

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE



Yopal, Casanare, quince (15) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia:	85001-2333-000-2025-00057-00
Medio de Control:	PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Parte Demandante:	CARLOS RAMÓN LIZARAZO MANRIQUE
Parte Demandada:	HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA
Temas:	<i>Pérdida de investidura de diputado de la Asamblea de Casanare – Conflicto de intereses – Acto de creación de cargo – Deber de declarar impedimento</i>

Magistrado Ponente: **LEONARDO GALEANO GUEVARA**

1. OBJETO

1.1 El Tribunal procede a emitir sentencia de primera instancia en el medio de control de pérdida de investidura de la referencia.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

2.1 Las principales actuaciones procesales realizadas dentro del presente proceso son las siguientes:

ACTUACIÓN	FECHA	UBICACIÓN EN EL EXPEDIENTE DIGITAL DE SAMAI
FECHA DE RADICACIÓN DE LA DEMANDA	28-04-2025	Índice 00002
INGRESO AL DESPACHO	29-04-2025	Índice 00004
AUTO ADMITE DEMANDA	30-04-2025	Índice 00005
NOTIFICACIÓN AUTO	02-05-2025	Índices 00008 a 00010
CONTESTACIÓN DEMANDA	13-05-2025	Índice 00012
CORRE TRASLADO EXCEPCIONES	15-05-2025	Índice 00013
DESCORRE TRASLADO	19-05-2025	Índice 00014
AUTO DECRETA PRUEBAS	07-07-2025	Índice 00016
AUDIENCIA PRUEBAS	16-07-2025	Índice 00025
AUTO FIJA AUDIENCIA PÚBLICA	23-07-2025	Índice 00028
AUDIENCIA PÚBLICA	13-08-2025	Índice 00036

3. PRETENSIONES DEL MEDIO DE CONTROL

3.1 El señor CARLOS RAMÓN LIZARAZO MANRIQUE, actuando en nombre propio, instauró demanda contra del señor **HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA**, formulando la siguiente pretensión:

“DECRETAR la pérdida de investidura del Diputado de la Asamblea de Casanare HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA, identificado con la cédula de ciudadanía Nro. 74.860.997 de Yopal.”

4. HECHOS

4.1. Elección y Ejercicio del Cargo

4.1.1. Heyder Alexander Silva García, identificado con cédula N° 74.860.997 de Yopal, resultó elegido diputado del departamento de Casanare para el periodo 2024-2027, representando a la Coalición por Casanare (Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo y MIRA), según credencial de la Registraduría Nacional del Estado Civil. El 1 de enero de 2024 tomó posesión e inmediatamente asumió la presidencia de la Asamblea Departamental, desempeñando ese rol durante todo el año 2024, hasta el 31 de diciembre.

4.2. Modificación Irregular de la Planta de Personal

4.2.1. Durante su presidencia, el 16 de diciembre de 2024, el señor Silva García expidió la Resolución ADC 085, mediante la cual modificó la planta de personal de la Asamblea. Específicamente, creó un cargo de Profesional Universitario, Código 209 Grado 02, con una asignación básica mensual de \$5.450.842. Tal decisión fue adoptada **sin contar con la competencia legal** para hacerlo, ya que según el artículo 17 de la Ley 2200 de 2022, la determinación de la estructura administrativa corresponde exclusivamente a la plenaria de la Asamblea. A la vez, el Reglamento Interno no otorgaba facultad alguna para que la presidencia modificara la planta de personal unilateralmente.

4.2.2. Es relevante precisar además que la creación de este empleo se apartó de las recomendaciones contenidas en el estudio técnico que sustentaba la necesidad administrativa: dicho estudio sugería la creación de un Profesional Universitario Grado 01, con salario base de \$3.000.000—tanto el grado como la remuneración fueron modificados de manera discrecional y no justificada, contrariando los parámetros recomendados y afectando la sostenibilidad financiera de la entidad pública.

4.3. Nombramiento Provisional de la Nueva Empleada

4.3.1. Tan solo dos días después, el 18 de diciembre de 2024, por medio de la Resolución ADC 086, el presidente Silva García **nombró en provisionalidad a la señora Martha Alexandra Santos Benítez** en el cargo recién creado. La posesión de la designada se realizó el 30 de diciembre de 2024, es decir, apenas un día antes de culminar el periodo presidencial de Silva García. Este nombramiento obró sobre un empleo cuya creación carecía de respaldo en la competencia normativa y en las recomendaciones técnicas requeridas.

4.4. Advertencia Formal de la Secretaría General y Análisis Técnico

4.5.1. El 18 de febrero de 2025, mediante Oficio Administrativo ADC SG N° 015, la Secretaría General de la Asamblea advirtió a la Mesa Directiva una

“situación irregular” con potencial impacto negativo en el funcionamiento normal de la corporación. El informe incluyó:

- Un incremento del **82%** en la asignación salarial del cargo creado respecto del estimado por el estudio técnico, lo que generó un impacto negativo en el presupuesto de funcionamiento y comprometió la sostenibilidad financiera de la Asamblea.
- Problemas en la distribución de tareas y recursos, al verse obligado el ente a destinar recursos adicionales no contemplados, en detrimento de otras necesidades institucionales.
- El señalamiento de que la creación del empleo y la modificación de planta fue competencia exclusiva de la plenaria y no del presidente, tal como lo establece la Ley 2200 de 2022.
- Posible responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal derivada de estas actuaciones.
- Incumplimiento a observaciones previas formuladas por la Contraloría Departamental, pues se había ignorado tanto la propuesta técnica como la escala salarial sostenibles.

4.5. **Actuación Correctiva: Requerimiento de Estudio Técnico**

4.5.1. El 21 de febrero de 2025, la nueva Mesa Directiva solicitó formalmente a la Secretaría General la elaboración de un nuevo estudio técnico para modificar la planta de personal de conformidad con las normas legales, priorizando la sostenibilidad y racionalización del gasto.

4.5.2. En cumplimiento, el 4 de marzo de 2025, se allegó un estudio que concluyó:

- Debía suprimirse el empleo creado mediante Resolución ADC 085, por no cumplir requisitos de competencia, ni recomendaciones técnicas ni financieras.
- Recomienda crear un empleo conforme a las características, grado y remuneración apropiadas según el estudio técnico de 2023.
- Propone aprobar la ordenanza pertinente para restaurar la legalidad y sostenibilidad administrativa y financiera de la plantilla de personal.

4.6. **Trámite Legislativo del Proyecto de Ordenanza**

4.6.1. El 17 de marzo de 2025, la Mesa Directiva radicó ante la plenaria el **Proyecto de Ordenanza No. 002-2025** para ajustar la planta de personal. Dicho proyecto, junto con los antecedentes administrativos y estudios técnicos actualizados, fue publicado en el sitio web institucional y enviado a los diputados para su estudio y discusión.

4.7. **Intervención del Diputado Silva García y Derecho de Petición**

4.7.1. El 27 de marzo de 2025, Silva García interpuso derecho de petición en defensa de los derechos laborales de la funcionaria nombrada provisionalmente, planteando objeciones y requerimientos de información sobre los antecedentes del proyecto de ordenanza y argumentando en favor de la actual poseedora del cargo. Esta petición fue respondida de fondo antes de la sesión en que se debatió y aprobó la nueva ordenanza.

4.8. Debate en Plenaria y Conducta del Diputado Silva García

4.8.1. En la sesión del 10 de abril de 2025, tras la presentación del informe de ponencia, el diputado Silva García intervino de manera extensa (34 minutos), exponiendo argumentos en contra del proyecto y **defendiendo la legalidad y supuesta necesidad del empleo previamente creado**. Alegó que el nuevo proyecto era en realidad una persecución personal contra la nombrada y adujo falta de sustento técnico para la propuesta, incluso solicitando compulsa de copias a órganos de control y anunciando la interposición de demandas judiciales.

4.8.2. Durante estas intervenciones, nunca manifestó algún impedimento por conflicto de intereses a pesar de su involucramiento directo en los actos materia de debate y de beneficiarse indirectamente por ellos. Fue señalado por sus colegas por omitir esta conducta de transparencia.

4.8.3. Al finalizar su intervención y antes de la votación, el diputado Silva García se retiró abruptamente del recinto junto a sus asesoras, contraviniendo el artículo 147 del Reglamento Interno, que ordena a los diputados votar y no ausentarse sin justificación o sin haber declarado impedimento.

4.11. Aprobación del Proyecto y Reacciones Posteriores

4.11.1. El proyecto fue aprobado por mayoría (seis votos) en la plenaria. Al retornar al recinto tras la votación, Silva García solicitó intervenir nuevamente para dejar constancia de presunto impedimento, en esta ocasión dirigido a otro colega.

4.11.2. En total, durante el trámite de este proyecto, el diputado Silva García realizó intervenciones por un total de 34 minutos, equivalente al 65% del tiempo de debate, atacando persistentemente el fondo y la forma del proyecto normativo.

5. NORMAS VIOLADAS

5.1. Ley orgánica 2200 de 2022 artículo 60, pérdida de la investidura, artículo 56 *ejusdem*, Ley 1437/11, artículo 11, numeral 1, Ley 1952 de 2018 o código general disciplinario. artículo 44 y reglamento interno de la asamblea de Casanare, artículo 198. conflicto de intereses.

6. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

6.1 La parte demandante argumentó que, la pérdida de investidura es una acción pública sancionatoria, destinada a castigar a los miembros de las Corporaciones Públicas que incurran en conductas reprochables por cuanto son incompatibles con la dignidad del cargo que ostentan.

ELEMENTO OBJETIVO: CONFLICTO DE INTERESES

Origen y desarrollo del conflicto

6.2. El conflicto de intereses se manifiesta inicialmente con la expedición, en diciembre de 2024, de la Resolución ADC 085 por el diputado Heyder Silva García, entonces presidente de la Asamblea Departamental de Casanare, quien modificó la planta de personal, creando un cargo público sin tener competencia legal ni reglamentaria para ello, contrariando el artículo 17 de la Ley 2200 de 2022. Este acto marcó el origen real y material del conflicto, al constituir una intervención directa y consciente en la estructura administrativa, con pleno conocimiento de la ilegalidad del procedimiento y en contravía del estudio técnico vigente.

Conducta posterior y estrategia deliberada

6.3. El escenario del conflicto se intensificó cuando se tramitó el proyecto de ordenanza 002 de 2025, que tenía por finalidad corregir la creación irregular del cargo. Lejos de abstenerse, el diputado participó activamente en la discusión y configuración del quórum deliberatorio, intentó influir en la toma de decisiones y, pese a la constancia expresa de otro diputado sobre la existencia de conflicto de intereses, no se declaró impedido ni permitió apartarse del caso; por el contrario, dejó de votar deliberadamente, una conducta interpretada como estrategia para evadir el control de legalidad y evitar la formalización del conflicto de intereses.

Dimensión personal y gravedad institucional

6.4. La intervención activa del diputado, la omisión en declararse impedido y la abstención injustificada se consideran beneficios encaminados a proteger un interés real, directo e inmediato: la vigencia y efectos del acto administrativo irregular de su autoridad. No se trata solo de un posible beneficio reputacional o institucional, sino de evitar la derogatoria de un acto que compromete su propia gestión y que fue advertido como irregular técnica, jurídica y financieramente, hecho que podría conllevar consecuencias disciplinarias, fiscales o penales en su contra. Esta dimensión se agrava por la existencia de un tercer beneficiario—la funcionaria nombrada provisionalmente—en favor de quien el diputado llegó a actuar incluso como representante oficioso al interponer un derecho de petición.

Presupuestos del conflicto de intereses

6.5. El caso cumple claramente los siguientes presupuestos objetivos:

- El demandado ostenta la calidad de diputado.
- Existe un interés directo, particular y actual, de tipo moral y jurídico, en la decisión pública.
- El diputado omitió manifestar impedimento y no fue separado por recusación.
- Participó en la conformación del quórum y el debate del asunto.
- Su intervención tuvo lugar en un asunto de conocimiento y votación propia de sus funciones.

