



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA

**Magistrado ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**

Bogotá, D. C., trece (13) de febrero dos mil veinticinco (2025)

**Referencia:** Nulidad Electoral  
**Radicación:** 23001-23-33-000-2024-00051-01  
**Demandante:** Esteban Uparela Ramos  
**Demandada:** Berena María Simanca Yáñez, secretaria general de la Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024  
  
**Temas:** Normativa aplicable a la elección de secretarios generales de las asambleas departamentales.

## SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por el agente del Ministerio Público y el demandante, contra la sentencia proferida el 31 de octubre de 2024 por el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Cuarta de Decisión, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1 Demanda

1. El señor Esteban Uparela Ramos, en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, solicitó la nulidad del acto que declaró la elección de la señora Berena María Simanca Yáñez, como secretaria general de la Asamblea Departamental de Córdoba, para el período 2024.

#### 1.2 Hechos

2. La parte demandante fundamentó la demanda en los siguientes supuestos fácticos:
3. La Asamblea Departamental de Córdoba expidió la Resolución 150 del 27 de diciembre de 2023<sup>1</sup> mediante la cual convocó la elección de la secretaria general para el período 2024.
4. La citada resolución incluía: i) un cronograma que contempla la aplicación de una prueba de conocimientos, programada para el 18 de enero de 2024, y ii) en su artículo 13 se reservó la facultad de modificar la convocatoria.
5. La Mesa Directiva de la Asamblea Departamental de Córdoba, mediante la Resolución 002 del 4 de enero 2024<sup>2</sup>, modificó entre otros, el cronograma de la

<sup>1</sup> "POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA Y REGLAMENTA LA ELECCIÓN DEL CARGO DE SECRETARIO(A) GENERAL DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CÓRDOBA PARA EL PERÍODO DE 2024".



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

convocatoria y se suprimieron los artículos 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32 y 36 de la Resolución 150 de 2023, que desarrollaban la prueba de conocimientos.

6. Además, indicó que el término en que debía elegirse el secretario de la duma, el cual debió realizarse dentro de los 10 días siguientes a la posesión de la asamblea; sin embargo, solo se eligió hasta el 22 de febrero de 2024, esto es, de forma extemporánea.

6.2 El artículo 4º, relativo a las reglas generales del proceso de inscripción, suprimiendo el literal j, el cual señalaba que las pruebas escritas se aplicarían en el municipio de Montería, sitio definido por el establecimiento de educación superior.

7. Indicó que la modificación del cronograma se realizó sin competencia, en tanto la Ordenanza 02 de 2022, fijó en su mesa directiva, la facultad de realizar y cambiar la convocatoria de selección del secretario general de la Asamblea Departamental de Córdoba; no obstante, la Resolución 002 del 4 de enero de 2024, por medio de la cual se modificó la convocatoria y se suprimió la prueba de conocimientos, fue suscrita por la presidenta de dicha colegiatura.

8. El 10 de enero de 2024, la presidenta de la Asamblea Departamental de Córdoba expidió la Resolución 003 de 2024, por medio de la cual se establece la lista de admitidos e inadmitidos al proceso de selección del secretario general, misma que fue publicada el 11 de enero de 2024.

9. El 22 de enero de 2024, mediante Acta 003 se eligió a la señora Berena María Simanca Yáñez como secretaria general de la asamblea.

### 1.3 Normas violadas y concepto de la violación

10. El demandante afirmó que con el acto demandado se desconocieron las disposiciones establecidas en el artículo 126 de la Constitución Política, artículo 6<sup>3</sup> y parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 y los artículos 2 y 47 de la Ordenanza 002 de 2022, contentivo del reglamento interno de la Asamblea Departamental de Córdoba, por lo que su desconocimiento constituye causal de nulidad, con base en las siguientes razones:

11. Indicó que este vicio se concreta porque la elección de la secretaria fue extemporánea conforme lo dispone el artículo 47<sup>4</sup> de la Ordenanza 002 de 2022<sup>5</sup>, ya

<sup>2</sup> POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN N°150 DE 2023 “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA Y REGLAMENTA LA ELECCIÓN DEL CARGO DE SECRETARIO (A) GENERAL DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CÓRDOBA PARA EL PERÍODO DE 2024”

<sup>3</sup> “ARTÍCULO 6. Etapas del Proceso de Selección:

El proceso para la elección del Contralor General de la República tendrá obligatoriamente las siguientes etapas:

1. La convocatoria,
2. La inscripción,
3. Lista de elegidos,
4. Pruebas,
5. Criterios de selección,
6. Entrevista,
7. La conformación de la lista de seleccionados y,
8. Elección (...)"

<sup>4</sup> “ARTÍCULO 47º - PROCESO DE ELECCIÓN: La elección del secretario (a) general de la Asamblea Departamental de Córdoba, se realizará por medio de convocatoria pública, mediante la conformación de lista de postulados.

PARÁGRAFO PRIMERO: El (la) secretario (a) será elegido (a) para un periodo de un (1) año, contados a partir del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

que debía realizarse dentro de los 10 días siguientes a la posesión de la asamblea; sin embargo, se concretó el 22 de febrero de 2024.

12. Sostuvo que la elección de la secretaria debió fundarse en el procedimiento establecido en la Ley 1904 de 2018 y el artículo 126 de la Constitución Política, que contemplan las fases del proceso; sin embargo, la asamblea departamental al expedir la Resolución 002 de 2024, eliminó la prueba de conocimientos lo que desconoció la Constitución Política y la referida ley.

13. Por lo anterior, señaló que debe declararse la nulidad de la elección de la secretaria de la asamblea departamental, toda vez que no se dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 12<sup>6</sup> de la Ley 1904 de 2018.

14. Asimismo, afirmó que se desconoció el artículo 26 del reglamento interno que dispone que le corresponde a la mesa directiva suscribir las resoluciones y las proposiciones de la asamblea y en este caso lo hizo la presidenta.

## 1.2. Actuaciones procesales relevantes

15. Mediante auto del 20 de marzo de 2024<sup>7</sup> se inadmitió la demanda, el 17 de abril de 2024 se ordenó correr traslado de la medida cautelar<sup>8</sup> y mediante providencia del 16 de julio de 2024 se admitió y se negó la suspensión provisional<sup>9</sup>.

