivas del candidato**». Es decir, lo que se pretende con este instrumento es que los entrevistadores puedan formarse una idea de los aspirantes a partir de sus destrezas o habilidades directivas como puede ser, por ejemplo, la resolución de problemas y toma de decisiones, flexibilidad y capacidad de adaptación de nuevas situaciones, comunicación efectiva, liderazgo, organización, planificación, inteligencia emocional, entre otras.

111. Entonces, la entrevista tiene como propósito lograr una «percepción objetiva» que implica necesariamente que los entrevistadores puedan formarse una impresión o apreciación de estas habilidades, que supone, de suyo, una valoración con alto contenido subjetivo. Quizás por esto mismo, no ha sido extraño que el juez constitucional se haya ocupado precisamente de este mecanismo de la entrevista en los concursos de méritos.

112. Sobre el particular, el tribunal constitucional ha concluido que la prueba de la entrevista por sí sola no riñe con los valores, principios y derechos constitucionales. No obstante, ha señalado unos criterios o reglas que habrán de tenerse en cuenta para sustentar su compatibilidad constitucional: (i) la entrevista no puede versar sobre aspectos íntimos o personales de los concursantes, (ii) los resultados de su aplicación no pueden pesar más que los del resto de las pruebas, (iii) los entrevistadores pueden ser recusados



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

previamente, y (iv) los entrevistadores deben dejar expresa constancia de las razones de la valoración realizada a cada uno de los concursantes⁸².

113. Si bien es cierto, los pronunciamientos constitucionales referenciados en el numeral anterior se predicán respecto de concursos para ingresar a los sistemas generales y especiales de carrera administrativa, en nada se opone, en lo que sea compatible, que dichos criterios también sean extensibles a este concurso de raigambre constitucional para escoger al registrador nacional.

114. Conviene resaltar que en un caso⁸³ con contornos similares al presente, la Sala resaltó la importancia de que la entrevista contara con un registro o trazabilidad a efectos de proceder a su control, pues, solo así es factible «analizar el tipo de preguntas formuladas, su pertinencia frente al objetivo propuesto y su adecuación al perfil requerido, en el evento de que llegare a haber reparos e interés en formular correspondiente (sic)» y, por consiguiente, determinar si dicha fase que estuvo asistida de racionalidad y objetividad.

115. Así las cosas, la entrevista a la que hace referencia la Ley 1134 de 2007 y el Reglamento del Concurso, se ajusta a las reglas constitucionales antes referidas. En tal sentido, se advierte que no aparece en el expediente reclamo alguno sobre dichos criterios, salvo aquel que tiene que ver con la falta del sustento objetivo, a partir del cual los presidentes de las altas cortes evaluaron a los entrevistados, como se anotó anteriormente.

116. Por ejemplo, no hay señalamiento de que las preguntas hayan versado sobre aspectos íntimos o personales de los aspirantes, o bien algún tipo de consideración subjetiva de las calidades de los entrevistados según simpatía o animadversiones personales hacia los aspirantes.

117. De acuerdo con el reglamento del concurso, la entrevista no tiene carácter eliminatorio sino clasificatorio, tanto así que los diez puntajes más altos son llamados a entrevistas, luego de practicada, será la misma lista de elegibles con los puntajes definitivos, es decir, con el resultado de la entrevista no se excluye a ningún aspirante; adicionalmente, el peso de la entrevista no es mayor al del resto de las pruebas (30%). Asimismo, tampoco obra prueba alguna sobre recusaciones respecto de los presidentes de las altas cortes y, según el artículo 12 del Acuerdo 2 del 8 de junio de 2023, contra los resultados de la entrevista no procedía recurso alguno.

⁸² Corte Constitucional. Sentencia C-105 de 2013, reiterado en sentencia SU-613 de 2002, T-384 de 2005, C-478 de 2005 y C-372 de 1999. Jurisprudencia constitucional también fue recogida por la jurisdicción contenciosa administrativa, por ejemplo, Consejo de Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá, D.C. Radicación número: 11001-03-25-000-2015-01053-00(4603-15).

⁸³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 26 de septiembre de 2022, radicado: 11001-03-28-000-2019-00094-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

118. A su vez, aparecen en el expediente las actas de las entrevistas a cada uno de los aspirantes, en donde se deja constancia de las preguntas y respuestas formuladas en el desarrollo de dicha prueba, lo cual evidencia que se dejó registro o trazabilidad de dicha fase, como lo señala el criterio jurisprudencial vigente de esta Sala de lo Electoral⁸⁴. Por ello, no le asiste razón al demandante Torres Calderón cuando se refiere a la existencia de una grabación de la entrevista y a su carácter reservado. Con mayor razón, si se tiene en cuenta que los presidentes de las altas cortes, mediante memorial del 28 de enero de 2025⁸⁵, indicaron lo siguiente:

[I]a prueba de entrevista en el marco del proceso de escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil, 2023-2027, no fue grabada, videograbada o registrada magnéticamente; fue registrada en documentos escritos», por tanto, con arreglo a las normas regulatorias del proceso de escogencia se dispuso realizar actas escritas de la intervención de cada uno de los aspirantes, con el apoyo de los secretarios *ad hoc*; documentos que, junto a los formatos de evaluación, fueron remitidos a la Sección Quinta del Consejo de Estado al momento de contestar las demandas de nulidad electoral.