La relación causal entre las actuaciones del diputado y el beneficio perseguido no es anticipada ni eventual, sino directa e inmediata, al buscar la subsistencia de un acto que lo favorece y preserva de responsabilidades.

Gravedad del conflicto

6.6. La gravedad del conflicto se magnifica dado que el demandado:

- Lideró y defendió activamente en debate su propio acto irregular.
- Se benefició a sí mismo y a un tercero, ejerciendo representación de hecho en beneficio particular.
- Estructuró su participación para evadir controles internos y la responsabilidad jurídica.
- Todo ello en abierta contradicción con los principios de **ética pública, imparcialidad y moralidad administrativa**.

ELEMENTO SUBJETIVO: DOLO EN LA CONDUCTA

Capacidad y experiencia del demandado

6.7. El diputado Silva García, con 46 años, formación en administración de empresas y experiencia como diputado en dos periodos y exconcejal de Yopal, poseía pleno conocimiento de las funciones, competencias, inhabilidades y reglas sobre impedimentos y conflictos de intereses. Su trayectoria y el apoyo permanente de asesores jurídicos en la plenaria refuerzan su capacidad de comprender el riesgo y las consecuencias de sus actos.

Exigibilidad de otra conducta

6.8. Previo a la sesión del 10 de abril de 2025, el diputado ya conocía todos los antecedentes y motivaciones del Proyecto de Ordenanza 002, pues el mismo buscaba corregir los hechos originados en sus decisiones como presidente de la Asamblea. Presentó un derecho de petición en defensa de la funcionaria nombrada bajo el acto irregular, lo que demuestra la convergencia de intereses directos y particulares en el resultado del debate. De su experiencia y conocimiento era exigible que se declarara impedido para participar o votar en el asunto, lo que constituyó una omisión consciente, especialmente tras la advertencia explícita de un colega sobre su cargo.

Inobservancia de normas y dolo probado

6.9. El diputado incumplió normativa esencial, incluidas:

- Numeral 1 del artículo 56 y artículo 60 de la Ley 2200 de 2022 (conflictos de intereses y causales de pérdida de investidura).
- Artículo 11-1 de la Ley 1437 de 2011, artículo 44 de la Ley 1952 de 2018.
- Reglamento interno de la Asamblea Departamental de Casanare.

6.10. La conducta no fue fruto de desconocimiento o error, sino que evidencia la conciencia de la irregularidad y la decisión deliberada de actuar en contravía de las reglas, configurando el dolo como elemento subjetivo fundado.

Finalidad de la conducta

6.11. La actuación tuvo como propósito:

- Proteger la vigencia de un acto administrativo de autoridad propia y que le reporta ventajas personales y defensa jurídica frente a eventuales reproches.
- Beneficiarse directa y abiertamente a un tercero concreto.
- Evitar la derogación del acto que permitiría corregir la irregularidad y activar eventuales responsabilidades disciplinarias, fiscales o penales.

6.12. La gravedad reside en que utilizamos su cargo para influir, disuadir la corrección institucional y favorecer sus propios intereses y los de un tercero, afectando principios de transparencia y rectitud.

6.13. Aportó junto con el libelo las siguientes pruebas relevantes para el presente asunto:

Medio Probatorio	Contenido
Copia de la credencial del Diputado de Heyder Alexander Silva García	Documento que acredita la calidad de diputado del señor Heyder Alexander Silva García.
Copia del acta de sesión No. 022 de la Asamblea Departamental - 10 de abril de 2025	Registro oficial de la sesión plenaria en la que se debatió y aprobó la Ordenanza 002 de 2025.
Enlace público del vídeo de la sesión plenaria del 10 de abril de 2025	Reproducción visual y sonora de la sesión para verificar intervenciones y comportamiento de los diputados.
Copia del Reglamento Interno de la Asamblea de Casanare	Normativa interna que regula el funcionamiento y procedimientos de la Asamblea Departamental.
Copia del Proyecto de Ordenanza 002 de 2025, exposición de motivos y estudio técnico	Proyecto normativo para modificar la planta de personal con sus fundamentos técnicos y jurídicos.
Copia de la Resolución de Presidencia ADC 085 de 16 de diciembre de 2024	Documento que registra la creación irregular del cargo de Profesional Universitario Grado 02.

Medio Probatorio	Contenido
Copia del Informe Final de Actividades del Contrato No. 008 de 2023 - Estudio Técnico de creación de empleo	Informe técnico que sustenta la necesidad y características del empleo propuesto inicialmente conforme a estudio contratado.
Copia del Informe Preliminar de Auditoría de la Contraloría Departamental - noviembre 2024	Informe de auditoría que señala irregularidades y riesgos administrativos y financieros relacionados con la creación de la carga.
Copia del derecho de petición presentada por Heyder Alexander Silva García - 27 de marzo de 2025	Petición formal en defensa de derechos laborales de la persona nombrada en provisionalidad en la carga creada.
Copia de la respuesta a derecho de petición - 10 de abril de 2025	Oficio formal que responde al derecho de petición con información y aclaraciones pertinentes.
Copia de la Resolución por la cual se efectuó nombramiento provisional	Documento oficial que formaliza el nombramiento provisional en el cargo creado irregularmente.

7. PARTE DEMANDADA

7.1 El diputado **HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA** a través de su apoderado judicial, oportunamente contestó la demanda Se opuso a la pretensión, por considerar que no está llamada a prosperar, debido a que en el presente caso no existe conflicto de intereses, o que haya estado en una causal de impedimento siendo una posición subjetiva de la demandante, evidenciando que lo pretendido carece de fundamento fáctico y jurídico.

7.2. Hechos Reconocidos como Ciertos

- **Hechos 1 y 2:** La contestación admite como verídicos los hechos relativos a la condición de diputado del señor Heyder Alexander Silva García y su elección para el período demandado, sin reparación ni observación adicional.

7.3. Hechos No Ciertos y Fundamentación de la Negación

- **Hechos 3 y 4:**

- **Negados** porque el “*Estudio técnico*” denominado “*Análisis organizacional y estudio de cargas de trabajo para la adopción de la política nacional de la formalización laboral de la Asamblea Departamental de Casanare*” (junio de 2023), elaborado por el asesor Hildebrando Ballesteros León, *no recomienda la creación del “grado 01 de profesional universitario”, ni en su cuerpo ni en sus conclusiones.*
 - La referencia a “grado 01” proviene de una cita en el informe de Auditoría de la Contraloría Departamental y está descontextualizada respecto al auténtico estudio técnico, **no existe en el propio estudio**. El documento insiste en que el demandante induce un error al confundir una observación de la Contraloría con el contenido del estudio.
 - **Normatividad citada:** Se invocan el Decreto 1083 de 2015 (art. 2.2.12.3) y la Ley 909 de 2004 (art. 46), que exigen que toda modificación de planta o creación de cargos esté sustentada en estudios técnicos formales, con análisis organizacional, de funciones y cargas de trabajo. Según la contestación, el estudio invocado por el actor no cumple estos requisitos.
 - **Argumentación:** No puede crearse el grado 01 para el nivel profesional en la planta, ya que conforme a la Resolución ADC-DP-149 del 28 de agosto de 2009 y el histórico normativo, únicamente existe el grado 02 para el nivel profesional en la Asamblea de Casanare. Modificar esta estructura requeriría un nuevo estudio técnico y soporte normativo, condición que no concurriría.

- **Hechos 5 a 7:**

- **Negados** en tanto el informe de la Contraloría no verificó la adopción de la propuesta técnica de planta y manual presentado en el contrato auditado, sino que, según el apoderado, se creó el grado 02 para acatar observaciones del órgano de control y porque no existe un grado distinto en el nivel profesional, como exige la normativa vigente (Decreto 1083 de 2015 y Resolución ADC-DP-149/2009).
 - Crear un grado nuevo carece de soporte en la planta actual y, por técnica normativa, debe seguirse el procedimiento reglado, que, según la contestación, no fue cumplido por el estudio citado por la parte actora.

- **Hechos 8 al 22:**

- **Negados** por la defensa, que insisten en que el interés atribuido al diputado demandado es hipotético y no probado.
 - **Argumentación:** Se sostiene que la actuación se orienta a garantizar la legalidad, evitar riesgos presupuestales y responder a observaciones de organismos de control, no a obtener beneficios personales ni de terceros.
 - No se acredita un conflicto de interés bajo los criterios legales y jurisprudenciales aplicables, puesto que la figura exige la existencia de un beneficio, interés personal, directo y actual (no hipotético ni eventual), lo que, según la defensa, no se presenta en el caso bajo estudio.
 - **Normas relevantes citadas:** Defensa de aplicación de la Ley 2200 de 2022 (sobre conflicto de intereses y pérdida de investidura; arts. 56 y 60), Decreto 1083 de 2015 (artículo 2.2.12.3), Ley 909 de 2004 (art. 46), enfatizando que ninguna de estas normas ha sido vulnerada, conforme a los hechos probados y la documentación obrante.

7.4. Justificaciones y Fundamentación Normativa Estructural

- **Sobre la creación del cargo:**
 - El documento refiere que toda creación de empleo público debe atender la estructura jerárquica y grados existentes formalmente en la entidad; las modificaciones requieren estudios técnicos que analizan procesos, funciones, perfiles, cargas de trabajo y aspectos presupuestales específicos (Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.12.3; Ley 909 de 2004, art. 46).
 - Se cita el Concepto 081031 de 2024 del Departamento Administrativo de la Función Pública: *“Si a un empleo se le modifica su grado salarial se trata de un nuevo empleo y dicha circunstancia deberá estar precedida de un estudio técnico que concluya la necesidad de su creación”*.
 - Se argumenta que el estudio técnico presentado por la parte actora no cumple las exigencias legales para ser vinculante ni suficiente para soportar la creación del grado 01, y que la creación se limitó al grado 02 existente y avalado en la Asamblea desde 2009.
- **Sobre la competencia para modificar la planta:**
 - La defensa sostiene, apoyada en concepto de la Secretaría General de la Asamblea y asesores técnicos, que la competencia para crear el cargo era del Presidente de la Asamblea conforme a la Ordenanza 001 de 2024, no de la plenaria, como lo alega el demandante. Así, la actuación cuestionada estuvo sustentada en la interpretación válida del reglamento interno.
 - Invocación de doctrina y jurisprudencia: Se reiteran antecedentes y decisiones administrativas y se refuerza el

argumento con conceptos técnicos y jurídicos de asesores y funcionarios de la Asamblea.

4. Argumentación sobre la inexistencia de un conflicto de intereses

- La contestación desarrolla ampliamente los elementos requeridos legal y jurisprudencialmente para la configuración de un conflicto de interés, enfatizando que en el caso:
 - No se acredita un **interés directo, personal y actual** del diputado.
 - No hay prueba de beneficio económico, moral, familiar ni representativo, y se subraya que la carga de la prueba corresponde al demandante, quien no logra desvirtuar el carácter general y legítimo de la actuación bajo control judicial.
 - Se cita jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la restricción del conflicto de interés a casos de intereses determinados, actuales, directos y no eventuales o hipotéticos.
 - Se añade que, aunque existiera algún interés, su participación estaba soportada en dictámenes y conceptos técnicos y jurídicos, lo que demuestra cumplimiento de su deber y buena fe en la actuación.

5. Excepciones Procesales Planteadas

- **Excepción de inepta demanda:** Se argumenta que la demanda carece de suficiente carga argumentativa y probatoria respecto al interés directo, actual y particular y sobre la forma concreta en que el actuar del demandado transgrede las normas citadas. Funda su excepción en la exigencia del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, que requiere que toda demanda explique con claridad y suficiencia el concepto de la violación y fundamentalmente adecuadamente los hechos y las normas supuestamente transgredidas.
- **Ausencia de presupuestos para configurar el conflicto de intereses:**
La contestación estructura y fundamento con base en doctrina, ley y jurisprudencia —en particular, sentencia del Consejo de Estado de 10 de noviembre de 2009— los elementos necesarios para el conflicto, y argumenta que no está acreditado ninguno en el caso concreto.