### 2.1. Contestaciones

**2.1.1. El departamento de Córdoba<sup>10</sup>**, propuso la falta de legitimación en la causa por pasiva.

**2.1.2. La señora Berena María Simanca Yáñez<sup>11</sup>** sostuvo que el procedimiento de la elección se ajustó a la Constitución, la Ley 2200 de 2022 y la Ordenanza 002 del 13 de mayo de 2022.

16. Indicó que la Asamblea Departamental de Córdoba, desde la expedición de su reglamento interno contenido en la Ordenanza 002 de 2022, estableció el procedimiento para la elección del secretario general de la corporación y, de acuerdo con las competencias atribuidas al presidente de la misma, este debía ajustarse a las previsiones establecidas en el reglamento, como efectivamente se hizo, tal como consta en la Resolución 150 del 27 de diciembre de 2023 «Por medio de la cual se convoca y

Para el primer año del periodo constitucional se elegirá el secretario general dentro de los diez (10) días siguientes a la posesión de la Asamblea. Para el siguiente periodo se elegirá la última semana del mes de noviembre. (...)

<sup>5</sup> "REGLAMENTO INTERNO ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CÓRDOBA".

<sup>6</sup> "ARTÍCULO 12. Vigencia y derogaciones. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 23 de la Ley 5 de 1992.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** ([Modificado por el Art. 153 de la Ley 2200 de 2022](#)). Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía. Para el caso de la elección de los secretarios de los concejos municipales de entidades territoriales de categorías 4a, 5a y 6a y con el fin de preservar sus finanzas territoriales, no se aplicará lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio.

Norma Anterior

**ARTÍCULO TRANSITORIO.** Para la primera elección de Contralor General de la República, la Mesa Directiva del Congreso podrá ajustar los tiempos para la realización del trámite reglamentado en la presente ley".

<sup>7</sup> Índice 003 Samai (Expediente digital del tribunal índice 00010), decisión que no fue apelada.

<sup>8</sup> Índice 003 Samai (Expediente digital del tribunal índice 00018).

<sup>9</sup> Índice 003 Samai (Expediente digital del tribunal índice 00039).

<sup>10</sup> Índice 003 Samai (Expediente digital del tribunal índice 00044).

<sup>11</sup> Índice 003 Samai (Expediente digital del tribunal índice 00045 y 00046).



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

reglamenta la elección del cargo de secretario(a) general de la Asamblea Departamental de Córdoba para el periodo de 2024» que luego fue objeto de modificación y supresión con la Resolución 002 de 4 de enero de 2024.

17. Por lo expuesto, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda en cuanto no se advierte infracción de las normas invocadas.

**2.1.3. La Asamblea Departamental de Córdoba**<sup>12</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda y señaló que el acto acusado se encuentra ajustado a derecho, además que el Acta 003 de 2024 no infringió la norma en que debía fundarse, toda vez que la elección de la secretaria general de la asamblea debe regirse por la Ley 2200 de 2022 y no por la Ley 1904 de 2018.

18. Reiteró que, teniendo en cuenta que la Ley 1904 de 2018 no rige la elección de la secretaria general de las asambleas departamentales, no se debía realizar un proceso de elección de su secretaria general pues estas se encuentran reguladas por la ley 2200 de 2022 y por tanto no exigía la realización de ninguna prueba de conocimiento, sino la verificación de los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Resolución 150 del 27 de diciembre de 2023, los cuales son: «ser ciudadano(a) colombiano(a), acreditar título profesional, y demás requisitos establecidos en el manual de funciones, no encontrarse incursa en las causales constitucionales y legales de inhabilidad e incompatibilidad o prohibiciones para desempeñar empleos públicos, cumplir con los requisitos mínimos de inscripción determinados en la convocatoria, aceptar en su totalidad las reglas establecidas en la convocatoria».

19. El 28 de agosto de 2024, el tribunal impartió el trámite de sentencia anticipada, fijó el litigio<sup>13</sup>, decretó pruebas y dio traslado para alegar de conclusión.

### 3.2 La sentencia apelada

20. El 31 de octubre de 2024, el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Cuarta de Decisión, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el departamento de Córdoba y negó las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

21. Respecto del procedimiento para elegir secretario de la Asamblea Departamental y la obligación de realizar la prueba de conocimiento, indicó que la Ley 2200 de 2022 reglamentó la elección del secretario general de la Asamblea Departamental, razón por la cual no habría lugar de aplicar por analogía el procedimiento establecido para la elección de contralor general de la República establecido en la Ley 1904 de 2018.

22. A su juicio, así lo fijó el artículo 32 *ibidem* que estableció únicamente la obligatoriedad de una «convocatoria pública» que debe estar conforme con la

<sup>12</sup> Índice 003 Samai (Expediente digital del tribunal índice 00047).

<sup>13</sup> «el Despacho ha identificado que el **OBJETO DE CONTROVERSIA** se centra en determinar si hay lugar o no a declarar la nulidad del acto de elección de la señora Berena María Simanca Yáñez como Secretaria de la Asamblea Departamental de Córdoba para el periodo 2024, contenido en el Acta No. 003 de 2024 de Sesión ordinaria de 22 de enero del año 2024, de la Asamblea Departamental de Córdoba, en razón a que la modificación realizada mediante la Resolución de Convocatoria No. 002 del 04 de enero 2024 elimina la prueba de conocimiento para acceder a dicho cargo, y con ello se contrariaron los principios Constitucionales de transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección, así como las disposiciones legales que reglamentan la elección de la Secretaría General de la Asamblea».



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

Constitución (que no exige prueba de conocimientos), «la presente ley» y el reglamento interno, en el cual, las asambleas departamentales en ejercicio del principio de autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución Política) y de sus funciones constitucionales y legales (artículos 299-300) pueden disponer o no la inclusión de la prueba de conocimientos dentro de las etapas de selección de su secretario general.

23. Sostuvo que al expedirse la Ley 2200 de 2022, que se ocupó de modernizar la organización y funcionamiento de los departamentos, se impuso la obligación de adelantar una convocatoria pública para la elección del secretario general de las asambleas, pero, dejó en manos del reglamento interno de cada corporación la regulación del respectivo procedimiento, por lo que no se puede acudir a la aplicación analógica del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, toda vez que el artículo 36 de la Ley 2200 de 2022 habilitó de manera directa y clara a la duma para incluir en su reglamento de organización y funcionamiento la «elección de funcionarios».