119. Conforme la anterior probanza, también está acreditado que al expediente se aportaron e incorporaron las planillas de evaluación de competencias o formatos de evaluación, como consta en el auto de sentencia anticipada del 27 de septiembre de 2024, documentos que soportan las calificaciones de cada entrevistado, así se desprende del Acuerdo 014⁸⁶ de 2023.

120. Tampoco existe prueba alguna que dé cuenta que los presidentes de las altas cortes hayan sido influenciados por unas supuestas relaciones políticas del señor Penagos Giraldo. No hay ni siquiera indicio alguno que permita corroborar que se afectó la voluntad de los organizadores del concurso y que, como consecuencia de lo que refiere el demandante, se pueda derivar la razón para la calificación en un sentido y no en otro. Lo referido por el accionante Torres Calderón en torno a la presunta injerencia descrita, no dejan de ser apreciaciones subjetivas sin soporte probatorio y, como tal, carecen de entidad para afectar la elección controvertida.

121. En lo atinente a las afirmaciones del accionante en torno a que sus respuestas no fueron «exabruptas, inexactas y desacertadas» y, por tanto, la calificación desconoció el objetivo principal de la entrevista que era «profundizar en las experiencias relevantes para el cargo y lograr una percepción objetiva sobre las habilidades directivas de los candidatos», se tiene que no traspasan el escenario de apreciaciones subjetivas del demandante y, por ello, no resulta tan evidente cómo los presidentes de las altas cortes trasgredieron dicho objetivo principal de la entrevista.

⁸⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 26 de septiembre de 2022, radicado: 11001-03-28-000-2019-00094-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁸⁵ Índice 108 Samai

⁸⁶ «Por medio del cual se publica la lista de elegibles y escogencia en el marco del concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

122. En ese sentido, señalar que las respuestas no fueron «exabruptas, inexactas y desacertadas» sino que, por el contrario, demostraron su «talante, experiencia profesional y conocimiento», como lo advierte el señor Torres Calderón, evidencia la mera impresión personal del entrevistado, sin advertir que la calificación de la entrevista contiene una percepción que atiende al fuero interno del entrevistador.

123. En efecto, dicha prueba goza de un componente eminentemente subjetivo, que implica libertad de evaluación y un margen de apreciación de las respuestas, sin que de ello se denote, por sí sola, alguna arbitrariedad, irracionalidad y desproporcionalidad de los entrevistadores, mucho menos un desconocimiento del objetivo principal de aquella prueba (art. 19 del reglamento).

124. Lo anterior, tiene sustento en que dicho instrumento pretende que i) los entrevistadores puedan formarse una idea de los aspirantes a partir de sus destrezas y habilidades directivas, y ii) tiene como propósito lograr una percepción objetiva producto de una valoración que hacen los entrevistadores.

125. Por otra parte, la Sala no pierde de vista que el 3 de febrero de 2025, el accionante Torres Calderón, aun cuando estaba representado por un abogado, radicó un pronunciamiento⁸⁷ frente al oficio que los presidentes de las altas cortes allegaron el 28 de enero de 2025. En este solicitó el trámite de tacha de falsedad y la compulsa de copias a la comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes y a la Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia por el supuesto fraude procesal que advirtió del referido informe.

126. Al respecto, la Sala debe precisar que la tacha de falsedad que propone el accionante no es procedente en los términos del artículo 269 del Código General del Proceso [CGP], el cual dispone lo siguiente:

PROCEDENCIA DE LA TACHA DE FALSEDAD. La parte a quien se atribuya un documento, afirmándose que está suscrito o manuscrito por ella, podrá tacharlo de falso en la contestación de la demanda, si se acompañó a esta, y en los demás casos, en el curso de la audiencia en que se ordene tenerlo como prueba. [...] [Énfasis fuera de texto].

127. Lo anterior, en consideración a que, como se puede observar, la tacha la propone el demandante y no la parte a quien se atribuye su autoría o quien la suscribió, esto es, alguno de los magistrados que, en su calidad de presidentes de las altas cortes, organizaron el concurso. De manera que no se encuentra acreditado el requisito de la legitimación.