7.5. Aportó junto con la contestación de la demanda las siguientes pruebas relevantes para el presente asunto:

1. Auditoria Contraloría Departamental
2. Poder
3. Acta mesa de trabajo cumplimiento auditoria 17-DIC-24.
4. Resolución 149 de 2009 Asamblea Profesional Universitario Grado 2
5. Contrato PS 002-2025 Nohora Durley Hernández asesoría técnica Asamblea.
6. Estudio Hildebrando Ballesteros León JUN 2023.
7. Exposición de motivos Resolución 085
8. Resolución 085 16-DIC-24 Diputado Silva crea empleo profesional y grado 2.

9. Resolución 034 de 2025 DIP MANCIPE MODIFICA PLANTA DE PERSONAL.
10. Ordenanza No. 001 de 2008.
11. Ordenanza No. 009 de 2009.
1. Ordenanza 001 de 2024.
12. Anexos Resolución 085 de 2024.
13. CONCEPTO PROFESIONAL
- 14 CONTRATO PRESTACIÓN DE SERVICIOS
15. Soportes Diana Jarro
16. HOJA DE VIDA HEYDER SILVA.
17. Soportes y experiencia asesor Carlos Alberto Robayo

8. DECRETO DE PRUEBAS

8.1 A través de proveído del 7 de julio de 2025, este Tribunal, por considerar pertinentes, conducentes y útiles se decretaron a instancia de parte como documentales y con el valor que el ordenamiento les asigna, las aportadas en la demanda y su contestación.

8.2. Se decretaron los testimonios, a solicitud de parte demandada, de Carlos Alberto Robayo Ulloa, Cipriano Castro Medina y Diana Milena Jarro Rodas.

8.3. De oficio, solicitar a la Asamblea departamental de Casanare el allegar la Hoja de vida de Heyder Alexander Silva García.

8.4. El día 16 de julio de 2025, se adelantó audiencia de pruebas, en la que se incorporaron las documentales decretadas y se tomaron los testimonios.

8.5. Mediante auto calendado 23 de julio de la anualidad que avanza, se fijó fecha y hora para realizar la audiencia pública de que trata el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018, diligencia en la que se rindieron los alegatos de las partes y del agente del Ministerio Público.

9. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En diligencia celebrada el 13 de agosto de 2025, se escucharon los alegatos de conclusión de las partes, los cuales se resumen a continuación:

9.1. DEMANDANTE:

9.1.1. El demandante desarrolló su intervención, enfocándose en la definición de conflicto de interés moral y la jurisprudencia al respecto; expone sobre la creación del empleo y las irregularidades que considera que existieron.

9.1.2. Presentó los "cinco hechos relevantes" que demostraban el conflicto de interés, con alusión a la contradicción entre el estudio técnico oficial y el concepto privado que, según él, motivó la decisión del demandado.

9.1.3. Explicó los hechos previos al debate del proyecto de ordenanza, como la contratación de un concepto técnico privado que, según su versión, contradecía el informe oficial.

9.1.4. Describió el hecho previo número 4, sobre la creación del cargo y el nombramiento, y el hecho previo número 5, sobre el derecho de petición que el demandado presentó para defender los derechos de la persona nombrada.

9.1.5. A continuación, describió la actuación del demandado en la sesión plenaria del 10 de abril de 2025, donde, según él, manifestó su interés particular.

9.1.6. Concluyó su intervención pidiendo a la sala que se declarase probada la causal de pérdida de investidura del diputado Heyder Silva.

9.2. MINISTERIO PÚBLICO

9.2.1. El señor Procurados 53 Judicial II para asuntos administrativos, destacado ante el Tribunal, inició su concepto, indicando que la carga de la prueba le correspondía al demandante y que, en este caso, se abstendría de pronunciarse sobre el aspecto relacionado con la creación del empleo por parte del presidente de la Asamblea Departamental del Casanare, ya que consideraba que se trataba de un asunto de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, pues en el escenario de la pérdida de investidura no se debatía la legalidad de estos actos.

9.2.2. Explicó que el demandante no presentó pruebas suficientes para demostrar el beneficio particular, actual y directo que presuntamente le asistía al diputado demandado.

9.2.3. Refutó los argumentos del demandante, señalando que la ley no establecía una prohibición explícita, sino que se requería la prueba del conflicto de interés.

9.2.4. A partir de lo anterior, concluyó que la actuación del diputado, al participar en la discusión y abstenerse de votar, fue conforme a la ley y a su conciencia, por lo que no se configuraba la causal de pérdida de investidura.

9.2.5. Ahora, si, como lo afirmó el demandante, el reglamento de la Asamblea imponía a los diputados la obligación de votar positiva o negativamente los proyectos a su consideración, sin la posibilidad de abstención, dicha norma, de existir, sería abiertamente inconstitucional e ilegal, por lo que ese dicho no tendría cabida en la discusión.

9.3. PARTE DEMANDADA

9.3.1. El apoderado del demandado inició su intervención, solicitando a la honorable magistratura desestimar las pretensiones de la demanda.

9.3.2. Refutó los argumentos del demandante, indicando que el informe del experto no indicaba la creación de un cargo específico y que el diputado actuó en defensa de la legalidad.

9.3.3. Argumentó que el demandante no logró demostrar la existencia de un beneficio particular, actual y directo, como lo exige la ley.

9.3.4. Concluyó su intervención, señalando que el demandante vulneró la sana crítica al no aportar pruebas y que la actuación del diputado no configuraba una causal de pérdida de investidura.

10. CONSIDERACIONES

10.1 Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad de los artículos 207 de la Ley 1437 de 2011 y 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales constitutivas de nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, fue cumplido el procedimiento de los artículos 179 y siguientes del CPACA, que regulan el trámite de la primera instancia; y los artículos concordantes con el mismo estatuto, es decir, se agotó el debido proceso del artículo 29 constitucional.

11. DE LA COMPETENCIA

11.1 Según el artículo 152 numeral 13 del C. P. A. C. A. modificado por el artículo 28 de la Ley número 2080 de 2021, este Tribunal es competente para conocer en primera instancia de este asunto.

12. PRESUPUESTOS PROCESALES, CUMPLIMIENTO REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD Y CADUCIDAD

12.1 La demanda reúne los requisitos del artículo 162 de la Ley número 1437 de 2011 por tanto fue presentada en forma. Las partes¹ acreditaron capacidad para comparecer al proceso.

12.2 Conforme al Artículo 6º² de la Ley número 1881 de 2018, no hay caducidad del medio de control, en razón de que el acuerdo No 009 de 2022 mediante el cual se materializó el beneficio directo al concejal demandado, fue aprobado el 25 de mayo de 2022, y la demanda se radicó 7 de abril de 2025.

13. PROBLEMA JURÍDICO

13.1 *¿Se configuran los elementos objetivo y subjetivo para decretar la pérdida de investidura del concejal de la asamblea Departamental del Casanare **HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA**, al incurrir en la causal de pérdida de investidura consistente en conflicto de intereses porque al momento de aprobar unos acuerdos municipales que presuntamente lo beneficiaban directamente, no se declaró impedido?*

14. MARCO NORMATIVO

14.1 Son normas aplicables al sub-lite las siguientes:

¹ Demandante: índice 3 SAMAI. Demandado: índice 00017 SAMAI.

² “La demanda deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, so pena de que opere la caducidad.”

Norma	Contenido
Constitución Política de Colombia, Artículo 183	<i>“Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses”. (...)</i>
Constitución Política de Colombia, Artículo 184	<i>“La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano”.</i>
Constitución Política de Colombia, Artículo 312	<i><Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2007.> En cada municipio habrá una corporación político administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal. La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.</i>
Ley 1437 de 2011, Artículo 143	<i>“Pérdida de investidura. A solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución, se podrá demandar la pérdida de investidura de congresistas. Igualmente, la Mesa Directiva de la Asamblea Departamental, del Concejo Municipal, o de la junta administradora local, así como cualquier ciudadano, podrá pedir la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles”.</i>
Ley 1881 de 2018 (modificada por Ley 2003 de 2019), Artículo 1	<i>“<Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución. Se observará el principio del debido proceso conforme al artículo 29 de la Constitución Política. PARÁGRAFO. Se garantizará el non bis in ídem. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del Congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de</i>

Norma	Contenido
	<i>investidura. En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal”.</i>
Ley 1881 de 2018, Artículo 22	<i>“Las disposiciones contenidas en esta ley serán aplicables, en lo que sea compatible, a los procesos de pérdida de investidura de concejales y diputados”.</i>
Ley 2200 de 2022, Artículos 56 y 60	<p>ARTÍCULO 56. CONFLICTO DE INTERESES. Todos los diputados deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ordenanza, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del diputado.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del diputado de las que no gozan el resto de los ciudadanos.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el diputado participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del diputado, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el diputado participe, discuta, vote un proyecto de ordenanza que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del diputado coincide o se fusiona con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el diputado en el futuro.</p> <p>c) Cuando el diputado participe, discuta o vote artículos de proyectos de ordenanza de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el diputado tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el diputado participe, discuta o vote artículos de proyectos de ordenanza de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el diputado tiene un interés</p>

Norma	Contenido
	<p><i>particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</i></p> <p><i>e) Cuando el diputado participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</i></p> <p>PARÁGRAFO. <i>Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los diputados cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</i></p> <p>ARTÍCULO 60. PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA. <i>Se decretará la pérdida de investidura en los siguientes casos: 1. Por violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.</i></p>
Ley 617 de 2000, Artículo 48	<p><i>“Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.”</i></p>
Ley 1437 de 2011	<p>ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN. <i>Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:</i></p> <p><i>1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.</i></p>

15. JURISPRUDENCIA SOBRE LA MATERIA

15.1 Sobre la acción de pérdida de investidura la H. Corte Constitucional expresó:³

“La pérdida de investidura es una acción pública de carácter sancionatorio prevista en la Constitución y la ley, que tiene como finalidad castigar a los miembros de las corporaciones públicas que incurran en conductas consideradas reprochables por ser incompatibles con la dignidad del cargo que ostentan.

En ese orden de ideas, se trata de un juicio sancionatorio, que se efectúa en ejercicio del ius puniendi del Estado, previsto por el Legislador como un procedimiento jurisdiccional a cargo del juez contencioso administrativo – la Sala Plena del Consejo de Estado-, quien hace un juicio de reproche sobre un comportamiento.

Esta figura jurídica comporta un juicio ético, que exige de los representantes elegidos por el pueblo un comportamiento recto, pulcro y transparente. En efecto, el juez de pérdida de investidura juzga a los miembros de los cuerpos colegiados a partir de un código de conducta previsto en la Constitución que deben observar en razón del valor social y político de la investidura que ostentan.

Así pues, el fundamento de este proceso sancionatorio es preservar la dignidad del cargo público de elección popular, y en esa medida, se trata de un mecanismo de democracia participativa, mediante el cual los ciudadanos ejercen control sobre sus representantes, a quienes han otorgado un mandato a través de la vía electoral. En ese orden de ideas, este juicio constituye un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración al alcance de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan.

Dado que las conductas que dan origen a la sanción de pérdida de investidura comportan la defraudación del principio de representación, el Constituyente previó una grave consecuencia jurídica para el ejercicio de los derechos políticos del condenado, que es la separación inmediata de las funciones que venía ejerciendo como integrante del cuerpo colegiado del cual hace parte y la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro. (...)

La gravedad de la sanción que se impone, exige que el proceso de pérdida de investidura se lleve a cabo con observancia del debido proceso, particularmente, de los principios pro homine, in dubio pro reo, de legalidad (las causales son taxativas y no hay lugar a aplicar normas por analogía), objetividad, razonabilidad, favorabilidad, proporcionalidad, y culpabilidad.

Los presupuestos anteriores permiten a la Corte concluir que el análisis de responsabilidad que realiza el juez en el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es subjetivo, pues en un Estado de Derecho los juicios que implican un reproche sancionador, por regla general, no pueden operar bajo un sistema de responsabilidad objetiva, y las sanciones que se adopten en ejercicio del ius puniendi deberán verificar la ocurrencia de una conducta regulada en la ley (principio de legalidad o tipicidad), contraria al ordenamiento jurídico (principio de antijuridicidad) y culpable.

