

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veinticuatro (24) septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Acción: Pérdida de Investidura
Demandante: Carlos Eduardo Gámez Ávila
Demandado: Jorge Eduardo García Gutiérrez
Expediente: 85001-2333-000-2025-000089-00

ACUMULADO: 85001-2333-000-2025-00096-00
Demandante: Tulio César Hernández Hoyos
Demandado: Jorge Eduardo García Gutiérrez

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

Ingresa el expediente al Despacho con informe secretarial indicando que el auto del 15 de agosto de 2025, por medio del cual se decretó la acumulación del proceso y rechazó la reforma de la demanda efectuada por el demandante dentro del radicado 85001-2333-000-2025-000089-00, se encuentra en firme.

Revisados los expedientes concernidos, se observa que en el radicado 85001-2333-000-2025-000089-00 está pendiente de resolver sobre las pruebas y, en el 85001-2333-000-2025-00096-00, para resolver la solicitud de medida cautelar realizada por el demandante.

Ahora bien, el artículo 150 inciso 4º del CGP señala que los procesos acumulados se tramitarán conjuntamente, con suspensión de la actuación más adelantada, hasta que se encuentre en el mismo estado; por lo tanto, corresponde resolver en primer lugar la medida cautelar del radicado 85001-2333-000-2025-00096-00, a fin de que ambos expedientes se encuentren en la misma etapa.

I. ANTECEDENTES

Expediente: 85001-2333-000-2025-000089-00

1.1. Solicitud de medida cautelar (fls. 4 archivo 1 índice 0003 Samai)

El señor Tulio César Hernández Hoyos, solicita se decrete la suspensión del ejercicio de la investidura del diputado de la Asamblea de Casanare Jorge Eduardo García Gutiérrez.

1.2. Hechos que soportan la medida cautelar (fls. 4 archivo 1 índice 0003 Samai)

Señala que en sesión del 28 de noviembre de 2024 el demandado votó su propio impedimento dentro del proceso de elección del secretario general de la corporación, pese a estar directamente incurso en causal objetiva de conflicto de intereses, derivada de una denuncia penal interpuesta por uno de los aspirantes al cargo. Actuación que vulneró el principio de imparcialidad, al tener interés personal, directo y actual y que, contradice la sentencia C-337 de 2006 de la Corte Constitucional y jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual los miembros de las corporaciones públicas no pueden votar sus propios impedimentos por ser parte interesada en la decisión.

Agrega que, la conducta del diputado accionado fue dolosa, porque tenía experiencia previa, formación jurídica y antecedentes en los que había actuado de forma correcta en casos similares, lo que descarta un error razonable o excusable.

Resalta que la finalidad de la medida cautelar es proteger la supremacía del interés general y la moralidad administrativa, evitar la consolidación de situaciones jurídicas irregulares y preservar la eficacia del fallo judicial.

1.3. Documentos que soporta la solicitud

Con la demanda se aportan las siguientes pruebas documentales:

1. El 8 de noviembre de 2023 se expidió credencial expedida por los miembros de la Comisión Escrutadora General de la Organización Electoral, mediante la cual declararon la elección del señor Jorge Eduardo García

Gutiérrez, como diputado por el departamento de Casanare para el periodo constitucional 2024 y 2027, por el Partido Liberal Colombiano. (fl. 1 archivo 4 índice 0003 Samai)