⁸⁷ En este memorial, además, se solicitó el trámite de tacha de falsedad y la compulsa de copias a la comisión de acusaciones de la Cámara de Representantes y a la Fiscalía delegada ante la Corte Suprema de Justicia por el presunto fraude procesal que se advirtió con la presentación del informe allegado el 28 de enero de 2025 por los presidentes de las altas cortes.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

128. Adicionalmente, la Sala considera que lo que expone en su memorial el accionante corresponde a una cuestión sobre el contenido del informe rendido que, eventualmente, podría poner en duda su veracidad, circunstancia que no puede ser ventilada por la vía de la tacha de falsedad, toda vez que esta se circunscribe a poner en duda la autoría del documento, según lo establece el artículo 269 del CGP. Así lo ha señalado la Sección Quinta⁸⁸ en otras oportunidades:

Se llega entonces a la conclusión que la denominada falsedad material es aquella que constituye el objeto de la tacha, por lo que a través de ésta se puede desvirtuar la autenticidad del documento. Empero, la falsedad ideológica no se tramita a través de esta figura procesal, pues como su inconformidad se origina en relación con el contenido del documento y no respecto de la autenticidad del mismo, el mecanismo para su controversia lo constituyen, justamente, las pruebas recaudadas dentro del proceso que permitan desvirtuar dicho contenido.

129. Asimismo, en otra decisión⁸⁹ con contornos similares se reiteró dicha postura, así:

[E]sta Corporación ha sido enfática y pacífica en sostener que la tacha de falsedad procede, siempre y cuando se pretenda rebatir un documento porque no puede ser atribuido a la parte, ya que se duda sobre quién lo hizo (autenticidad). Sin embargo, para debatir sobre su contenido, esto es, que tiene datos o información contraria a la verdad o, como ocurre en este caso, que se alega la falta de cumplimiento de los requisitos de la Ley 527 de 1999, se debe hacer uso de las pruebas recaudadas al plenario, cuyo análisis se hará en la sentencia.

130. Aunado a lo anterior, se advierte que el señor Torres Calderón otorgó poder a la abogada Clara Patricia Cáceres Quintero⁹⁰ para que ejerciera su representación judicial en el presente trámite, sin que a la fecha se hubiese revocado, prueba de ello es que aquella alegó de conclusión. No obstante, la solicitud la suscribió y remitió aquel a título personal, cuando lo procedente era hacerlo por intermedio de su representante judicial.

131. Así las cosas, si aquel consideraba actuar directamente, debía revocar o terminar el mandato que otorgó para ese fin, tal como lo prescribe el artículo 76⁹¹

⁸⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. sentencia del 27 de octubre de 2016, radicado: 68001-23-33-000-2016-00043-01, MP. Rocío Araújo Oñate.

⁸⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. auto del 06 de junio de 2024, radicado: 11001-03-28-000-2024-00046-00 Acum, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁹⁰ A quien se le reconoció personería jurídica para actuar en representación del accionante mediante auto del 25 de abril de 2024, así: «**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. ». índice 41 Samai expediente 2024-00043-00 (Acum).

⁹¹ «**TERMINACIÓN DEL PODER.** El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso. [...] La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido. La muerte del



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

del CGP. A propósito, la Sección Quinta del Consejo de Estado⁹² lo ha considerado de la siguiente manera:

En este asunto, es claro que el demandado, desde el inicio del proceso, le otorgó poder a su apoderada para que lo represente en este juicio. Así, en caso de querer actuar directamente, ha debido revocar el poder que se confirió con ese fin, según lo dispone el artículo 76 de la misma normativa.

132. En ese orden de ideas, la referida solicitud tampoco podría considerarse, en tanto se allegó por quien no ostentaba la representación judicial del accionante.⁹³

133. Así las cosas, de acuerdo con las anteriores consideraciones el cargo no está llamado a prosperar.

134. En este estado se abordarán los cargos propuestos por el accionante Harold Sua Montaña.

a) El señor Sua Montaña esgrimió que el acto demandado es ilegal, en tanto: i) se vulneró su derecho a ser oído, toda vez que no se tuvieron en cuenta sus argumentos en las oportunidades de participación ciudadana, tampoco a efectos de sustentar los actos de admisión e inadmisión de participantes; y ii) se rechazaron participantes por presentar copias simples de la cédula, cuando lo procedente era la consulta sobre su validez, conforme el principio de prevalencia de lo sustancial sobre las formas.

135. Respecto al primer reparo, se advierte que conforme al parágrafo 2 del artículo quinto, del Acuerdo 002 de 2023, se publicó la lista de inscritos y los soportes de las hojas de vida de los aspirantes al cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, a partir del 27 de junio hasta el 1º de julio de 2023⁹⁴, con el fin de que pudieran ser conocidos y objetados por la ciudadanía en general.

mandante o la extinción de las personas jurídicas no ponen fin al mandato judicial si ya se ha presentado la demanda, pero el poder podrá ser revocado por los herederos o sucesores. Tampoco termina el poder por la cesación de las funciones de quien lo confirió como representante de una persona natural o jurídica, mientras no sea revocado por quien corresponda».

⁹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto del 10 de octubre de 2024, radicado: 11001-03-28-000-2023-00121-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁹³ Sobre este tema consultar entre otras, las siguientes decisiones de ponente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Autos del 7 de febrero y del 3 de marzo de 2025, radicado: 81001-23-39-000-2023-00084-01, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁹⁴ <https://convocatorias.consejodeestado.gov.co/> donde están publicados todos los actos del concurso especial de mérito.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

136. En este lapso, el accionante Sua Montaña se pronunció sobre las hojas de vida y los soportes allegados por los aspirantes inscritos al concurso y presentó algunas observaciones en relación con el desarrollo del concurso⁹⁵.