Así pues, en lo aquí pertinente, tras verificar la configuración de la causal, el juez de pérdida de investidura examina si en el caso particular se configura el elemento de culpabilidad (dolo o culpa) de quien ostenta la dignidad, esto es, atiende a las circunstancias particulares en las que se presentó la conducta y analiza si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión”.

15.2 El Consejo de Estado, sobre el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, ha sido consistente en sus características así:

³ Corte Constitucional. C.P. Gloria Stella Ortiz.

Sentencias	Requisitos comunes de pérdida de investidura por conflicto de intereses
<p>- Sentencia de la Sección Primera del 20 de octubre de 2015 (Radicado 11001031500020140316900)</p> <p>- Sentencia de la Sección Primera del 14 de marzo de 2007 (Radicación 68001-23-15-000-2006-00003-01)</p> <p>- Sentencia 01693 de 2019</p>	<p>1. Existencia de un interés directo, particular y actual (económico o moral): Debe existir un beneficio personal, concreto y tangible para el congresista o sus allegados. Este interés debe ser actual, es decir, presente al momento de la actuación, no futuro o hipotético. Puede ser de naturaleza económica (beneficio financiero) o moral (beneficio no monetario pero que afecta sus principios o relaciones personales).</p>
	<p>2. No manifestación de impedimento por parte del congresista: El congresista tiene la obligación de declarar su impedimento cuando se presente un conflicto de intereses. Si no lo hace, incurre en esta causal. La manifestación de impedimento es un deber ético y legal que busca garantizar la transparencia en la función pública.</p>
	<p>3. No haber sido retirado del asunto por recusación: Si el congresista no se declara impedido, cualquier ciudadano puede presentar una recusación. Si esta es aceptada y el congresista es retirado del asunto, no se configuraría esta causal. La recusación es un mecanismo de control ciudadano para garantizar la imparcialidad en las decisiones legislativas.</p>
	<p>4. Participación en debates y/o votación: El congresista debe haber intervenido activamente en el trámite del asunto en cuestión, ya sea participando en los debates, presentando ponencias, o votando. La mera presencia pasiva no configura esta causal. La participación activa demuestra que el congresista influyó o intentó influir en la decisión a pesar del conflicto de intereses.</p>
	<p>5. Participación relacionada con el trámite de leyes u otro asunto de su conocimiento: La actuación del congresista debe estar vinculada a sus funciones legislativas o de control político. Esto incluye la discusión y votación de proyectos de ley, actos</p>

Sentencias	Requisitos comunes de pérdida de investidura por conflicto de intereses
	legislativos, mociones de censura, entre otros. El conflicto debe manifestarse en asuntos propios de su competencia como congresista, no en actividades privadas o ajenas a su investidura.

15.3 El Consejo de Estado⁴, reiteró lo señalado por la Sección Primera de dicha Corporación⁵ en sentencia de 18 de marzo de 2021 que recoge el concepto del 28 de abril de 2004, de la Sala de Consulta y Servicio civil, sobre noción, finalidad, fundamento y características que debe reunir el conflicto de interés:

[...] “2. **El conflicto de intereses.** Es una institución de transparencia democrática que por su alcance y fundamento debe analizarse en forma concreta.

2.1 Noción. En términos generales es aquella cualidad de **ocurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla.**

2.2 Finalidad. El instituto del conflicto de intereses trata de **impedir que prevalezca el interés privado del congresista sobre los intereses públicos**, el cual, prevalido de su influencia, podría **obtener provechos indebidos para sí o para terceros**, es decir, **evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares**. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista, a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.

2.3 Fundamento. De allí que el fundamento del impedimento radica en que: a) **el conflicto de interés afecta la transparencia de la decisión**-para el caso, la motivación del voto-. En efecto, en toda decisión siempre debe haber, en forma inequívoca, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cual fue el interés dominante. b) En que el impedimento evita que la decisión sea determinada por el interés particular en detrimento del interés público.

2.4 Necesidad de análisis en cada caso particular: La sala estima conveniente advertir que el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de casa caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto de conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista o hacer inanes los alcances de la ley.

3. Requisitos para la configuración del conflicto de intereses en el caso de los congresistas. Como quiera que dicho conflicto se configura por la ocurrencia de interés privado e interés público, se hace indispensable tener en cuenta, entre otros, los siguientes requisitos:

3.1 Interés privado del concurrente. De acuerdo con lo expuesto, resulta indubitable que **este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la**

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Consejero Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN, Bogotá D.C, doce (12) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024), radicación número: 85001233300020240004701
⁵ Consejo de Estado, sección primera, sentencia de 18 de marzo de 2021, expediente: 85001233300020200001602, C.P Roberto Augusto Serrato.

intangibilidad del interés general perseguido, para lo cual la sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

- a) **Existencia:** Se configura el interés privado cuando hay “exigencia para la satisfacción de necesidades humanas” -Messineo, Tomo II, p. 10 -, lo cual acontece cuando surgen v. gr.: **ventajas o provechos representados en derechos subjetivos**, o en ventajas de tipo reparativo positivo (como indemnización por daños o detrimento de derechos) o negativo (reparación de gastos), **o de tipo enriquecedor (como ganancias, utilidades, provechos, derechos, etc.)**, o cuando se refieren a la simple exoneración de desventajas (exoneración de obligaciones, cargas, etc.).
- b) **Juridicidad:** Se da cuando el interés privado, protegible de ordinario, pero con la aptitud de afectar la transparencia, debido a que siendo actual y estando amparado por la ley puede perturbar el ánimo del interesado a actuar en su propio favor. Para ello debe tenerse en cuenta que el interés: 1) **Es actual**, cuando se ha adquirido y puede afectarse. De allí que por ausencia de éste (sic) requisito quede excluido el interés futuro. 2) **Es jurídico**, porque se encuentra amparado por la ley. **Por tanto, es inaceptable interés originado en el roce meramente social** (v. gr. el de comunicación o trato) **para generar conflicto de interés**. y, 3) **Es afectable**, cuando puede extinguirse o modificarse el que se tiene. En cambio, no se da cuando el interés es inalienable (v. gr. La vida).
- c) **Privado:** Se da cuando el interés es de naturaleza particular de manera inequívoca y, por lo mismo, se descarta cuando se actúa movido por el interés público o general -regulación abstracta en general-. El interés puede ser individual o colectivo, referido en el primer caso, por ej., a la propiedad particular y, en el segundo, al interés común de los propietarios en una urbanización.
- d) **Titularidad:** El interés debe radicar en el congresista o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en el caso bajo estudio.

3.2 El interés público concurrente en la decisión pertinente. Para que este interés público concurrente pueda verse menoscabado, también se hace indispensable tener en cuenta aquellos aspectos que puedan afectar que sea el único determinante de la decisión; lo cual implica que en la misma persona que tiene un interés privado, también concurren estos requisitos:

- a) Calidad de congresista.
- b) Intervención en las deliberaciones y votaciones.
- c) Proyecto de decisión de interés público.
- d) Afectación particular, consistente en que el proyecto a votar pueda afectar el interés directo del congresista, arriba mencionado.

3.3 Conflicto de interés. De la concurrencia objetiva de los dos intereses mencionados puede desprenderse inequívocamente la existencia de un conflicto de interés como causal de impedimento o recusación. En tanto que **este fenómeno no se estructuraría, de una parte, cuando no concurre alguno de los requisitos mencionados para los referidos intereses, y, de otro, cuando simplemente se trata de mera apreciación subjetiva de conflicto sin sustento en elementos objetivos [...]**⁶ (Resaltado fuera del texto original)

16. HECHOS RELEVANTES

16.1. Del material probatorio que reposa en el expediente digital se establecen como relevantes y acreditados los siguientes hechos:

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 28 de abril de 2004, radicación número 1572, consejero ponente Flavio Augusto Arce Rodríguez.

16.2. El 8 de noviembre de 2023 la Comisión Escrutadora General expidió la credencial como diputado del Casanare de Heyder Alexander Silva García por la Coalición por Casanare por el periodo constitucional 2024 a 2027⁷.

16.3. Proyecto de ordenanza radicado el 17 de marzo de 2025, “Por medio del cual se modifica la planta de personal de la estructura administrativa del Casanare”, **acompañado el documento denominado “Análisis Organizacional y estudios de cargar de trabajo para la adopción de la política nacional de la formalización laboral de la Asamblea departamental del Casanare - Informe Final de Actividades”**, elaborado por Hildebrando Ballesteros León de junio de 2023, de este último de extracta:

“Objetivo
Elaborar los estudios y análisis técnicos y financieros necesarios para ajustar la planta de personal, tanto misional como administrativo para dar cumplimiento a los criterios orientadores contenidos en la Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2- 2021 del Consejo de Estado, dando cumplimiento a lo dispuesto el Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública

Descripción de la Propuesta.

*De acuerdo con los resultados de la medición de cargas de trabajo, el análisis de riesgos, la evolución normativa y los análisis internos **se propone la creación de un empleo de profesional universitario de apoyo al área financiera de la Asamblea Departamental de Casanare teniendo en cuenta, además.***

Propósito del Empleo

El propósito del nuevo empleo es desarrollar todas las actividades de apoyo a los procesos de gestión financiera y gestión del talento humano, en particular, el pago de sus salarios, prestaciones sociales y aportes asociados a la nómina. Adicionalmente, la preparación y consolidación de la información con la estructura y los datos solicitados por los organismos de control del estado y la Contaduría General de la Nación. Finalmente, apoyar la aplicación de las retenciones y deducciones de las cuentas y su consolidación y elaboración de las declaraciones asociadas a esta obligación.

(...)
Análisis de Sostenibilidad
(....)

Tabla 12.Costo planta propuesta

ITEM	VALOR
Asignación Básica	36.000.000
Auxilio de Transporte	0

⁷ Anexo prueba1. Carpeta Pruebas. índice 3 Samai

Prima de Servicios	1.500.000
Prima Vacaciones	1.562.500
Prima De Navidad	3.255.208
Aporte patronal Salud	2.880.000
Aporte patronal Pensión	4.455.000
Aporte patronal ARL	187.920
Subtotal SGSS	7.522.920
Aportes Parafiscales	4.005.468
Auxilios de Cesantías	3.526.475
Intereses Cesantías	423.177
Total Anual	57.598.875
(-) Costo contrato PS	36.000.000
Diferencia	21.598.875

El costo del proyecto de la planta de personal propuesta para la vigencia 2024, se calcula en \$21,5 millones que corresponde a la diferencia entre la sumatoria de los costos laborales y el valor promedio que cuesta la vinculación mediante la modalidad de contrato de prestación de servicios.

(...)
Es importante precisar que este salario de referencia de este cargo propuesto se encuentra muy por debajo del salario de un profesional universitario grado 01 de la Gobernación de Casanare, cuya asignación básica para la vigencia 2023 se encuentra en un valor de \$6.543.672, según el Decreto Departamental No. 0132 del 06 de junio de 2023. (...)
(resaltado fuera del texto original)

(...)

16.4. Informe sobre la liquidación del presupuesto 2025 elaborado por el secretario General de la Asamblea del Casanare dirigido a Duma Departamental que data del 18 de febrero de 2025, del cual se extraiga:

“4. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE EL EMPLEO CREADO Y EL PROPUESTO EN EL ESTUDIO TÉCNICO.

En este punto, debe precisarse que en el informe de actividades final del contrato de prestación de servicios profesionales No. 008 de 2023, en el acápite de la descripción de la propuesta de creación del empleo, en los ítems de asignación salarial y análisis de sostenibilidad (pág. 38) se sintetiza lo siguiente:

- 1. Para determinar la asignación salarial se tuvo en cuenta el promedio de remuneración de los contratos de prestación de servicios profesionales. Como resultado de esa operación, se planteó como asignación básica para la vigencia 2024 un valor de tres millones de pesos (\$3.000.000). :*
- 2. Concluye que el costo del proyecto de la planta de personal propuesta para la vigencia 2024, se calculaba en \$21,6 millones que correspondía a la*

diferencia entre la sumatoria de los costos laborales y el valor promedio que costaba la vinculación mediante la modalidad de contrato de prestación de servicios en el área para el cual se creó.