24. Lo anterior, para concluir que las pruebas de conocimiento para la elección de los secretarios son facultativas.

25. En relación con **la temporalidad de la competencia para la elección**, señaló que el artículo 32 de la Ley 2200 de 2022 establece que el período del secretario de la asamblea departamental será de un (1) año, que va desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre y, asimismo, dispuso:

«Su elección el primer año se realizará en el primer período de sesiones ordinarias, en los años siguientes se realizará en el último período de sesiones ordinarias, que antecede el inicio del nuevo secretario. En caso de falta absoluta se realizará nueva convocatoria para la elección por el resto del periodo. En armonía con lo anterior, en el artículo 47 del reglamento interno de la Asamblea de Córdoba se señala que: Para el primer año del periodo constitucional se elegirá el secretario general dentro de los diez (10) días siguientes a la posesión de la Asamblea. Para el siguiente periodo se elegirá la última semana del mes de noviembre».

26. Indicó que, si bien las normas anteriores establecen unos períodos determinados para la elección del secretario, lo anterior no significa que la competencia de la asamblea departamental sea de carácter temporal.

27. En cuanto al procedimiento meritocrático, estableció que no era necesaria su implementación por cuanto el requisito del empleo conforme el artículo 33 de la Ley 2200 de 2022, es tener un título de profesional universitario, ser ciudadano apto para ejercer los derechos políticos y no estar incurso en ninguna causal de inhabilidad o incompatibilidad.

28. Por ello, si bien la Mesa Directiva de la Asamblea del departamento de Córdoba expidió la Resolución 150 del 27 diciembre de 2023<sup>14</sup>, en la que contempló una fase de conocimientos, estimó que ello no era necesario, en tanto, las exigencias del empleo no lo ameritaban.

<sup>14</sup> «por medio de la cual se convoca y reglamenta la elección del cargo de secretario(a) general de la asamblea departamental de Córdoba para el período de 2024».



29. Así, ante la posibilidad de modificación de la convocatoria, se expidió la Resolución 002 del 4 de enero de 2024, en la que se ajustó el cronograma y se eliminó la etapa correspondiente a la prueba de conocimientos.

30. Adicional a lo expuesto, indicó que la Ordenanza 002 del 13 de mayo de 2022 no establecía la prueba de conocimientos como un requisito para la selección del cargo, tal como consta en sus artículos 44 al 48, lo que permitía su exclusión.

### 3.3 Recursos de apelación

31. **El Procurador 33 Judicial II<sup>15</sup>**, solicitó se revoque la sentencia e indicó que la censura se centra en la violación del artículo 126 de la Constitución Política que establece que: «Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección».

32. Lo anterior, por cuanto considera que la elección del secretario debe estar precedida por una convocatoria pública que, entre otros requisitos, garantice el «valor-principio-regla del mérito, como criterio de selección».

33. Señaló que los concursos públicos tienen la finalidad de determinar la idoneidad, la capacidad y la potencialidad de los aspirantes a ocupar un cargo desde el punto de vista de la categoría del empleo y de las necesidades del servicio. En este sentido, las etapas y pruebas de una convocatoria deben dirigirse a identificar las cualidades, calidades, competencias y capacidades de los candidatos por lo que al haberse concebido el proceso de selección sin una fase que permitiera determinar la idoneidad de los aspirantes a ocupar un cargo, lo cual se consigue con una prueba de conocimientos.

34. Por lo tanto, se puede afirmar que, el procedimiento surtido para la elección de la demandada desconoció directa y abiertamente el artículo 126 de la Constitución Política.

35. Asimismo, señaló que eliminar la etapa de pruebas de conocimientos de la convocatoria vulnera los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe de los participantes, pues no puede perderse de vista el carácter vinculante de la convocatoria.

36. **La parte demandante<sup>16</sup>** indicó que el artículo 126 de la Constitución Política contempla la obligatoriedad de realizar prueba de conocimiento en la elección de servidores públicos y reserva su regulación a la Ley.

37. Es decir que no es la Constitución la llamada a establecer dicho procedimiento, sino que tal atribución, corresponde al Congreso de la República mediante la expedición de una Ley con el estricto respeto de los principios allí exigidos, entre ellos el criterio de

<sup>15</sup> Índice 003 Samai (Expediente digital del tribunal índice 00074).

<sup>16</sup> Índice 003 Samai (Expediente digital del tribunal índice 00075).



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

mérito y fijando los requisitos y procedimientos de dicha convocatoria pública, así lo señaló la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 6 de febrero de 2018<sup>17</sup> al interpretar el artículo 126, es así como el legislador con la expedición de la Ley 1904 de 2018 es quien define la obligatoriedad de la realización de la prueba de conocimiento.

38. Señaló que la Ley 2200 de 2022 no reguló la elección de secretario general de las Asambleas Departamentales, por cuanto el procedimiento de la convocatoria pública la fijó la Ley 1904 de 2018 y en su artículo 6º estableció la etapa de pruebas de conocimiento. Insistió en que afirmar que la Ley 2200 en su artículo 32 dispuso que la elección de secretario general de las Asambleas Departamentales es una afirmación que carece de técnica jurídica, toda vez que la misma en su artículo 153 reconoce que esta ley no fijó la elección de servidores públicos y por tanto reitera la vigencia de la Ley 1904 de 2018.

39. Sostuvo que no es cierto que la orden impartida en el párrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 indique que «la inclusión de las pruebas de conocimiento para la elección de los secretarios de las asambleas departamentales son facultativas», pues de ninguna manera lo expresado permite tal interpretación y es el mismo legislador quien ordena su aplicación obligatoria para las corporaciones de elección popular, con una única excepción relacionada con la elección de secretarios generales de los concejos municipales de los municipios de 4ta, 5ta y 6ta categoría, fundamentado en la carga económica generada (modificado por la Ley 2200 de 2022).

40. Finalmente, concluyó que para los secretarios de las Asambleas Departamentales al no contar con una norma que regule o establezca el procedimiento para su elección, deberá aplicarse el procedimiento previsto en la Ley 1904 de 2018, la cual será hasta que se expida por el Congreso de la República la que regule las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas, conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política.