137. Luego, los presidentes de las altas cortes prohirieron los Acuerdos 003⁹⁶ y el 004⁹⁷ de 2023, en los que expusieron las siguientes consideraciones:

Que, en atención a lo anterior, entre el 27 de junio al 1 de julio de 2023, **fueron recibidos un total de dieciséis (16) escritos de observaciones a las hojas de vida de los candidatos inscritos**, así como sugerencias frente a los términos y condiciones de la convocatoria para participar en el concurso de méritos especial dirigido a escoger al Registrador Nacional del Estado Civil, por parte de los siguientes ciudadanos:⁹⁸ [...] y **Harold Eduardo Sua Montaña**.

Que de conformidad con los artículos 11 y 12 del Acuerdo 001 de 2023 y el artículo séptimo del Acuerdo 002 de 2023, los presidentes de las corporaciones, una vez cerradas las inscripciones y **valoradas las observaciones formuladas por la ciudadanía a las hojas de vida presentadas**, verificaron la documentación aportada por los aspirantes inscritos al concurso de méritos especial y, en consecuencia, advirtieron que las solicitudes de las personas que se relacionan a continuación cumplen con los requisitos exigidos para ser admitidas, sin perjuicio de que en cualquier etapa del proceso, ante la ausencia de alguno de los requisitos exigidos para el cargo, la falta de acreditación o su indebida acreditación, se pueda determinar el rechazo del aspirante al proceso de escogencia. [Énfasis del original].

138. De igual forma, los organizadores del concurso explicaron que las peticiones que el ciudadano Sua Montaña elevó en julio y agosto de 2023, fueron contestadas. Prueba de ello, es el correo electrónico del 31 de agosto de 2023⁹⁹, en el que se precisó al demandante que atendieron los 16 escritos de observaciones que se recibieron, incluidas sus manifestaciones, las cuales fueron valoradas para la adopción de las decisiones respectivas, tal como se expuso en las consideraciones previamente referidas.

139. Asimismo, se observa que los Acuerdos 003 y 005¹⁰⁰ de 2023 se fundamentan en el estudio de los requisitos y calidades exigidos para desempeñar el cargo de registrador nacional y de las causales de inhabilidad, incompatibilidad o prohibiciones constitucionales, atendiendo al régimen constitucional aplicable.

⁹⁵ Documento «Petición Sua julio de 2023» incluido en los antecedentes administrativos del acto remitidos por los presidentes de las altas cortes. Exp. 2024-00061-00, índice 21 y exp. 2024-00043-00, índice 52, de Samai.

⁹⁶ «Por medio del cual se establece el listado de aspirantes admitidos al concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».

⁹⁷ «Por medio del cual se inadmiten algunos aspirantes al concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».

⁹⁸ «Este orden obedece a la fecha y hora de presentación del escrito de observaciones».

⁹⁹ Documento «Respuesta petición Sua Montaña» incluido en los antecedentes administrativos del acto remitidos por los presidentes de las altas cortes. Exp. 2024-00061-00, índice 21 y exp. 2024-00043-00, índice 52, de Samai.

¹⁰⁰ «Por medio del cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra el Acuerdo 004 del 16 de julio de 2023, que inadmitió algunos aspirantes al concurso de méritos especial para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

140. Entonces, como consecuencia de lo anterior, no es cierto que se haya desconocido el carácter participativo en el concurso de méritos. Como quedó demostrado, el accionante tuvo la oportunidad de presentar las observaciones que estimó convenientes y sobre las mismas se pronunciaron los presidentes de las altas cortes, por lo tanto, este cargo no está llamado a prosperar.

141. Sobre el segundo aspecto señalado, la Sala observa que el artículo 6 del Acuerdo 002 de 2023 estableció la documentación a presentar con la inscripción, así:

Con la inscripción al cargo de Registrador Nacional del Estado Civil deberán cargarse en el aplicativo en formato PDF, debidamente clasificados y en el orden que se indica, los siguientes documentos mínimos, entre otros:

[...]

2. Fotocopia de la cédula de ciudadanía.

3. Certificado de vigencia de la cédula de ciudadanía.

[...] [Énfasis de la Sala].

142. En el Acuerdo 004 del 16 de junio de 2023, los presidentes de las altas cortes inadmitieron por el requisito de la cédula de ciudadanía, únicamente, a los aspirantes que no la aportaron. Procedieron de igual manera respecto de quienes no allegaron su certificado de vigencia, en tanto se trató de un requisito mínimo de inscripción. Así se dispuso en los numerales segundo y tercero del artículo 6 de los Acuerdos 001 (reglamento) y 002 (convocatoria), ambos, del año 2023.