Enfatizó además, que **este mayor valor de los costos laborales debía ser compensado con una reducción en los gastos por concepto de adquisición de servicios**

3. La formalización laboral tendría un impacto en los gastos de funcionamiento de la Corporación del \$21,6 millones anuales para 2025, que equivalen al **0.5%** del total de los gastos.

Ahora bien, teniendo en cuenta las anteriores conclusiones de la propuesta técnica contenida en el informe final del contrato de prestación de servicios antes mencionado, se realizan las siguientes precisiones:

1. La creación del empleo a finales de la vigencia 2024 tiene un impacto en los gastos de funcionamiento del 1%, esto es, dos (2) veces mayor al señalado en la propuesta técnica.

2. De acuerdo al análisis de sostenibilidad presupuestal, la asignación básica que debió establecerse para el empleo creado en la vigencia 2024, debió haber sido la de \$ 3'000.000.

3. Sin embargo, al empleo creado se le estableció una asignación básica de \$5'450.842, la cual se incrementará para 2025 de conformidad con el IPC 2024 más 1 punto porcentual.

4. Esto nos lleva a concluir que existe una diferencia del 82% entre las dos asignaciones básicas.

5. Lo anterior, no va a implicar un impacto de 23 millones de pesos para la vigencia 2025, sino de alrededor 42 millones de pesos, esto es de casi del doble, lo cual, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales de la Asamblea de Casanare, impacta negativa y transversalmente el efectivo cumplimiento de sus objetivos institucionales.

Sumado a lo anterior, **si se revisa con detalle el informe preliminar de auditoria de la Contraloría Departamental de fecha noviembre de 2024, en el mismo se determinó una Observación Administrativa relacionada con que a la fecha no se había dado aplicación a la propuesta de modificación de planta de personal de la corporación**, en virtud de la ejecución del contrato de prestación de servicios profesionales No. 008 de 2023, cuyo objeto determinó la modificación de la planta de personal de la siguiente manera:

NO	DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO	NATURALEZA
1	Secretario General	073	02	Periodo Fijo
2	Profesional Universitario	209	02	Libre nombramiento y remoción
3	Profesional Universitario	209	01	Carrera Administrativa

Fuente: Propuesta de Resolución de Mesa Directiva – Contrato 008/2023

Como puede observarse, el informe preliminar de auditoria cuando relaciona la propuesta técnica, el cargo o empleo a crear debía ser el de Profesional Universitario Código 209 Grado 01 y con una asignación básica de \$3.000.000.

Sin embargo, el presidente de la corporación para la vigencia 2024, mediante Resolución ADC 085 de 16 de diciembre de 2024, sin tener en cuenta ni la propuesta técnica y mucho menos el informe preliminar

del ente de control, decide sin competencia legal alguna modificar tácitamente la planta de personal al crear un empleo de Profesional Universitario Código 209 **Grado 02** y con una asignación básica de **\$5'450.842.**” (Resaltado fuera del texto original)

16.5. Link público que contiene el video de la sesión plenaria de la Asamblea de Casanare de 10 de abril de 2025: https://www.facebook.com/watch/live/?mibextid=wwXIfr&ref=watch_permalink&v=600306093053933&rdid=kWOHUYQPv5lbPUSu

16.6. Informe Preliminar "Auditoría de Cumplimiento Asamblea Departamental de Casanare, proceso de gestión contractual y control fiscal interno, vigencia 2023", fechado del 5 de noviembre de 2024 del cual se extraeta:

CONTRATO No.:	008/ DEL 23 DE FEBRERO DE 2023
CLASE	PRESTACION DE SERVICIOS
OBJETO:	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS DE ANÁLISIS ORGANIZACIONAL Y MEDICIÓN DE CARGAS DE TRABAJO PARA LA ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE LA FORMALIZACIÓN LABORAL DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CASANARE
CONTRATISTA:	HILDEBRANDO BALLESTEROS LEON
VALOR:	\$20.000.000
PLAZO:	CUATRO (4) MESES

Implementación estudios contratados para la formalización laboral
Fuentes de criterio Constitución Política de Colombia, artículos 209 y 267 Ley 2294 de 2023, artículo 82 CIRCULAR CONJUNTA ESAP - DAFP No. 100-006-2023 Corte Constitucional Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012

Criterio: Las entidades públicas están en el deber de adelantar, conforme a las disposiciones que el Gobierno Nacional emita, **un plan de formalización del empleo público en sus dependencias, que contribuya a que se provean todos los cargos de su planta de personal y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios.** (...)

Condición: **La Asamblea Departamental de Casanare celebró el contrato de prestación de servicios profesionales No 008 de 2023, de cuyo objeto se determinó en una propuesta para modificar la planta de personal de esa Corporación, con la siguiente composición:**

NO	DENOMINACIÓN	CÓDIGO	GRADO	NATURALEZA
1	Secretario General	073	02	Periodo Fijo
2	Profesional Universitario	209	02	Libre nombramiento y remoción
3	Profesional Universitario	209	01	Carrera Administrativa

Fuente: Propuesta de Resolución de Mesa Directiva – Contrato 008/2023

Así mismo, se determinó el Manual Específico de Funciones y Competencias para los cargos propuestos; sin embargo, se a la fecha de esta Auditoria, **no se encontró que la Asamblea Departamental de Casanare hubiera dado aplicación a la propuesta de planta de personal y su manual de funciones y competencias, a pesar de que el contrato se celebró, como se indica en su justificación, con el propósito de acatar las disposiciones que sobre formalización laboral ha expedido el Gobierno Nacional.**

*Causa. Falencias en el sistema de control interno, en lo relacionado con el cumplimiento de directrices emanadas del Gobierno Nacional, para las cuales de destinan recursos de la entidad Efecto. **La no implementación de los ajustes propuestos por el consultor para la planta de personal de la Asamblea Departamental de Casanare, además de no dar cumplimiento a las disposiciones emitidas para esa materia, conllevan a que la inversión de esos recursos resulte ineficaz, de lo cual podrían derivarse responsabilidades de orden patrimonial para quienes tienen el deber de implementar tal estudio. Por tal razón, se determina una observación de tipo administrativo, con el objeto que la entidad tome las medidas que correspondan para subsanar esta situación.***”(Resaltado fuera del texto original)

16.7. Mediante Resolución ADC núm. 085 del Presidente de la Asamblea Departamental del Casanare, “mediante la cual se crea un empleo en la planta global de la Asamblea Departamental de Casanare”, de la cual se extracta:

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en la Ley 2200 de 2022 y las ordenanzas No. 006 de octubre de 1993 y la N°. 001 de 23 de enero de 2024 Por medio de la cual se modifica el Reglamento interno de la Corporación y se compila un nuevo texto, y

CONSIDERANDO

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 2200 de 2022, la Asamblea Departamental cuenta con autonomía administrativa, presupuesto propio y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

Que mediante Resolución 015 del 26 de agosto de 2009 se reformó la planta de personal de la Corporación, adoptada mediante la Resolución de Mesa Directiva 007 de junio 22 de 2006.

Que mediante contrato de prestación de servicios profesionales para apoyar en la estructuración de los estudios técnicos de análisis organizacional y medición de cargas de trabajo para la adopción de la política nacional de formalización laboral de la Asamblea, suscrito en la vigencia 2023, se determinó que de acuerdo con los resultados de la medición de cargas de trabajo, el análisis de riesgo, la evolución normativa y los análisis internos, la necesidad de la creación de un empleo de profesional universitario de apoyo al área financiera de la Asamblea Departamental de Casanare.

Que la Ordenanza N°. 001 de 23 de enero de 2024, en su artículo 38 establece como funciones del presidente de la corporación: "2. Ejercer la representación legal de la corporación en los términos del artículo 29 de la Ley 2200 de 2022.

5. Ser el nominador de los funcionarios de la Asamblea que por competencia le corresponda.

*7. Juramentar y/o dar posesión a los diputados, vicepresidente, secretario general, contralor y **funcionarios de la Asamblea.***

24. Actuar como ordenador de gasto del presupuesto de la Corporación, con sujeción a la Ley orgánica de presupuesto (. . .)"

(....)

Que la Asamblea Departamental de Casanare mediante contrato 008 de 14 de febrero de 2023 cuyo objeto “prestación de servicios profesionales para apoyar en la estructuración de los estudios técnicos de análisis organizacional y

medición de cargas de trabajo para la adopción de la política nacional de la formalización laboral de la Asamblea Departamental de Casanare" **realizó un estudio técnico donde se establecen los resultados de cargas laborales y propuesta de formalización de empleos.**

Que la Contraloría Departamental de Casanare realizó auditoría de cumplimiento a la contratación con recursos propios de la Asamblea Departamental de Casanare vigencia 2023, determinando **que no se encontró que la Asamblea Departamental de Casanare hubiera dado aplicación a la propuesta de planta de personal y su manual de funciones y competencias, a pesar de que el contrato se celebró, como se indica en su justificación, con el propósito de acatar las disposiciones que sobre formalización laboral ha expedido el Gobierno Nacional.**

Que **acatando las disposiciones establecidas por el ente de control y teniendo en cuenta los resultados del estudio técnico y las necesidades del servicio, se requiere la creación de un (1) empleo de Profesional Universitario Código 219 Grado 02, como se detalla en la parte resolutive del presente acto administrativo.** (Resaltado fuera del texto original).

16.8. Derecho de petición de información del hoy demandado del 27 de marzo de 2025, quien anuncio obrara en nombre propio y en “defensa de los derechos fundamentales laborales de la actual Profesional Universitaria (Contadora) de la Corporación” dirigida al Presidente de la Asamblea del Casanare y la respuesta como se extracta a continuación:

Fecha Solicitud	Solicitante	Aspectos/Peticiones Preguntados	Fecha Respuesta	¿Quién responde?	Resumen detallado de cada respuesta
27/03/2025	Heyder Alexander Silva García (Diputado)	1. Remisión de soportes de idoneidad, experiencia y formación del autor del estudio técnico	10/04/2025	Juan Fernando Mancipe Pérez (Presidente Asamblea)	Se sustenta en dos análisis técnicos: uno por consultor externo en 2023 (Dr. Hildebrando Ballesteros León) y uno interno (2025). Se adjuntan soportes de idoneidad profesional del primer consultor.
		2. Indicar si el estudio fue interno o externo			El estudio técnico de 2023 fue externo

		y remisión del contrato respectivo			(consultor), el de 2025 fue interno. Se adjunta contrato 008 de 2023.
		3. Explicar ausencia de consultoría externa en 2025, y evaluación de impacto sobre derechos laborales			No se contrató estudio externo para 2025 por ya existir insumo técnico previo; se trató de una corrección a la planta. Sobre derechos laborales, los actos fueron de carácter general, y se garantizan derechos mínimos al funcionario afectado.
		4. Exponer análisis jurídico y administrativo de la supresión de empleo ocupado			Está en los estudios técnicos y exposición de motivos anexos, acceso al documento completo dado.
		5. Informar si hay pronunciamiento de la CNSC o del DAFP sobre la propuesta de modificación			No existe pronunciamiento porque no es obligatorio; la Asamblea es autónoma, según las normas citadas.
		6. Validación por la contadora del informe presupuestal 2025 y apoyo en su elaboración			El informe fue apoyado por profesionales (abogado y contadora contratada), no necesariamente avalado por la

					contadora de planta.
		7. Sustento normativo para que el secretario general realice el estudio técnico de planta			El secretario general está facultado (Ley 909/2004 y Ordenanza No. 001 de 2024) para coordinar estos estudios.
		8. Notificación del trámite a la Contraloría Departamental de Casanare			No se notificó formalmente ya que no es requisito; se comunicó una vez expedida la ordenanza.
		9. Información sobre procesos de control vigentes contra las resoluciones de creación y provisión de carga			No existe notificación o conocimiento de medios de control judicial activos sobre los actos aludidos.
		10. Garantía del debido proceso a la profesional Martha Alexandra Santos Benítez y notificación de actuaciones			Por ser acto general no requiere notificación individual; se observarán derechos una vez que se produzca retiro, incluyendo derechos mínimos y prestaciones.
		11. Justificar contratación de la contadora Nohora Durley Hernández			Se argumenta la insuficiencia de personal de planta y la necesidad de

		Torres (CPSP 002-2025)			apoyo especializado para el cumplimiento de cargas legales y administrativas.
		12. Remisión de minutos e informes de la contadora contratada			Se adjuntarán copia de la minuta contractual y primer informe presentado por el profesional contratado.
		13. Estado de la independencia de la contadora de planta, apoyo recibido y uso de recursos materiales			Se confirma que la contadora nombrada utiliza recursos y puesto asignado; la asesora contratada desempeña funciones de manera autónoma.
		14. Informe detallado del personal contratado a la fecha (fechas, objeto, nombres, plazos)			Relación detallada de contratos de los profesionales, técnicos y auxiliares vinculados en 2025, con fechas, objetos y plazos.
		15. Informe sobre el rubro presupuestal por el cual se contrata y saldo existente			Se reportan rubros presupuestales de servicios profesionales, técnicos y apoyo a la gestión, con saldos actualizados.