41. En relación con la eliminación de la prueba de conocimientos del procedimiento, sostuvo que la normativa interna, en ninguna aparte, faculta a la asamblea para modificar o suprimir etapas establecidas, lo cual garantiza la transparencia y la estabilidad del proceso.

42. Ahora bien, la alteración del proceso mediante la Resolución 002 de 2024, representa una modificación que no encuentra sustento en la Resolución 150 de 2023. Esta última norma es clara en delimitar las competencias y procedimientos de la asamblea en el desarrollo del concurso. Por tanto, al modificar el proceso mediante la Resolución 002 configuró un vicio que afecta la validez del acto administrativo final.

43. Finalmente, solicitó que se tengan en cuenta los argumentos expuestos en el salvamento de voto de la sentencia de primera instancia y las manifestaciones realizadas por el procurador en el recurso de apelación.

<sup>17</sup> Expediente: 1100103-24-000-2016-00480-00 Acumulado con los Exp. 2016-00476 y 2016-00936.



### 3.4 Auto que concedió los recursos de apelación

44. El Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Cuarta de Decisión, el 19 de noviembre de 2024, concedió el recurso interpuesto por la parte demandante y el Agente del Ministerio Público.

### 3.5 Actuaciones en segunda instancia

45. La magistrada que funge como ponente de la presente decisión, mediante auto del 5 de diciembre de 2024<sup>18</sup>, admitió los recursos de apelación y corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegaciones finales, oportunidad en la cual se allegaron los siguientes escritos:

46. El **departamento de Córdoba**<sup>19</sup> sostuvo que en la sentencia de primera instancia se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa, sin embargo, alegó de conclusión y solicitó se confirme el fallo.

47. La **Asamblea Departamental de Córdoba**<sup>20</sup> señaló que la elección de la señora Berena María Simanca Yáñez como secretaria general de la Asamblea Departamental de Córdoba se ajustó con exactitud a lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución Política, los artículos 32 y 33 de la Ley 2200 de 2022 y el Reglamento Interno de la Asamblea Departamental de Córdoba, normas que regulan este tipo de procedimientos y en ningún articulado se exige la aplicación de una prueba de conocimientos como parte del proceso de elección del referido cargo; circunstancias estas que derivaron en la indefectible y legítima denegación de las pretensiones de nulidad del acto de elección en la primera instancia del proceso.

48. La parte demandante<sup>21</sup> reiteró los argumentos presentados en el recurso de alzada y solicitó se revoque la sentencia dictada y se concedan las pretensiones de la demanda.

49. La agente del Ministerio Público en esta instancia guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1 Competencia

50. La Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, en atención a lo dispuesto en los artículos 150<sup>22</sup> y 152 numeral 7<sup>23</sup> de la Ley 1437 del 2011, en

<sup>18</sup> Índice 0005 de Samai.

<sup>19</sup> Índice 00009 de Samai.

<sup>20</sup> Índice 00011 de Samai.

<sup>21</sup> Índice 00012 de Samai.

<sup>22</sup> «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos (...).».

<sup>23</sup> «ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Artículo modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021. > Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado».



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

## 2.2. Problema jurídico

51. Conforme al fallo de primera instancia y a los argumentos expuestos en los recursos de apelación interpuestos por el Agente del Ministerio Público y la parte demandante, corresponde a esta sección determinar si confirma, modifica o revoca la decisión del 31 de octubre de 2024, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Cuarta de Decisión, negó la nulidad de la elección de la señora Berena María Simanca Yáñez como secretaria General de la Asamblea Departamental de Córdoba, para el período 2024, contenida en el acta 003 del 22 de enero de 2024.

52. Para ello, se responderán los siguientes interrogantes:

¿Cuál es la norma que aplica para la convocatoria de secretario de las Asambleas Departamentales?

De encontrar que se predica la regla relativa al contralor general de la República, se deberá determinar: ¿Si la Asamblea Departamental cumplió con los presupuestos establecidos en el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018?

Finalmente se verificará: ¿Si la duma departamental podía modificar el cronograma de la convocatoria?

## 2.3 Sobre la norma aplicable a la elección del secretario general de las asambleas departamentales y ritualidades del proceso de selección

53. Frente a las normas aplicables al presente proceso de elección se tiene que la Ley 2200 de 2022 estableció las siguientes disposiciones:

**ARTÍCULO 32. SECRETARIO GENERAL.** La elección del secretario general deberá estar precedida **obligatoriamente** por una **convocatoria pública**<sup>24</sup>, conforme a lo señalado en la Constitución, la presente ley y el reglamento interno. El periodo será de un (1) año, del primero (1) de enero al treinta y uno (31) de diciembre, reelegible. Su elección el primer año se realizará en el primer período de sesiones ordinarias, en los años siguientes se realizará en el último período de sesiones ordinarias, que antecede el inicio de nuevo secretario.

En caso de falta absoluta se realizará nueva convocatoria para la elección por el resto del periodo.

El secretario presentará un informe anual a la asamblea el cual se someterá a la plenaria de la misma para su evaluación.

**ARTÍCULO 33. CALIDADES DEL SECRETARIO.** Para ser elegido secretario general de la asamblea departamental se requiere tener título profesional universitario y cumplir con los demás requisitos para servidores públicos. En todo caso, no podrá ser nombrado quien haya

<sup>24</sup> En consonancia con los artículos 19.8 y el inciso 2º del 35 de la Ley 2200 de 2022, los cuales disponen respectivamente: Son funciones de las Asambleas Departamentales: 8. Elegir, mediante **convocatoria pública**, al secretario de la Asamblea para el período previsto en la presente ley. **POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS POR LAS ASAMBLEAS:** En la eventualidad que no pueda posesionarse el funcionario elegido por persistir las circunstancias, se deberá adelantar nuevamente la convocatoria para la elección.



perdido la investidura de un cargo de elección popular, o se le haya condenado a pena privativa de la libertad, salvo por el delito político o culposo.