143. En ese orden, lo primero que se advierte es que tanto el reglamento como la convocatoria son las normas ordenadoras del concurso y a ellas quedan obligados, no solo los organizadores del concurso, sino también todos los participantes. Así las cosas, una vez determinadas las reglas, estas deben ser aplicadas rigurosamente con el fin de evitar arbitrariedades que puedan tener la entidad suficiente de afectar el principio de igualdad o terminen por desconocer las reglas que fueron establecidas para el desarrollo del concurso¹⁰¹.

144. Por lo tanto, el concurso para escoger al registrador nacional, de conformidad con la Constitución y la ley, se desarrolló con sujeción a un trámite reglado, además por el reglamento y la convocatoria, que señala términos y

¹⁰¹ Sobre la necesidad de respetar las reglas establecidas en los concursos véase, entre muchas, las sentencias de la Corte Constitucional T-256 de 1995, T-298 de 1995, T-433 de 2003, T-588 de 2008. También esta judicatura se ha pronunciado en los siguientes expedientes: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 10 de junio de 2021, radicado: 05001-23-33-000-2020-02462-02, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Tesis reiterada en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 17 de marzo de 2022, radicado: 15001-23-33-000-2020-01662-03, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

condiciones que obligan a los organizadores del concurso, pero que también imponen obligaciones o cargas a los aspirantes.

145. En consecuencia, las exigencias de aportar la cédula de ciudadanía y el certificado de vigencia del mismo documento como requisito para la admisión del concurso no se aprecia como una carga desproporcionada que amenace o trasgreda los derechos fundamentales. Tampoco se observa una trasgresión del alegado artículo 10¹⁰² del CPACA, cuyo supuesto normativo tiene un alcance distinto al principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal. Por lo tanto este cargo no está llamado a prosperar.

b) Para el demandante se inobservó la plenitud de las formas porque:
i) cuando se adoptaron las decisiones de admisión e inadmisión de candidatos se omitió la participación ciudadana; ii) no se modificó el cronograma mediante un acto de trámite para la realización de las actuaciones denominadas «Aplicación de pruebas de conocimientos y competencias» y «Publicación de resultados de pruebas de conocimientos»; iii) no se hizo una aplicación uniforme del inciso final del artículo 11 del Acuerdo 001 de 2023¹⁰³; y iv) no se modificó la inadmisión de algunos aspirantes¹⁰⁴.

146. En la providencia se ha hecho mención a los actos administrativos que fueron proferidos por los organizadores del concurso de méritos a través de los cuales se adoptaron las decisiones de admisión, selección y clasificación¹⁰⁵, se atendieron las solicitudes presentadas en las diversas etapas del trámite¹⁰⁶ y se resolvieron los recursos¹⁰⁷ elevados por los participantes interesados mediante actos debidamente motivados, lo que evidencia que los conductores del trámite respetaron los parámetros constitucionales, legales y reglamentarios¹⁰⁸ que signaron este proceso de elección.

147. La Sala también observa que los organizadores del concurso publicaron los avisos, adendas y comunicados de prensa por medio de los cuales se

¹⁰² Esta norma regula el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.

¹⁰³ «La ausencia de alguno de los requisitos para el cargo, su indebida acreditación o la falta de acreditación, determinará el rechazo inmediato del aspirante en el proceso de selección, cualquiera que sea la etapa en que este se encuentre».

¹⁰⁴ Hizo referencia a los aspirantes Everardo Mora Poveda y Leonardo Páez Saavedra, para lo cual señaló que su situación era similar a la de José María Armenta Fuentes, Ricardo María Cañón Prieto y Gustavo Villamizar Motta, a quienes se les revocó la inadmisión inicial y continuaron participando en el concurso.

¹⁰⁵ Al respecto consultar los Acuerdos 003, 010 y 014, 015 y 017 del 2023.

¹⁰⁶ Tales como los Acuerdos 010 y 016 del 2023.

¹⁰⁷ Dentro de los que se destacan los Acuerdos 005, 006, 007, 009 y 011 todos proferidos en el año 2023.

¹⁰⁸ Acuerdos 001 y 002 del 2023.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

informaba a los participantes y a la opinión pública sobre las decisiones relacionadas con el desarrollo de cada una de las etapas del trámite¹⁰⁹.

148. En todo caso, el accionante señala que las actuaciones denominadas «Aplicación de pruebas de conocimientos y competencias» y «Publicación de resultados de pruebas de conocimientos», debieron prorrogarse a través de actos de trámite y no mediante comunicados de prensa, de manera que se desconoció el principio de publicidad.

149. Al respecto, se debe precisar que el reglamento¹¹⁰, en los asuntos no previstos, habilitó a los organizadores para adoptar, por mayoría, las decisiones y actuaciones pertinentes para resolverlos. Por ello, ante la imposibilidad de continuar con la prueba de conocimientos conforme el cronograma, fue adecuado que los presidentes de las altas cortes fijaran nueva fecha por comunicado de prensa¹¹¹, documento publicitado con el correspondiente instructivo y respecto del cual los convocados a la prueba no elevaron reparo alguno.