16.9. Resolución ADC No. 086 "por la cual se efectúa un nombramiento en provisionalidad en la asamblea departamental de Casanare" en favor de "MARTHA ALEXANDRA SANTOS BENITEZ, identificada con le cédula de ciudadanía número 1.118.533.418 de Yopal, en el cargo de Profesional Universitario Código 219 Grado 02 de la planta global de le Asamblea Departamental de Casanare, con una asignación básica mensual de Cinco Millones Cuatrocientos Cincuenta Mil Ochocientos Cuarenta y Dos Pesos (\$ 5.450.842.co) moneda corriente, y mientras se surte el proceso de selección para la provisión definitiva del empleo."

16.10. Concepto para la creación del empleo profesional universitario código 219 grado 02 en la asamblea del Casanare solicitado a título personal por Heyder Alexander Silva García, proveniente del contrato de prestación de servicios de 10 de diciembre de 2014, del cual se extracta:

ANTECEDENTES

Resolución ADC-DP—No. 149 del 28-AGO-2009, emanada de la Asamblea del Casanare, creó el grado 02, código 219, Profesional Universitario, no el grado 01.

"Estudio técnico" denominado Análisis organizacional y estudio de cargas de trabajo para la adopción de la política nacional de la formalización laboral de la Asamblea Departamental de Casanare, elaborado por Hildebrando Ballesteros León, Asesor. Fecha de elaboración: junio de 2023:

CONSULTA

¿Se puede crear el citado cargo (grado 02, código 219 (Profesional Universitario), pese a que existe un estudio elaborado por Hildebrando Ballesteros león, Asesor? Fecha de elaboración: junio de 2023.

CONCEPTO

El "Estudio técnico" Análisis organizacional y estudio de cargas de trabajo para la adopción de la política nacional de la formalización laboral de la Asamblea Departamental de Casanare, elaborado por Hildebrando Ballesteros León, Asesor. Fecha de elaboración: junio de 2023, no dice expresamente que deba crearse el grado 01 de profesional universitario, en el cuerpo el informe como tal, no lo dice.

Al margen de lo anterior, ese informe no puede tomarse para sustentar la creación de un empleo, principalmente porque viola el Decreto 1083 de 2015 Art.,2.2.12.3 y la Ley 909 de 2004, art., 46. (...)

El estudio, tampoco, tuvo en cuenta que, cuando se crea un nuevo grado de empleo público, su valor se determina generalmente a través de un proceso que involucra la evaluación de varios factores, como la complejidad y responsabilidad de las funciones, los requisitos de formación y experiencia, y la comparación con otros grados ya existentes. El Gobierno Nacional establece topos salariales máximos, y las autoridades competentes deben acogerse a ellos al fijar los salarios. Factores que no reunía el citado estudio. (...)

Al no existir en la planta de personal, el único grado de profesional que existe es el 02 creado por la Asamblea desde el 2009. En efecto, para modificar la escala salarial en cualquier entidad pública se debe realizar un estudio técnico para determinar más grados en la estructura de planta de personal que justifiquen técnicamente un valor determinado. Por lo anterior, y **ante la ausencia de un estudio técnico conforme la norma (Decreto 1083 de 2015 Art.,2.2.12.3**

y Ley 909 de 2004, art., 46), no es viable crear un grado diferente al 02 profesional universitario.

CONCLUSIÓN:

Sí puede crearse el empleo Profesional Universitario Código 219 Grado 02 en la Asamblea Departamental de Casanare porque ya existe, fue creado desde el 2009, por tanto, no se requiere un nuevo estudio. Lo que no se puede crear un empleo con un grado inferior o superior al 02 porque el “Estudio técnico” Análisis organizacional y estudio de cargas de trabajo para la adopción de la política nacional de la formalización laboral de la Asamblea Departamental de Casanare, elaborado por Hildebrando Ballesteros León, Asesor. Fecha de elaboración: junio de 2023, no lo dice en el cuerpo del documento, y no respeta el marco legal existente, es decir, el Decreto 1083 de 2015 Art.,2.2.12.3 y la Ley 909 de 2004, art., 46. (Resaltado fuera del texto original).

16.11. El diputado Silva García intervino en el segundo debate del proyecto de ordenanza núm. 02 de 2025, *“por medio del cual se modifica la planta de personal de la estructura administrativa de la asamblea del Casanare”*, como consta en el acta núm. 022 del jueves 10 de abril de 2025, de la cual se extracta, lo siguiente:

“Señor presidente, me permito hacer lectura de una constancia a la cual hace referencia sobre el proyecto mencionado y antes dándole lectura al informe de ponencia para segundo debate.

*Me permito dejar constancia en esta plenaria respecto del proyecto ordenanza que propone una reestructuración administrativa en la planta del personal de la asamblea departamental, puntualmente en lo concerniente a la creación de un nuevo cargo con funciones similares al del empleo de profesional universitario código 219 grado 2, pero con una asignación salarial inferior, primero **es necesario advertir que esta iniciativa lejos de obedecer a una necesidad institucional o a un estudio, técnico serio tiene como verdadera finalidad la remoción de la profesional actualmente nombrada en dicho cargo, desconociendo sus derechos adquiridos y atentando contra la legalidad que debe regir cualquier acto administrativo en materia de la función pública.***

Dicho nombramiento realizado durante mi presidencia en 2024, se fundó a un plan de mejoramiento exigido por la Contraloría Departamental de Casanare tras una auditoría de cumplimiento a la contratación de la vigencia 2023, la creación del cargo fue resultado de un estudio técnico sobre cargas laborales en cumplimiento de la política nacional de formalización laboral, este proceso se ajustó plenamente a las normas que rigen el empleo público en Colombia y no puede ser ahora objeto de desmonte arbitrario, la propuesta de crear un nuevo cargo de profesional universitario con código 219, pero con grado 01, no tiene sustento técnico ni legal, ya que dicho grado no existe en la planta del personal actual y modificar la escala salarial requiere un estudio técnico riguroso que aplique metodologías validadas, el documento técnico que posteriormente leeré y dejaré como constancia que demuestra que la propuesta actual es abiertamente ilegal e inconstitucional además, de contradecir los principios que rigen la carrera administrativa y el respeto por la estabilidad laboral, ahora bien, si tenemos presente el presupuesto de funcionamiento aprobado para la vigencia 2025 es de 634,169,300 de los cuales bajo las condiciones actuales del valor del gasto de personal asciende a 347.799,060 y si tenemos

en cuenta que falta el incremento de ley el cual aún se desconoce su porcentaje si hiciéramos un cálculo del 10% este valor anual ascendería a 382,537,056 desvirtuando así el desfinanciamiento de la corporación al cual aduce en el proyecto ordenanza en discusión.

Ahora, no se explica porque teniendo un profesional de planta como contador público de profesión en la corporación y con funciones financieras se hace la contratación de otro contador bajo el contrato número ADC-CPSP 002-2025 con el objeto de prestar servicios de asesorías técnicas especializadas para apoyar la gestión administrativa y contractual de la presidencia de la Asamblea Departamental de Casanare, cuando la misma corporación está aduciendo no contar con los recursos para su funcionamiento y estas funciones las debe realizar el profesional de planta grado 02 nombrado en provisionalidad que tiene la afinidad y profesión de contador público.

Quiero advertir que, la diputada Marisela Duarte como autora del proyecto incurre nuevamente en un grave error al promover una iniciativa que a todas luces está orientada a perseguir y sacar del cargo a una profesional integra, comprometida con sus funciones solo para reemplazarla por alguien de la confianza de los autores.

Este comportamiento no solo es irresponsable sino también profundamente misógino, pues instrumentaliza el aparato constitucional para ejecutar un acto de represalia contra una mujer que ha cumplido hasta el momento a cabalidad sus deberes, de pretenderse la reestructuración, una reestructuración se debió pensar en las verdaderas necesidades de la corporación y crear el cargo de un abogado y suprimir el cargo de una profesional universitario de libre nombramiento y remoción teniendo en cuenta que todos los años la duma debe contratar por prestación de servicios a un asesor jurídico y no pretender mediante el presente proyecto una reestructuración amañada y arbitraria solo con el ánimo revanchista de retirar del cargo a la profesional casanareña que se nombró en la vigencia anterior para en su lugar de forma caprichosa e ilegal crear nuevamente el cargo para nombrar a otro profesional de su confianza, los diputados que voten afirmativamente este proyecto deben tener claro que podrían estar incurriendo en una causal de mala conducta para aprobar una ordenanza con vicios evidentes de ilegalidad y además estarían incurriendo en el tipo penal de prevaricato por acción al aprobar un proyecto de ordenanza con vicios de legalidad.
(...)

. Dejo constancia expresa que esta ordenanza será objeto de demanda mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por tratarse de un acto administrativo con vicios materiales y formales que afectan derechos fundamentales la legalidad del empleo pública y la moralidad administrativa.

(...) . Adicionalmente, no siendo un tema menor me permito informarle a la opinión pública que el primer debate del mencionado proyecto que solo busca suprimir el cargo de una profesional casanareña, Tamareña Alexandra Santos Benítez la cual se encontraba en incapacidad médica cuando se realizó ese primer debate y fue aprobado por los miembros de dicha comisión.

Por último, me permito hacerla lectura de los aspectos técnicos que hemos investigado a través de profesionales en el asunto (...) Aspectos a considerar proyecto de ordenanza. **No es procedente la supresión de un empleo profesional universitario código 219 grado 2 por las siguientes razones:**

Mediante la resolución 015 del 29 de agosto del 2009 se reforma la planta de personal de la corporación adoptada mediante resolución de mesa directiva número 007 de junio 22 del 2006, donde establece la planta empleos conformada por: Denominación secretario general, código 073, naturaleza periodo fijo, grado 01, denominación profesional universitario, código 219, naturaleza libre nombramiento y remoción, grado 02. El empleo de secretario general es del nivel directivo y el del profesional universitario es del nivel profesional, cada nivel maneja los grados de escala salarial denominados en este caso existe para el nivel directivo el grado 01 y para el profesional grado 02, valoración por los niveles del empleo, nivel directivo comprende los empleos en los cuales corresponde funciones de dirección general de formulación de políticas institucionales de adopción de planes, programas y proyectos; nivel asesor comprende los empleos a los cuales corresponde funciones que consiste en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleos públicos de la alta dirección como también cuando el respectivo manual así lo sale a los empleos de otros niveles; nivel profesional comprende los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carga profesional diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les puedan corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales; nivel técnico comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y de la tecnología; nivel asistencial comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución, lo que determina la escala salarial de los empleos de una planta de personal en el grado, en este caso, solo existe el grado 01 para el nivel directivo y 02 para el nivel profesional la Asamblea Departamental mediante el contrato 008 del 14 de febrero del 2023 cuyo objeto prestación de servicios profesionales para apoyar en la estructuración de los estudios técnicos de análisis organizacional y medición de cargas de trabajo para la adopción de la política nacional de la formalización laboral de la Asamblea Departamental de Casanare realizó un estudio técnico donde se establecen los resultados de cargas laborales y propuesta de formalización de empleos.