54. De las normas transcritas se desprende un importante cúmulo de reglas electorales que merecen ser destacadas, así:

- a. **Período:** es de 1 año;
- b. **Calidades y requisitos:** deberá tener título universitario y cumplir con los demás requisitos para ser servidores públicos, además de no haber perdido la investidura en un cargo de elección popular o condenado a pena privativa de la libertad, salvo delitos culposos o políticos;
- c. **Faltas absolutas:** dará lugar a una nueva designación por el tiempo que faltaré –rasgo característico de los períodos institucionales<sup>25</sup>–;
- d. **Designación:** estará precedida de una convocatoria pública.

55. De lo anterior, se denota que las normas referidas previeron temas de carácter sustantivo del empleo, mas no regularon los parámetros necesarios para adelantar el proceso de designación de los secretarios generales de las asambleas departamentales.

56. Es por ello que, ante el vacío en la reglamentación, la misma Ley 2200 de 2022, en su artículo 153 que modificó el artículo 12 de la Ley 1904 de 2018 estipuló lo siguiente:

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía. Para el caso de la elección de los secretarios de los concejos municipales de entidades territoriales de categorías 4a, 5a y 6a y con el fin de preservar sus finanzas territoriales, no se aplicará lo dispuesto en el presente párrafo transitorio.

57. Es decir, por mandato legal expreso, para las elecciones a cargo de las corporaciones públicas que no estén reguladas en la ley, se impone seguir las pautas establecidas en la Ley 1904 de 2018.

58. De esta manera, el párrafo transitorio examinado cobijó por analogía la designación del secretario general de la duma departamental, al no existir, como se analizó, norma que expresamente regule el trámite eleccionario; además de tratarse de un servidor elegido por las asambleas departamentales, como corporación político-administrativa, a la luz de los postulados del artículo 299 Constitucional<sup>26</sup>.

59. La Ley 1904 de 2018, prescribió un procedimiento público, caracterizado por el desarrollo de 8 etapas, a saber: (i) convocatoria; (ii) inscripción; (iii) lista de elegidos; (iv) pruebas; (v) criterios de selección; (vi) entrevista; (vii) lista definitiva de aspirantes y; (viii) elección<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2020-00058-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 18 de febrero de 2021.

<sup>26</sup> “En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental”.

<sup>27</sup> Artículo 6º de la Ley 1904 de 2018.



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

Esta Judicatura destaca que la aplicabilidad que ordena el parágrafo transitorio del artículo 12 de la Ley 1904 de 2018, a procesos eleccionarios como el del secretario general de las Asambleas Departamentales, al no ser directa sino por analogía, llevó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 11 de diciembre de 2018, a reconocer la problemática que ello implicaba en los demás procesos de selección por las vicisitudes propias de cada trámite administrativo electoral. En virtud de ello, determinó lo siguiente:

**D. La aplicación de la Ley 1904 de 2018 por analogía, a la elección de los secretarios de los Concejos Municipales (...)**

Ahora bien, en la elección de los secretarios de los Concejos Municipales se debe aplicar, de manera analógica, la Ley 1904 de 2018, de modo que en las disposiciones referentes al procedimiento de selección en las cuales se menciona al Congreso de la República, se debe entender que se alude al Concejo Municipal, y en donde se habla de la Mesa Directiva del Congreso se debe hacer la equivalencia con la Mesa Directiva del Concejo Municipal.

En otras palabras, en la aplicación de la Ley 1904 de 2018 por analogía, en el caso analizado, se deben aplicar las disposiciones de dicha ley que resultan pertinentes a la elección del secretario del Concejo Municipal. (...).<sup>28</sup>

60. Si bien, el anterior concepto se predicó de la selección de los secretarios de los concejos municipales, lo allí señalado mantiene vigencia respecto del caso ahora analizado, en tanto, su aplicación es igualmente analógica.

61. Del concepto estudiado se desprende que la Ley 1904 de 2018 para la designación del secretario de la Asamblea Departamental pasa por 3 tipos de criterios: **(i)** la adecuación de las autoridades que desarrollan el trámite, cambiando siempre las referencias del Congreso de la República por la mención de los órganos locales; **(ii)** la adaptación de los procedimientos contenidos allí a las circunstancias sociales y económicas de cada entidad territorial y; **(iii)** la aplicación de las normas que resulten pertinentes, desechando las que no.

62. En otros términos, la analogía que erige la norma ofrece un importante margen de maniobra para las Asambleas Departamentales, con el propósito que los procedimientos eleccionarios de sus secretarios atiendan las particularidades administrativas que rodean a estos trámites, respetando siempre en el modelaje del proceso, los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito, como referentes que deben nutrirlo.

63. Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Quinta<sup>29</sup> ha afirmado:

Sin embargo, por disposición legal, las corporaciones públicas deberán aplicar, por analogía, lo dispuesto en la Ley 1904 de 2018 a la elección del secretario del concejo municipal, la cual **debe estar precedida por una convocatoria pública la cual deberá ceñirse, en lo que sea compatible, por lo reglado en la Ley 1904 de 2018.**

64. Así mismo, el criterio de compatibilidad ha sido desarrollado por esta Sección<sup>30</sup>, quien en punto de la necesidad de celebrar un acuerdo de voluntades con una entidad

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad. N°. 2018-00234-00. C.P. Édgar González López. Concepto de 11 de diciembre de 2018.

<sup>29</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 23001-23-33-000-2019-00010-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 25 de septiembre de 2019. Secretaría del Concejo de Montería.



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

idónea para el trámite del proceso de selección acusado, ha señalado que, de conformidad con el parágrafo del artículo 153 de la Ley 2200 de 2022, solo se excluyó de su aplicación «la elección de los secretarios de los concejos municipales de entidades territoriales de categorías 4a, 5a y 6a y con el fin de preservar sus finanzas territoriales». Excepción que no cobijó ninguna asamblea departamental.

## 2.4. Caso concreto

El Agente del Ministerio Público y la parte demandante pretenden que se revoque la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, sus reparos se concentran en: **i)** la indebida aplicación normativa que realizó el tribunal de primera instancia a la Ley 1904 de 2018, **ii)** que la asamblea al eliminar la prueba de conocimiento desconoció el artículo 126 de la Constitución Política y lo dispuesto en artículo 6° de la Ley 1904 de 2018, **iii)** que la Asamblea no podía modificar las reglas de la convocatoria.