150. Asimismo, se encontró que la publicación de los resultados de las pruebas de conocimientos se surtió oportunamente, esto es, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la práctica de estas¹¹², a través del Acuerdo 008 de 2023, el cual fue objeto de recursos de reposición que fueron resueltos en el Acuerdo 009 de 2023, escenario que evidencia la observancia de los principios de publicidad y transparencia.

151. De igual forma, se advierte que, mediante los los Acuerdos 003, 004 y 005 de 2023, se adoptaron oportunamente las decisiones relacionadas con la publicación de los listados de aspirantes admitidos e inadmitidos al concurso y se resolvieron los recursos de reposición interpuestos, aspecto que hace evidente que se garantizó la participación ciudadana.

¹⁰⁹ Información visible en la carpeta denominadas «Avisos» en el micrositio dispuesto para el efecto y al que se puede acceder a través del siguiente enlace <https://convocatorias.consejodeestado.gov.co/>.

¹¹⁰ Artículo 31 del Acuerdo 001 de 2023: «Asuntos no previstos. Cualquier asunto no contemplado en este reglamento lo resolverán los presidentes de las tres (3) corporaciones por mayoría». Artículo veintiuno del Acuerdo 002 de 2023: «Asuntos no previstos. Cualquier asunto no contemplado en este reglamento lo resolverán los presidentes de las tres (3) corporaciones por mayoría».

¹¹¹ Se debe precisar que se expidieron dos comunicados de prensa por parte de los presidentes de las altas cortes, el primero (26 de agosto de 2023) en el que se informó que los aspirantes admitidos fueron convocados a las pruebas de conocimiento y de competencia, pero ante una falla del sistema de los equipos de cómputo se obligó el aplazamiento de esta. En el segundo (28 del mismo mes y año) se explicó la falla ocurrida y se informó a la comunidad que la prueba se realizaría «en forma manuscrita, el domingo 10 de septiembre de 2023, en las instalaciones de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, a partir de las 8:00 a.m.».

¹¹² Conforme lo previsto en los artículos 13, parágrafo 2, del Acuerdo 001 de 2023 y décimo del Acuerdo 002 de 2023.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

152. Finalmente, en el expediente administrativo del concurso se observó que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el inciso final¹¹³ del artículo 11 del Acuerdo 001 de 2023. Así, en el Acuerdo 005 del mismo año se resolvió la situación de José María Armenta Fuentes, Ricardo María Cañón Prieto y Gustavo Villamizar Motta, quienes recurrieron la decisión de inadmisión contenida en el Acuerdo 004 de 2023 y, en consecuencia, fueron admitidos. No ocurrió lo mismo con los señores Everardo Mora Poveda y Leonardo Páez Saavedra, quienes no reclamaron esa determinación, por ende, no podía aplicárseles el mismo racero como lo pretende el accionante. De esta manera no se advierte algún vicio que incida en la elección demandada.

c) El demandante alegó la carencia de un recurso efectivo ante la falta de imparcialidad objetiva en el diseño normativo interno para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil, al estar concentrada la organización del concurso de méritos en quienes, a su vez, les compete dicha escogencia.

153. En la parte general de esta providencia, así como en la jurisprudencia de esta sección, se han puesto de presente las modificaciones constitucionales incorporadas a la Organización Electoral con la reforma política de 2003. El diseño institucional de esta reforma supuso un cambio notable en la forma de elegir o designar a la máxima autoridad dentro de la RNEC, al sustraerle al CNE dicha competencia, con el propósito de reforzar en mayor medida su autonomía e independencia al interior de la propia Organización Electoral.

154. El constituyente de 2003 les confió a los tres presidentes de los más altos tribunales de la rama judicial y cortes de cierre de las jurisdicciones constitucional, ordinaria y de lo contencioso administrativo la atribución de «escoger» al Registrador Nacional del Estado Civil. Magistrados que llegaron a los altos tribunales elegidos por las corporaciones, en el caso de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, o bien por el Senado de la República, en el caso de la Corte Constitucional, quienes deben acreditar las calidades más rigurosas para llegar a la Judicatura. Además, han sido elegidos por sus pares como presidentes de las respectivas corporaciones, que supone, de suyo, la confiabilidad para que presidan sus sesiones y representen a las cortes, entre otras.

155. Los presidentes de las altas cortes son jueces que se caracterizan precisamente por sus condiciones de independencia e imparcialidad, atributos que definen no solo la actividad judicial, sino también el ejercicio de las otras funciones o atributos que les han sido asignados por la Constitución y la ley. Pues bien, para el ejercicio de esta competencia constitucional, como es la de «escoger» al registrador nacional, dichos presidentes, en su condición de jueces,

¹¹³ «Art. 11. Verificación de requisitos [...] La ausencia de alguno de los requisitos para el cargo, su indebida acreditación o la falta de acreditación, determinará el rechazo inmediato del aspirante en el proceso de selección, cualquiera que sea la etapa en que se encuentre».



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

actúan también con imparcialidad, sin coacciones, amenazas o intromisiones indebidas.

156. No obstante, la Constitución quiso que esta atribución constitucional no quedará absolutamente discrecional en cabeza de los presidentes de las altas cortes, sino con sujeción a dos principios: (i) mediante concurso de méritos y (ii) organizado según la ley.