La Contraloría Departamental de Casanare realizó auditoría de cumplimiento a la contratación con recursos propios de la asamblea departamental de Casanare vigencia 2023, determinando que no se encontró que la asamblea departamental de Casanare hubiera dado aplicación a la propuesta de planta de personal y su manual de funciones y competencias a pesar de que el contrato se celebró como se indica en su justificación con el propósito de acatar las disposiciones que sobre formalización laborales ha expedido el gobierno nacional. Cumpliendo con las disposiciones del órgano de control, se creó el empleo profesional universitario código 219 grado 2 como no existe la planta de personal un grado diferente al 02 en el nivel profesional no se podía establecer otro grado diferente, ya que para modificar la escala salarial en cualquier entidad pública se debe realizar un estudio técnico para determinar más grados en la estructura de planta de personal que justifiquen técnicamente un valor determinado, no se puede establecer sin ningún fundamento, para determinar la escala salarial se debe tener en cuenta que hay que justificar técnicamente el grado y salario mediante metodologías aceptadas, (...) (Resaltado fuera del texto original).

17. CASO CONCRETO

17.1. La Sala conforme al acervo probatorio que reposa en el repositorio del expediente digital establece que, la situación fáctica relevante acreditada denota que durante la Presidencia del demandado en la Asamblea Departamento del Casanare, fue creado un cargo de profesional universitario código 219 grado 02, asunto relacionado con un informe de la Contraloría Departamental, que observó un hallazgo fiscal en el aparte de formalización, para lo cual observó, *“el estudio análisis organizacional y estudio de cargas de trabajo para la adopción de la política nacional de la formalización laboral de la asamblea Departamental del Casanare*, elaborado por Hildebrando Ballesteros León en junio de 2023, quien recomendó la creación de un profesional universitario grado 01 de apoyo al área financiera.

17.2. A su vez, el demandado, como presidente de la Asamblea departamental del Casanare, mediante resolución de presidencia ADC núm. 085 de 2024, creó el empleo de profesional universitario Código 219 Grado 02 de la planta global de la Asamblea departamental del Casanare.

17.3. El diputado demandado, intervino con oposición en la deliberación del proyecto de reestructuración de cargos de la asamblea del Casanare, que suprimía el cargo de profesional universitario Código 219 Grado 02, para crear el cargo de profesional universitario Código 219 grado 01.

17.4. A **modo de cuestión previa**, la Sala advierte que las partes en contienda se trenzan en argumentaciones cruzadas, opuestas y contrarias, sobre la legalidad de la actuación por medio de la cual el diputado Silva García creó en el año de 2024 por resolución de presidencia, en la planta de la Asamblea del Casanare el cargo de profesional universitario Código 219 Grado 02, quien le riposta al demandante argumentando la legalidad de su actuar como presidente de la Duma y censura como ilegal el proyecto de ordenanza que busca modificar la planta de personal de la asamblea, para crear el de profesional universitario Código 219 Grado 01.

17.5. Bajo estos presupuestos contenciosos, es claro que el medio de control de pérdida de investidura y muy particularmente en cuanto a la causal de conflicto de intereses, no fue diseñado para estudiar la legalidad de los actos administrativos, sino para establecer si la actuación del representante popular obedece al interés propio de su función, o si por el contrario fue motivado por uno particular distantes al de la dignidad que ostenta en beneficio propio o de ciertas personas ligadas a él por ciertos vínculos de tipo “familiar” o personal, por lo cual, la Sala se abstendrá de estudiar cualquier asunto que implique la legalidad interna de los actos de creación de un cargo o de reestructuración de la planta de personal de la asamblea del Casanare, en tanto que es improcedente con la dinámica de la pérdida de investidura por ser propio del medio control de nulidad, sin olvidar que aquí no fueron acusados dichos actos administrativos.

17.6. En consecuencia, las referencias que se hagan de procedimientos y actos administrativos, será para los estrictos efectos de la secuencia fáctica y develar si existe o no el conflicto de intereses, sin calificar su legalidad.

CONFIGURACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERÉS

17.7. La Sala analizará si con el material probatorio allegado al proceso se acreditó la causal de pérdida de investidura endilgada al diputado demandado, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, en cuanto a los elementos concurrentes y necesarios para que se configure dicha causal, teniendo claro que la calidad de asambleísta de HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA obedece a lo obrado el 8 de noviembre de 2023 por la Comisión Escrutadora General, que expidió la credencial como diputado del Casanare por la Coalición por Casanare⁸.

DEL INTERÉS DIRECTO Y PARTICULAR

17.8 Es necesario establecer si en el caso concreto existe o no un interés directo y particular, que motivare la intervención del diputado de la Asamblea del Casanare, en el debate para la aprobación del proyecto de Ordenanza 02 de 2025, *“por medio del cual se modifica la planta de personal de la estructura administrativa de la asamblea del Casanare”*, como consta en el acta núm. 022 del jueves 10 de abril de 2025.

17.9. La Jurisprudencia sobre el particular estima:⁹

*“Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, **no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio.** Sobre el particular la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la comprobación del mismo: **“debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna.** Sólo dentro de los límites de un determinado ordenamiento jurídico, puede tener para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992, relevancia su interés, el cual no puede ser otro que aquél en el cual sus destinatarios tengan relación directa con el mismo”. Por otra parte, el interés se torna en **particular, cuando la adopción de una decisión en un asunto concreto le generaría al parlamentario un provecho o beneficio, específico y personal, para sí mismo o para quienes de acuerdo con la ley se encuentren relacionados con él, y que no obstante estar consciente de dicha circunstancia, no manifiesta su impedimento para participar en el debate o votación correspondiente. Finalmente, el interés debe ser inmediato, con el propósito de excluir sucesos o hechos contingentes e imprevisibles, sobre los cuales no sea posible determinar o predecir con cierto grado de convicción y de evidencia fáctica su realización en el futuro**”.* (negrilla fuera de texto).

17.10. QUE EXISTA UN INTERÉS DIRECTO, PARTICULAR Y ACTUAL: MORAL O ECONÓMICO: revisada la documental allegada a las diligencias se determina que, a través del acta núm. 022 del jueves 10 de abril de 2025 el diputado Silva García, intervino con oposición a la aprobación de un proyecto de ordenanza que reestructuraba la planta de personal de la asamblea del Casanare, que consecuentemente suprimía un cargo que

⁸ Folio 10 del archivo 2 del índice de 3 SAMAI.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1040/05. C.P. José Manuel Cepeda Espinosa y Otros.

este creó mediante resolución de presidencia ADC núm. 085 de 2024, que llevaba a desvincular a la profesional nombrada por este.

17.11. Frente a la causal de pérdida de investidura que ocupa la atención de la Sala, el H. Consejo de Estado ha indicado:

*“(…) A partir de las normas previamente mencionadas (C. Polt. Arts. 183 – numeral 1-, 182 y 185, y Leyes 5 de 1992 –art. 286 a 296- y 1881 de 2018 – art. 18-), la jurisprudencia reiterada de la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado –**en sede de pérdida de investidura de congresistas- ha señalado los requisitos concurrentes que necesariamente deben estar acreditados para la estructuración de la causal de violación del régimen de conflicto de intereses, así:***

“(i) La calidad de congresista, elemento transversal y común a todo juicio de desinvestidura, (ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano, (iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación, (iv) haber conformado el quorum o participado el congresista en el debate o votación del asunto y (v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional del congresista, cualquiera sea su naturaleza, lo que no circunscribe la causal a las cuestiones legislativas, sino a toda materia que conforme al ordenamiento sea de competencia del Congreso de la República”.

En cuanto al segundo de los mencionados elementos de la causal de pérdida de investidura en comento, esto es “(ii) La concurrencia de un interés directo, particular y actual o inmediato en cabeza de quien es congresista o su círculo cercano”, la jurisprudencia de esta corporación ha señalado que se estructura cuando se observa: a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular. (Negrillas fuera del texto original

17.12. Así las cosas, es válido concluir que, la causal de pérdida de investidura de violación del régimen de conflicto de intereses se presenta cuando el congresista, diputado o concejal tiene interés directo en el asunto que se encuentra conociendo porque el mismo le afecta en forma personal, a alguno de sus parientes en los grados indicados en la norma o, a sus socios, y plantea un enfrentamiento entre su interés personal y el interés general que debe guiar el ejercicio de sus funciones, lo que obliga a que aquel deba manifestar su impedimento para efectos de que este sea resuelto so pena de incurrir en la causal de pérdida de investidura; en ese orden el conflicto de intereses es un concepto jurídico indeterminado y, debido a ello, será el juez el que decida, en el caso concreto, si existe fundamento suficiente para la desinvestidura solicitada¹⁰.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Fecha: 28 de enero de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2019-02135-01(PI). Actor: AÍDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO y DAVID RICARDO RACERO MAYORCA. Demandado: JONATÁN TAMAYO PÉREZ.

17.13. Y sobre la naturaleza directa, particular e inmediata del beneficio percibido, la misma Corporación señaló:

“(…) En cuanto a la naturaleza del interés que genera el conflicto, la Corte Constitucional precisó en sentencia de 19 de octubre de 2005 que:

Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio. Sobre el particular la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la comprobación del mismo: “debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna. Sólo dentro de los límites de un determinado ordenamiento jurídico, puede tener para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992, relevancia su interés, el cual no puede ser otro que aquél en el cual sus destinatarios tengan relación directa con el mismo”. Por otra parte, el interés se torna en particular, cuando la adopción de una decisión en un asunto concreto le generaría al parlamentario un provecho o beneficio, específico y personal, para sí mismo o para quienes de acuerdo con la ley se encuentren relacionados con él, y que no obstante estar consciente de dicha circunstancia, no manifiesta su impedimento para participar en el debate o votación correspondiente. Finalmente, el interés debe ser inmediato, con el propósito de excluir sucesos o hechos contingentes e imprevisibles, sobre los cuales no sea posible determinar o predecir con cierto grado de convicción y de evidencia fáctica su realización en el futuro (...)”¹¹ -negrillas y subrayado fuera del texto-.

17.14. Del contraste de la jurisprudencia en cita con los hechos probados se establece que, en el caso analizado no se encuentra que el diputado Silva García tuviere un interés directo distinto a conservar el orden jurídico, al manifestar su oposición a la reforma de la planta de personal que suprimía un cargo que bajo su presidencia creó mediante resolución, por las razones que pasan a exponerse:

17.15. La solicitud mediante derecho de petición de información hecha por el demandado al presidente de la asamblea en el año 2025, en desarrollo del proyecto de acuerdo de ordenanza 02, por el cual se reestructura la planta de personal, se hizo a nombre del asambleísta y de la funcionaria nombrada por él como presidente de la DUMA.

17.16. Parecería que ese actuar en nombre de otro como lo anunció en la petición, indicaría que estuviera representando un interés particular de un tercero. Sin embargo, no aparece poder que lo acredite, ni tampoco ratificación de la contadora a fin de constituir el ejercicio de una agencia oficiosa, en consideración a que el artículo 5.º (1) del CPACA indica que las personas tienen derecho a presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades sin necesidad de apoderado, con lo cual pueden actuar directamente.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Fecha: 8 de marzo de 2016. Radicación número: 11001-03-15-000-2014-00925-00(PI). Actor: FERNANDO JAVIER MEZA PUENTE Y OTROS. Demandado: EDUARDO ALFONSO CRISSIEN BORRERO.