65. Del análisis de los argumentos expuestos salta a la vista que el debate planteado gira en torno a la posible existencia de vicios en la expedición del acto enjuiciado, por ello, se propone como metodología de estudio, el análisis de cada reproche presentado en la demanda y, en caso de concretarse alguna irregularidad, se determinará en el acápite de conclusiones su incidencia y si ellas emanan suficientes para declarar la nulidad del acto demandado.

### 2.4.1. Normatividad aplicable a la elección del secretario de la Asamblea Departamental.

66. La Sala anticipa que tal como se expuso en el marco normativo de este proveído ante el vacío en la reglamentación para la elección de secretarios de Asambleas Departamentales fue la misma Ley 2200 de 2022 que en su artículo 153 que modificó el artículo 12 de la Ley 1904 de 2018<sup>31</sup> estipuló lo siguiente:

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Mientras el Congreso de la República regula las demás elecciones de servidores públicos atribuidas a las corporaciones públicas conforme lo establecido en el inciso cuarto del artículo 126 de la Constitución Política, la presente ley se aplicará por analogía. Para el caso de la elección de los secretarios de los concejos municipales de entidades territoriales de categorías 4a, 5a y 6a y con el fin de preservar sus finanzas territoriales, no se aplicará lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio. [énfasis de la Sala].

67. Es decir, por mandato legal expreso del estatuto de los departamentos, para las elecciones a cargo de las corporaciones públicas que no estén reguladas en la ley, se impone seguir las pautas establecidas en la Ley 1904 de 2018, en este sentido le asiste razón a la parte actora cuando señaló que la norma aplicable era la Ley 1904 por remisión expresa de la Ley 2200 de 2022.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 24 de agosto de 2023. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. Rad. 680001-23-33-000-2022-00674-02.

<sup>31</sup> Posicion que fue reiterada por la Sala en la sentencia CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Magistrado ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA, cinco (05) de diciembre dos mil veinticuatro (2024), Radicación:68001-23-33-000-2024-00272-02 (Ppal.)



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

68. Establecida la normatividad aplicable para la elección de secretario de la Asamblea Departamental, procede la Sala a analizar si se dio cumplimiento a los parámetros establecidos en la citada ley.

#### 2.4.2. Desconocimiento del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018

69. Frente al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, se analizará si existió, en este caso, alguna omisión en su implementación.

70. Al respecto, dicha norma consagra:

#### ARTÍCULO 6. *Etapas del Proceso de Selección:*

El proceso para la elección del Contralor General de la República tendrá obligatoriamente las siguientes etapas:

1. La convocatoria,
2. La inscripción,
3. Lista de elegidos,
- 4. Pruebas,**
5. Criterios de selección,
6. Entrevista,
7. La conformación de la lista de seleccionados y,
8. Elección (...)

**4. Pruebas.** Las pruebas de conocimiento se dirigen a establecer la capacidad, idoneidad y aptitud del aspirante frente al cargo. La valoración de los factores anteriores se realizará a través de pruebas de conocimiento objetivas, elaboradas por un establecimiento de educación superior público o privado debidamente acreditado y con enfoque en temáticas que giren en torno a Gerencia Pública, control fiscal, organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las relaciones del ente de control y la administración pública. (resalto fuera de texto)

71. La Asamblea Departamental de Córdoba mediante la Resolución 150 del 27 de diciembre de 2023, «Por medio de la cual se convoca y reglamenta la elección del cargo de secretario(a) general de la Asamblea Departamental de Córdoba para el periodo de 2024» en su artículo 12 fijó los términos de la convocatoria en los siguientes términos:

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CÓRDOBA | RESOLUCIÓN NÚMERO (150) | 27 diciembre de 2023  
"POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCAY REGLAMENTA LA ELECCIÓN DEL CARGO DE SECRETARIO(A) GENERAL DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CÓRDOBA PARA EL PERÍODO DE 2024"

#### CAPÍTULO III DE LA CONVOCATORIA, INSCRIPCIÓN, VERIFICACIÓN DE REQUISITOS MÍNIMOS DE EXPERIENCIA Y FORMACIÓN ACADÉMICA.

**ARTÍCULO 12. DIVULGACIÓN Y CRONOGRAMA.** La convocatoria se publicará en los términos y tiempos establecidos en el cronograma de esta.

Las etapas de la convocatoria se adelantarán con el siguiente cronograma:

ACTIVIDAD	FECHA	HORA	LUGAR
Divulgación y publicación de la Convocatoria	Del 29 de Diciembre 2023 al 05 de Enero de 2024		Página web de la Asamblea Departamental de Córdoba <a href="http://www.asamblea-cordoba.gov.co">www.asamblea-cordoba.gov.co</a>
Inscripciones	9 de Enero de 2024.	Presencial: De 8:00 am a 12:00 pm y de 2:00 pm a 5:00pm	Presencial: En la Asamblea Departamental de Córdoba ubicada en la carrera 4ta No. 26-27 de la ciudad de Montería.
Publicación lista de admitidos y no admitidos	10 de Enero de 2024.		Página web de la Asamblea Departamental de Córdoba <a href="http://www.asamblea-cordoba.gov.co">www.asamblea-cordoba.gov.co</a>
Publicación de lista de postulados definitivos.	11 de Enero de 2024.	Desde las 12:00 am hasta las 5:00 pm del 16 de diciembre de 2023	Página web de la Asamblea Departamental de Córdoba <a href="http://www.asamblea-cordoba.gov.co">www.asamblea-cordoba.gov.co</a>
Presentación de recurso de reposición contra la lista de postulados definitivos.	12 al 16 De Enero de 2024.	Desde el día 17 de Diciembre de 2022 a las 12:00 pm hasta el 26 de Diciembre de 2022 a las 2:00 pm.	Al correo electrónico <a href="mailto:contactenos@asamblea-cordoba.gov.co">contactenos@asamblea-cordoba.gov.co</a>
Publicación de la lista de admitidos y notificación a presentar prueba de conocimiento.	17 de Enero de 2024	Desde las 02: pm hasta las 06:00 pm del 26 de Diciembre de 2022.	Página web de la Asamblea Departamental de Córdoba <a href="http://www.asamblea-cordoba.gov.co">www.asamblea-cordoba.gov.co</a> Y Al correo electrónico del
Aplicación Prueba de conocimiento y publicación de resultados	18 de enero de 2024	A las 8:00 am aplicación prueba de conocimiento. A las 2:00 pm publicación de resultados de prueba de conocimiento y lista de seleccionados.	En la Asamblea Departamental de Córdoba ubicada en la carrera 4ta No. 26-27 de la ciudad de Montería.