157. Entonces, de acuerdo con la habilitación constitucional, dispuso el legislador que el concurso de méritos lo realizarán aquellos presidentes, quienes serán además los organizadores de este y en tal condición les corresponde (i) dictar el reglamento y (ii) hacer la convocatoria pública, norma obligatoria que regula el proceso de selección. Además, como ya se puso de presente, fijó los parámetros generales que deberán tener en cuenta los organizadores del concurso al momento de expedir el mencionado reglamento, así mismo, fijó los criterios generales de evaluación de los candidatos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales.

158. Como se puede apreciar, el cambio constitucional de 2003 sobre la designación del registrador nacional consideró como elemento fundamental el «mérito» y le reservó un amplio margen de configuración al legislador para regular aquellos aspectos técnicos del concurso. En este caso, la Constitución, la ley y el reglamento expedido por los organizadores constituyen el marco normativo que consagra las reglas que rigen este concurso especial de méritos.

159. También dispuso el legislador que «en el reglamento se establecerá el contenido, los procedimientos de cada una de las etapas y el puntaje correspondientes a cada criterio de selección». En virtud de tal habilitación, los presidentes de las altas cortes expedieron el reglamento (Acuerdo 001 de 2023), y dispusieron, en diferentes momentos del procedimiento, los recursos pertinentes para controvertir las decisiones de los organizadores del concurso.

160. Así, por ejemplo, en la fase de inscripción de los aspirantes (artículo 8), se establece que las hojas de vida y los respectivos soportes queden a disposición del público en general con el propósito «de que puedan ser conocidas y objetadas por la ciudadanía en general» dentro de los cinco días calendario siguientes al cierre de las inscripciones. En este período, «cualquier persona pueda formular sus observaciones en esta etapa y durante todo el trámite del concurso de méritos especial».

161. En la etapa admisorio, se prevé que los aspirantes que no acrediten el cumplimiento de los requisitos «serán rechazados mediante resolución motivada» y que contra esta decisión «procederá el recurso de reposición» (artículo 12). De la misma manera, en la etapa de selección se señala que los resultados del examen serán publicados y «contra la decisión de evaluación de conocimientos podrá interponerse por escrito recurso de reposición» (artículo 13).



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

162. Lo propio ocurre en la etapa clasificatoria y llamados a entrevista, en la que se dispone que, evaluada la etapa de selección, experiencia, formación y publicaciones, los organizadores del concurso elaborarán la lista clasificatoria y llamarán a entrevista a los diez primeros puntajes. Pues bien, esta decisión también es susceptible del recurso de reposición que podrán presentar los interesados en los términos allí señalados (artículo 18).

163. Así las cosas, sí existen recursos o mecanismos que permiten debatir o impugnar las decisiones de los organizadores del concurso en los distintos momentos del proceso electoral, desde la publicación de la lista de los inscritos para que la ciudadanía pueda hacer observaciones, bien los recursos que pueden presentar respecto de la decisión de rechazar inscripciones, o respecto de la evaluación o bien los llamados a entrevista. Incluso, como ya lo señaló esta Sala, el instituto jurídico de las recusaciones (arts. 11 y 12 del CPACA) aplica a este tipo de concursos, en tanto permiten la vigilancia y control del procedimiento electoral¹¹⁴.

164. Se consagró, entonces, en varias etapas del concurso, el recurso de reposición, que le permite a los organizadores del concurso que vuelvan sobre la decisión y de ser procedente, «la aclare, modifique, adicione o revoque». Por ende, es obvio que no se prevea ningún otro recurso, como por ejemplo el de apelación, en la medida que la atribución para la elección del registrador nacional la atribuyó la Constitución de forma exclusiva y excluyente a los presidentes de las cortes Constitucional, Suprema de Justicia y Consejo de Estado, sin que estos dignatarios, para este proceso, tengan superior jerárquico.

165. Ahora bien, que no esté previsto ningún otro medio de impugnación, no significa que las decisiones de los organizadores del concurso no puedan ser impugnadas, en el sentido natural de la palabra, o que por ello se admita la carencia de un recurso efectivo. Como lo ha señalado el juez constitucional, «la facultad de controvertir o de impugnar una decisión de la administración, entendida como la acción de imponerse o de interponer un recurso, puede ser satisfecha no solamente a través del recurso de apelación sino mediante el uso de diversos medios», como puede ser el recurso de reposición¹¹⁵.

166. Pero, además, también existe la posibilidad, como ha sucedido en este caso, de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que mediante el medio de control de nulidad electoral se decidan dichas controversias mediante sentencia judicial. Así las cosas, se concluye que el proceso para la escogencia del registrador nacional sí dispone de recursos, tanto administrativos como judiciales, efectivos que permiten resolver las

¹¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 26 de septiembre de 2022, radicado: 11001-03-28-000-2019-00094-00, MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

¹¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-248 de 2013.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

inconformidades que se puedan presentar sobre su desarrollo. Por lo tanto, el cargo no está llamado a prosperar.