17.17. Por ello, en caso que se actúe directamente o sin apoderado, pero se invoque ser agente oficioso, habrá de acreditarse la situación especial que le impida al agenciado actuar directamente por circunstancias excepcionales como enfermedad, incapacidad, lejanía o cualquier condición que se lo impida, sin el requisito de ser abogado, tomando para ello los derroteros del artículo 57 del CGP.¹²

17.18. De manera que no está acreditada la agencia oficiosa, que de haberlo sido tampoco genera un interés personal, en tanto esta procede por situaciones excepcionales que, bajo el principio de solidaridad, se actúa en favor de quien está impedido para ejercer un derecho, que en el caso concreto correspondía a un derecho fundamental como el de petición. Lo anterior, sin olvidar que la respuesta del presidente de la Asamblea no reparó en la legitimación en la causa de quien peticionaba, y simplemente respondió al único acreditado para ello que fue el diputado Silva García, de manera que, porque una petición obre un actuar en nombre de alguien sin acreditarlo, ello no configura un elemento para colegir el nacimiento de un indicio para un conflicto de intereses.

17.19. De otra parte, debe analizarse si la intervención del diputado consistente en oponerse al proyecto de ordenanza de restructuración de la planta de personal que conllevaba la supresión de un cargo creado bajo la presidencia del diputado Silva García, y estructura un conflicto de intereses.

17.20. La Sala estima que no existe el invocado conflicto de intereses, pues, al revisar el artículo 11(1) del CPACA, no fue demostrado que entre el diputado y la contadora cuyo cargo se proponía suprimir existiera parentesco por consanguinidad, afinidad o primero civil, que fuesen compañeros permanentes, o tuvieran vínculo societario de hecho o derecho entre sí.

¹² **“ARTÍCULO 57. AGENCIA OFICIOSA PROCESAL.** Se podrá demandar o contestar la demanda a nombre de una persona de quien no se tenga poder, siempre que ella se encuentre ausente o impedida para hacerlo; bastará afirmar dicha circunstancia bajo juramento que se entenderá prestado por la presentación de la demanda o la contestación.

El agente oficioso del demandante deberá prestar caución dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación que se haga a aquel del auto que admita la demanda. Si la parte no la ratifica, dentro de los treinta (30) días siguientes, se declarará terminado el proceso y se condenará al agente oficioso a pagar las costas y los perjuicios causados al demandado. Si la ratificación se produce antes del vencimiento del término para prestar la caución, el agente oficioso quedará eximido de tal carga procesal. La actuación se suspenderá una vez practicada la notificación al demandado del auto admisorio de la demanda, y ella comprenderá el término de ejecutoria y el de traslado. Ratificada oportunamente la demanda por la parte, el proceso se reanudará a partir de la notificación del auto que levante la suspensión. No ratificada la demanda o ratificada extemporáneamente, el proceso se declarará terminado.

Quien pretenda obrar como agente oficioso de un demandado deberá contestar la demanda dentro del término de traslado, manifestando que lo hace como agente oficioso.

Vencido el término del traslado de la demanda, el juez ordenará la suspensión del proceso por el término de treinta (30) días y fijará caución que deberá ser prestada en el término de diez (10) días.

Si la ratificación de la contestación de la demanda se produce antes del vencimiento del término para prestar la caución, el agente oficioso quedará eximido de tal carga procesal.

Si no se presta la caución o no se ratifica oportunamente la actuación del agente, la demanda se tendrá por no contestada y se reanudará la actuación.

*El agente oficioso deberá actuar por medio de abogado, **salvo en los casos exceptuados por la ley.**”*
(Resaltado fuera del texto original)

17.21. Ahora bien, sobre un interés directo en la regulación, a primera vista podría decirse que sí, pues, buscaba que no se modificase la planta de personal de la Asamblea y la supresión de un cargo creado durante su presidencia. Sin embargo, ese motivo no devela un interés particular, directo y opuesto al ejercicio de sus competencias como pasa a verse.

17.22. Vista la intervención del diputado Silva García, se refirió consistentemente a un análisis de legalidad de su actuación al crear el cargo cuya supresión se proponía, así como *contrario sensu* las inconsistencias, legales, técnicas y de mérito u oportunidad del proyecto de ordenanza de restructuración de la planta de personal que se debatía.

17.23. Recuérdesse que el artículo 1.º constitucional prescribe que “*Colombia es un estado social de derecho*”, bajo la enseña de una democracia participativa, en que tanto particulares como autoridades están sometidas a la Constitución y la Ley, y estas últimas con más rigor porque además de responder por su violación directa, lo serán también por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, según el artículo 6º *ibídem*.

17.24. Adicionalmente, el artículo 122 establece que “*no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley y el reglamento*” adicionado por el mandato que “*ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar el juramento de cumplir y defender la constitución y desempeñar los deberes que le incumben*”.

17.25. Parafraseando a Hamilton en el Federalista núm. 27 *las leyes (...), respecto a los objetos enumerados y legítimos de su jurisdicción, se convertirán en la SUPREMA LEY del país; **cuya observancia todos los oficiales, legislativos, ejecutivos y judiciales de cada Estado, estarán obligados por la santidad de un juramento. Así, las legislaturas, tribunales y magistrados** quedarán incorporados en la operación del gobierno (...) en la medida que corresponda la autoridad legítima y constitucional de éste; y resultarán auxiliares en el cumplimiento de sus leyes. Resaltado fuera del texto original).*

17.26. En consecuencia, el juramento como manifestación pre-requisito solemne para entrar al servicio público, es un mandato perentorio de defensa y cumplimiento ineludible del orden jurídico, representa el sometimiento de la autoridad al derecho y a la legalidad, para evitar la arbitrariedad y la restricción ilegítima de las libertades y derechos de sus conciudadanos.

17.27. Así las cosas, la intervención del diputado Silva García, con independencia que le asista o no razón en sus planteamientos, fue en defensa de la legalidad, en tanto buscaba reforzar que su actuar fue en derecho al crear un cargo de profesional en la Asamblea y, de otra parte, hacer ver las desavenencias de legalidad del proyecto de ordenanza debatido de modificación de la planta de personal.

17.28. Ahora bien, ¿cuál podría ser el beneficio, particular, actual y directo que derivaría el diputado con su intervención? Para la parte demandante consiste en evitar las investigaciones penales, disciplinarias y de responsabilidad fiscal. La Sala estima que tales circunstancias por sí solas

no son denotativas de un interés generador de conflicto entre el propio del cargo y uno personal, porque con independencia de las resultas de ser modificada la planta de personal y suprimido el cargo creado en 2024, la funcionaria contadora carecía de un vínculo sanguíneo, afectivo o de negocios, o que implicara que conservar el empleo de esa funcionaria le interesara al diputado o a su núcleo personal o familiar, o le reportara un beneficio económico.

17.29. Asimismo, el acto ADC 085 de 2024 que creó un cargo de profesional en la asamblea de Casanare y posteriormente derogado en 2025, conserva su presunción de legalidad hasta cuando no sea suspendido o anulado por la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, de manera que cualquier afirmación sobre la ilegalidad o no de los mismos carece de relevancia para mantener o no la validez de los actos administrativos, más cuando la declaratoria de nulidad de los actos administrativos y la excepción inconstitucionalidad es competencia exclusiva del poder judicial.

17.30. En todo caso, es de advertirse que, en la audiencia de pruebas, el contralor Cipriano Castro Medina, quien fue llamado a testificar en tal calidad, manifestó que el ente fiscal no había dispuesto ni recomendado la creación de algún cargo de grado 01 en la Asamblea, pues ello sería actuar en contra de sus competencias y la finalidad del proceso fiscal.

17.31. Ninguna incidencia tiene la intervención del diputado en cuanto una exoneración de responsabilidad, penal, disciplinaria o fiscal, porque la Duma no es el juez natural para conocer de estas acciones, sin olvidar que su titularidad corresponde, en su orden, a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General Nación y la Contraloría General de la República, acción cuya característica es ser oficiosa, por tanto, ningún beneficio real y cierto deriva el diputado demandado, si su intervención en la asamblea fuere exitosa, aun si no se hubiere aprobado el proyecto de reforma a la planta de personal, porque esos órganos constitucionales y autónomos pueden ejercer la respectiva competencia, sin apego a lo debatido en la asamblea y encontrarlo luego del respectivo proceso responsable.

17.32. Así mismo, el artículo 33 constitucional prescribe que toda persona tiene el derecho a no auto incriminarse, esto es, a no inculparse y tiene el derecho a guardar silencio, pero ello no significa que deba hacerlo así cuando considere que su actuar es conforme a derecho, pues, ello sería contrario al principio que no es válido ir contra sus propios actos¹³.

17.33. Este es un principio general del derecho de vinculación de los actos propios, entendido como la aceptación de las consecuencias vinculantes que se desprenden de ellos. Supone la conexión directa del autor a los resultados de un acto con prohibición de adoptar después un comportamiento incompatible con el mismo.

17.34. Es una regla ligada al principio de buena fe y ambos preservan la exigencia de un deber de comportamiento coherente con lo ya realizado a fin de dar protección a la razonable confianza depositada, por tanto, una decantación de principios jurídicos esenciales, como los de buena fe,

¹³ *Nemo potest contra factum proprium venire*

seguridad jurídica y respeto a la confianza legítima que implica la vinculación del autor de una declaración de voluntad al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento final en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno.

17.35. Bajo esta perspectiva, resulta reprochable edificar un conflicto de intereses, cuando el autor de un acto busca su defensa acudiendo a sostener el orden jurídico, con independencia que su postura deba ser reconocida o no como válida, porque su obrar es en defensa del orden ya mencionado, conforme al juramento de salvaguardar la Constitución y la Ley, asunto que es expreso y no supuesto o implícito, por ello no se puede obligar a guardar silencio para evitar que defendiera su propio acto.

17.36. Así las cosas, la intervención en el debate del proyecto de ordenanza de modificación de la planta de personal de la asamblea, no le generó ningún privilegio o beneficio para sí o para un tercero con el que debiera tener una vinculación para configurar la causal de pérdida de investidura.

17.37. Así mismo, si el diputado con su intervención buscaba preservar su buen nombre, este no fue un objetivo que se trasluciere de esta, ni tampoco manifestó el diputado que ello le causaba perder credibilidad institucional y/o social, pues, simplemente el debate giró en torno a posiciones jurídicas disimiles, asunto propio del contexto del ejercicio de la actividad política, legalidad de los actos que lo define el juez contencioso administrativo.

17.38. En consecuencia, la Sala encuentra que, no fue probado el conflicto de intereses constitutivo de la causal de pérdida de investidura, alegada por la parte demandante, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

18. COSTAS

18.1 El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 prevé:

“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

18.2 De acuerdo con la norma en cita, dado que en este medio de control se ventila un interés público, no es procedente la condena en costas.

19. DECISIÓN

19.1 En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda de pérdida de investidura promovida por el señor **CARLOS RAMÓN LIZARAZO MANRIQUE** contra el señor **HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA**,

atendiendo las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

SEGUNDO: ABSTENERSE de condenar en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, **REMITIR** copia de esta decisión al señor presidente de la Asamblea departamental de Casanare, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, de conformidad por lo normado por el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018¹⁴.

CUARTO: En firme esta decisión, **ARCHIVAR** las diligencias, dejando las constancias y anotaciones de rigor en el Sistema de Información Judicial.

(Aprobado en Sala de 15 de agosto de 2025, Acta número 95)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente SAMAI
LEONARDO GALEANO GUEVARA
MAGISTRADO

Firmado Electrónicamente SAMAI
AURA PATRICIA LARA OJEDA
MAGISTRADA

Firmado Electrónicamente SAMAI
INÉS DEL PILAR NÚÑEZ CRUZ
MAGISTRADA

¹⁴ “ARTÍCULO 15. Ejecutoriada la sentencia se comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo. Cuando el Consejo de Estado advierta la posible comisión de hechos punibles por parte del Congresista, o temeridad o mala fe en la acusación, la sentencia ordenará que se compulsen copias de toda la actuación a las autoridades competentes para las investigaciones y sanciones correspondientes.”