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01



"POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA Y REGLAELA LA ELECCIÓN DEL CARGO DE SECRETARIO(A) GENERAL DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CÓRDOBA PARA EL PERÍODO DE 2024"

Presentación de observaciones a los resultados de la prueba de conocimiento, respuesta a las observaciones y publicación de la lista de seleccionados.	19 de enero de 2024	A las 8:00 am presentación de Observaciones hasta las 11:30 am. A las 3:00pm respuesta a las observaciones y publicación de lista de seleccionados.	Página web de la Asamblea Departamental de Córdoba <a href="http://www.asamblea-cordoba.gov.co">www.asamblea-cordoba.gov.co</a>
Presentación de seleccionados ante plenario. Elección y Posición Secretario (a) General de la Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024	20 de enero de 2024		

**PARÁGRAFO:** El cronograma podrá ser modificado previa publicación en la página web de la Asamblea Departamental de Córdoba [www.asamblea-cordoba.gov.co](http://www.asamblea-cordoba.gov.co) teniendo en cuenta los términos señalados en las normas aplicables y los previstos en la presente resolución.

**PARÁGRAFO.** Todas las reclamaciones que sean interpuestas por fuera del término establecido en esta convocatoria (fecha y hora) o mediante procedimiento o mecanismo diferente, se entenderán como no presentadas.

72. De lo anterior se desprende que inicialmente la convocatoria contempló la aplicación de prueba de conocimiento, la cual se llevaría a cabo el 18 de enero de 2023 en la ciudad de Montería, situación que en principio conlleva al cumplimiento del artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, sin embargo, mediante la Resolución 002 de 2024 se dispuso modificar, entre otros, el artículo 12 de la Resolución 150 del 27 de diciembre de 2023 que contemplaba la aplicación de aquellas, como se observa a continuación:

**Que la Resolución 150 del 27 de diciembre de 2023 establece una prueba de conocimiento para la elección del cargo de secretario general (a) de la Asamblea Departamental del Códoba para el periodo 2024.**

**Que revisada la Ordenanza No. 002 del 13 de mayo de 2022 que establece la elección del secretario (A) general se encuentra que ésta prueba de conocimiento no está establecida como requisito de selección del cargo de secretario general (a)**  
**Que el artículo 13 de la Resolución 150 del 27 de diciembre de 2023 establece**

**"ARTÍCULO 13. MODIFICACIÓN DE LA CONVOCATORIA. El cronograma podrá ser modificado en cualquier momento de la convocatoria, por motivos de fuerza mayor o conveniencia pública, se hará mediante acto administrativo y en todo momento bajo la observancia de los principios que establece la Constitución y la Ley para este proceso, dicha modificación deberá ser publicada en la página web de la Corporación y de la Institución Universitaria."**

**Que en virtud de lo establecido en el artículo 44 y subsiguientes de la Ordenanza No. 002 de 2022 y el artículo 13 de la Resolución 150 del 27 de diciembre de 2023 se modificarán los artículos 2, 4, 12 y artículo 20 y se suprimirán los artículos 3, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 30, 31, 32 y 36 en lo concerniente a la prueba de conocimiento.**

73. Advierte la Sala es que suprimir la prueba de conocimientos desconoce lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1904 de 2018, hecho que viola los artículos 153 de la Ley 2200 de 2022 y 126 de la Constitución Política que establece que la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección, los cuales, para el caso en particular, se concretaban en el acatamiento, entre otras, de las pruebas de conocimientos.

74. Lo anterior, en tanto constituye el componente idóneo para que se elija dentro de criterios de imparcialidad y objetividad, mida las capacidades, preparación y las aptitudes generales y específicas de los distintos aspirantes a un cargo, con el fin de escoger entre ellos a quien mejor puede desempeñarlo, apartándose de consideraciones subjetivas o de preferencia.

75. Teniendo en cuenta la concreción de este vicio, el cual deviene en una limitante en la participación ciudadana, se analizará su envergadura, al finalizar el estudio de todos los reproches propuestos en el presente proceso.



## 2.4.2. .3 Respeto de la modificación de la convocatoria

76. La Asamblea Departamental mediante la Resolución 150 del 27 de diciembre de 2023, estableció en su artículo 13 lo siguiente:

**ARTÍCULO 13. MODIFICACIÓN DE LA CONVOCATORIA.** El cronograma podrá ser modificado en cualquier momento de la convocatoria, por motivos de fuerza mayor o conveniencia pública, se hará mediante acto administrativo y en todo momento bajo la observancia de los principios que establece la Constitución y la Ley para este proceso, dicha modificación deberá ser publicada en la página web de la Corporación y de la Institución Universitaria.

77. En virtud de esta disposición fue que la duma departamental profirió la Resolución 002 de 2024 que entre otras eliminó la prueba de conocimiento, al respecto advierte la Sala que no se evidencia que se hayan acreditado las circunstancias de fuerza mayor o conveniencia pública, por el contrario, el argumento de la citada resolución obedece a lo dispuesto en la Ordenanza 002 del 13 de mayo de 2022 que adoptó el reglamento de la Asamblea Departamental de Córdoba.

78. Al respecto, es oportuno precisar que la decisión de cambiar las reglas de la convocatoria, sin justificación alguna, vicia de nulidad el acto de nombramiento, en la medida en que, como bien lo ha dicho esta Sala<sup>32</sup>, la convocatoria es norma reguladora del proceso de selección y es de obligatorio cumplimiento tanto para la entidad como para los participantes, de forma tal que debe ser acatada por todos aquellos que formen parte de esta e, incluso, por los jueces al momento de resolver los casos relacionados con esta. Y si bien puede ser objeto de modificaciones, estas deben estar justificadas y deben propugnar por la protección de los derechos de los participantes, en aras de que aquellos no resulten desconocidos a raíz de las modificaciones.