3. Síntesis de la decisión

167. La nulidad electoral contra el acto que declara la elección del registrador nacional fue promovida por ciudadanos que consideran que el elegido se encontraba inhabilitado en los términos del artículo 126 superior; además por no haber allegado el certificado especial de antecedentes disciplinarios y porque no alcanzó un puntaje mínimo para ser llamado a entrevista.

168. Además, advierten que el acto es ilegal por inconsistencias en las preguntas y respuestas en el examen de conocimientos; por no haberle otorgado el puntaje correspondiente a una maestría cursada por uno de los actores y porque la entrevista estaba condicionada por la influencia del elegido sobre los nominadores y porque las respuestas de la entrevista de uno de los demandantes no fueron valoradas objetivamente.

169. En el otro proceso, señalan que el acto es ilegal porque se vulneró su derecho a ser oído, toda vez que no se tuvieron en cuenta sus argumentos en las oportunidades de participación ciudadana, tampoco a efectos de sustentar los actos de admisión e inadmisión de participantes; y ii) se rechazaron participantes por presentar copias simples de la cédula. También manifiestan que no se observaron la plenitud de las formas porque (i) en la etapa de admisión o inadmisión se omitió la participación ciudadana; (ii) porque no se modificó el cronograma en debida forma; (iii) no se hizo una aplicación uniforme del inciso final del artículo 11 del Acuerdo 001 de 2023 y (iv) no se modificó la inadmisión de algunos aspirantes.

170. Finalmente se alegó la carencia de un recurso efectivo ante la falta de imparcialidad objetiva en el diseño normativo interno para la escogencia del Registrador Nacional del Estado Civil, por estar concentrada la organización del concurso en quienes, a su vez, escogen al registrador nacional.

171. La Sala Electoral, después de hacer la valoración probatoria y oídas las alegaciones de las partes, así como del Ministerio Público, no accederá a las pretensiones de la demanda, al encontrar que ninguna de las irregularidades alegadas estaba acreditada y, por lo mismo, no tenían la entidad de afectar la legalidad del acto de elección del registrador nacional.

172. Lo anterior, en tanto está demostrado en el expediente que la elección del registrador nacional se realizó a más de un año en que cesó en sus funciones como miembro del CNE y, por lo tanto, no se configuró la prohibición de que trata el artículo 126 superior, que señala, para el caso concreto, que quien haya desempeñado en propiedad el cargo de miembro del CNE no podrá ser nominado para el cargo de registrador sino un año después de haber cesado en las funciones de la primera alta dignidad.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

173. Por otra parte, para el juez electoral, el concurso de méritos para escoger al registrador nacional se desarrolló con apego a la Constitución, la ley y al reglamento. Corolario de lo anterior, en las actuaciones desplegadas por los presidentes de las altas cortes en las diferentes etapas del concurso, no se aprecian irrazonables, arbitrarias o infundadas que pudieran enervar el acto por medio del cual escogieron al registrador nacional.

174. Sobre las supuestas irregularidades en el desarrollo de la entrevista por la influencia del demandado sobre los presidentes de las altas cortes, no se pudo establecer siquiera su existencia, de manera que no era posible tener por cierto una afectación de los entrevistadores por tal circunstancia. Se pudo establecer, por el contrario, que está se desarrolló de acuerdo con lo previsto en la ley y el reglamento, y que no existió en su desarrollo ningún criterio sospechoso que pudiera afectar su validez.

175. Sobre los reparos o censuras a propósito del mecanismo de elección del registrador nacional a partir de la reforma Constitucional de 2003 no pueden ser de recibo, en la medida que fue la propia Constitución la que les atribuyó a los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado la función de “escoger” al registrador nacional del estado civil mediante concurso de méritos organizado según la ley.

176. De acuerdo con la atribución constitucional y en ejercicio de la libertad de configuración normativa del Legislador, se expidió la ley por medio del cual se organiza el concurso de méritos para escoger al registrador nacional (Ley 1134 de 2007). En dicho estatuto normativo, además de señalar el objeto de la ley, estableció que les corresponde a los presidentes de las altas cortes realizar el concurso y precisó las atribuciones que tienen como los organizadores de este, entre ellas la de expedir el respectivo reglamento.

177. A juicio de la Sala, no existe alguna incompatibilidad, manifiesta, palmaria o flagrante, entre la ley y el reglamento del concurso con la Constitución que pueda materializarse con la sola confrontación de las normas infra constitucionales con el texto superior.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

III. FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de las demandas de nulidad electoral acumuladas, en contra del acto de elección (Acuerdo 015 del 22 de noviembre de 2023) del señor Hernán Penagos Giraldo como Registrador Nacional del Estado Civil.



Demandantes: Harold Eduardo Sua Montaña y
Leonardo Augusto Torres Calderón
Demandado: Hernán Penagos Giraldo como
Registrador Nacional del Estado Civil
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00061-00 (principal)

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

TERCERO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra lo resuelto no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente
Aclara voto

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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