79. Sobre el particular, esta Sala<sup>33</sup> ha sostenido:

(...) ello no quiere decir que dichas normas [las normas de la convocatoria] sean completamente inmodificables, toda vez que muchas veces debido a la dinámica propia del proceso de selección se torna necesario hacer ajustes que permitan su correcto desarrollo. Lo importante en esos eventos es que se garanticen los principios propios que deben regir este tipo de convocatorias, principalmente la transparencia y publicidad con el fin de preservar así la igualdad entre los participantes.

(...) Por lo tanto, si bien la Corte Constitucional ha establecido que las reglas de las convocatorias resultan de obligatorio cumplimiento para todos los involucrados, lo cierto es que pueden darse cambios siempre y cuando éstos no impliquen un favorecimiento para alguno o algunos de los participantes y sean lo suficientemente anunciados de manera previa al adelantamiento de la etapa correspondiente, es decir, antes de que tenga lugar la prueba o evento determinado para evitar así que se favorezcan irregularmente a los participantes por cuanto no resulta viable que, por ejemplo, luego de practicada la prueba de conocimientos, se varíe su puntaje.

Además, dichas modificaciones deben ser anunciadas a través de los medios establecidos inicialmente para el efecto con el fin de que todos los interesados se enteren de los cambios.

<sup>32</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. Consejero Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 23001-23-33-000-2019-00010-01 (23001-23-33-000-2019-00006-01)

<sup>33</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Expediente 11001-03-25-000-2014-00203-00(0521-14, 1116-14, 0084-14 y 4788-14). Providencia del 15 de noviembre de 2018. M.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández.



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

En ese orden de ideas, las modificaciones a las reglas de la convocatoria sí son posibles, siempre y cuando se hagan en condiciones de objetividad, igualdad y transparencia, respetando el debido proceso de todos los interesados, sin afectar las expectativas o derechos de los involucrados.

80. La Sala advierte que no se configura ninguno de los eventos excepcionalísimos que justificarían la modificación de la convocatoria. Un cambio en estos términos vulnera principios fundamentales como la confianza legítima, el debido proceso administrativo, la igualdad, el acceso equitativo a los cargos públicos y la seguridad jurídica en las actuaciones de la administración. Estas razones resultan suficientes para la prosperidad del cargo.

81. Adicionalmente, la norma habilitante que permite la modificación lo hace frente al cronograma (artículo 13), mas no sobre la estructura misma del proceso de selección, como lo son las pruebas de conocimientos establecida en el artículo 22 *idem* y con ello su forma de evaluación, aspectos de carácter sustantivo que no podían, bajo esa premisa, ser eliminados, en tanto, se insiste, no es un aspecto de cambio de fechas sino de eliminación de etapas.

82. Así las cosas, no se advierte competencia alguna para modificar el procedimiento de selección del secretario general de la Asamblea Departamental de Córdoba, en tanto la norma que se invocó como habilitante, no establece ese atributo, por lo que queda demostrada la concreción de ese vicio.

#### **2.4.4 Respecto de la competencia que tenía la asamblea departamental para modificar la convocatoria.**

83. Sostiene la parte actora, que la presidenta de la Asamblea Departamental no tenía competencia para modificar las reglas de la convocatoria, en tanto, ello era una atribución propia de su mesa directiva.

84. Respecto de este cargo, se advierte que la Ordenanza 002 de 2022, por medio del cual ese adopta el reglamento interno de la Asamblea Departamental de Córdoba, en su artículo 26.18 se estableció lo siguiente:

**ARTÍCULO 26º- FUNCIONES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CÓRDOBA - MESA DIRECTIVA:** Se entiende por Mesa Directiva la integrada por el presidente, el Primer vicepresidente y el Segundo vicepresidente, y el secretario(a) General y como órgano de dirección permanente tiene las siguientes funciones:

(...) 18. Adelantar el proceso de la convocatoria y el procedimiento para elegir al secretario general de la Asamblea Departamental de Córdoba, conforme a lo establecido en la Constitución, la ley y el reglamento interno de esta Corporación.

85. Asimismo, en su artículo 31.4 estableció que:

**ARTÍCULO 31º FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CÓRDOBA:** Son funciones del presidente de la Asamblea:

(...) 4. Firmar las comunicaciones, las actas de las sesiones, las ordenanzas y las resoluciones debidamente aprobadas.

86. Advierte la Sala que, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento interno de la duma, la mesa directiva tenía la facultad de adelantar la convocatoria y



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

procedimiento para la elección de secretario, correspondiéndole al presidente firmar las resoluciones y demás actos administrativos.

87. Así las cosas, no se advierte de la reglamentación interna del cuerpo colegiado, que el presidente no pudiera suscribir el acto administrativo; es decir la presidente de la corporación sí podía firmar los actos administrativos de la convocatoria, sin embargo, no quiere decir esto que estuviese facultada para modificar la convocatoria.

#### **2.4.5 De las irregularidades acreditadas**

88. Dado que se han acreditado las infracciones normativas relacionadas con el desconocimiento de los artículos 126 de la Constitución Política y 6 de la Ley 1904 de 2018, la Sala considera que dichas irregularidades son sustanciales y de gran magnitud por cuanto se infringieron las normas propias en que debía fundarse el acto, las cuales se erigen por mandato superior (artículo 126) como formas de garantizar la transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito, pilares fundamentales del acceso a cargos públicos.

89. En ese orden, se encuentra configurada la infracción normativa invocada por los demandantes, en tanto se acreditó que **i)** se desconoció la Ley 1904 de 2018 que regula la convocatoria de secretarios de las asambleas departamentales por remisión expresa de la Ley 2200 de 2022, **ii)** al eliminar la prueba de conocimiento se incumplió con lo dispuesto en el numeral 6º de la Ley 1904 de 2018 y **iii)** la Asamblea Departamental no tenía competencia para modificar las reglas establecidas para la convocatoria.

90. 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: REVOCAR** la sentencia del 31 de octubre de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, Sala Cuarta de Decisión, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y en su lugar se dispone **DECLARAR** la nulidad del acto de elección de la señora Berena María Simanca Yáñez como secretaria general de la Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
**Presidente**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
**Magistrado**



Demandante: Esteban Uparela Ramos  
Demandada: Berena María Simanca Yáñez, secretaria general  
Asamblea Departamental de Córdoba, período 2024.  
Radicado: 23001-23-33-000-2024-00051-01

**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>».