2. Acta de sesión No. 001 del 1° de enero de 2024 de la Asamblea Departamental de Casanare, en la cual tomaron posesión los diputados electos para el periodo constitucional 2024 y 2027, entre ellos el demandado. (fls. 199 a 225 archivo 4 índice 0003 Samai)
3. Acta de sesión No. 0005 de 9 de enero de 2024 de la misma corporación donde se llevó a cabo la elección del secretario general para el periodo 2024, donde el aquí demandado se declaró impedido, se sometió a votación de la plenaria obteniendo 10 votos positivos, en la cual no participó en la votación. (fls. 55 a 59 archivo 4 índice 0003 Samai)
4. Ordenanza No. 001 del 23 de enero de 2024 *"Por la cual se modifica el reglamento interno de la Asamblea Departamental de Casanare y se compila un nuevo texto"*, la que incluye el régimen de conflicto de interés en su artículo 198. (fls. 95 a 197 archivo 4 índice 0003 Samai)
5. Acta de sesión ordinaria No. 082 del 28 de noviembre de 2024 de la Asamblea Departamental de Casanare, en la que se realizaría la elección del secretario general para la vigencia 2025, al inicio de la misma se leyó impedimento que fuera radicado por el demandado para participar en ese trámite por denuncia penal interpuesta uno de los postulados al cargo, acto seguido el presidente de la corporación sometió a discusión y votación de la plenaria el impedimento, que aprobado con 11 votos positivos, incluido el efectuado por el señor García Gutiérrez. (fls. 2 y 6 archivo 4 índice 0003 Samai)
6. Copia del formato de hoja de vida de la función pública del señor Jorge Eduardo García Gutiérrez, acreditando que es profesional en gobierno y relaciones internacionales (2019), recibió inducción diputados electos 2024 – 2027 por parte de la Escuela Superior de Administración Pública S. A., entre otros soportes. (fls. 78 y 94 archivo 4 índice 0003 Samai)

1.4. Trámite de la medida cautelar (índice 00006 a 00016 Samai)

Mediante auto de 23 de julio de 2025, se dispuso correr traslado de la medida cautelar a la parte demandada por el término de 5 días para que emitiera pronunciamiento, decisión que fue notificada el día 24 del mismo mes y año.

1.5. Oposición (fls. 14 y 19 archivo 15 índice 00017 Samai)

El 29 de julio de 2025, el demandado por conducto de apoderado se pronunció de formar oportuna, oponiéndose a su decreto, al considerar que la petición no logra construir una apariencia de buen derecho que justifique la suspensión de su investidura, con evidente carencia de sustento fáctico y jurídico, errada interpretación sobre la finalidad de la causal alegada.

Explica que no hay conflicto de intereses por ausencia de elemento objetivo, por carencia de interés y beneficio particular, directo y actual, y que su voto afirmativo de su impedimento generó su exclusión del debate y la votación de la elección de secretario general, lo que le representó la confirmación de su propia decisión ética de abstención, concluye que la conducta es atípica.

Tampoco, se presenta el elemento subjetivo, porque la experiencia o formación de un servidor público no constituye prueba de su intencionalidad dolosa o gravemente culposa; por lo tanto, corresponde al demandante la carga de probar este presupuesto.

Afirma que tampoco se acredita peligro de la demora, en este caso, porque la votación ocurrió hace más de 8 meses, por ende, la permanencia como diputado en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, no representa un peligro actual o continuado para los principios invocados en la demanda.

Agrega que, la suspensión de un representante elegido democráticamente antes de una sentencia definitiva es una medida que considera extremadamente drástica y desproporcionada, porque el interés general se protege en primera medida respetando el mandato democrático y con la garantía de un debido proceso judicial.

II. CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta la solicitud de medida cautelar elevada por la parte demandante, el despacho procederá a estudiar la viabilidad de su decreto,

conforme a las normas y preceptos legales que fijan los requisitos para la concesión de esta.

2.1. Problemas jurídicos

¿Es procedente la solicitud de medida cautelar, en el proceso de pérdida de investidura de diputados?

¿La medida cautelar solicitada encaminada a suspender la investidura del diputado demandado cumple los requisitos legales para su decreto?

2.2. Tesis del despacho

La respuesta al primer problema jurídico es afirmativa, porque si bien la Ley 1881 de 2018 no regula lo concerniente a las medidas cautelares en los procesos de desinvestidura, su artículo 21 remite de forma supletiva al CPACA; por ende, es posible dictar medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, siempre y cuando se cumplan los presupuestos señalados en la ley para tal efecto.

De otra parte, la respuesta al segundo problema jurídico es adversa, verificada la actuación y los argumentos que soportan la petición cautelar, en este momento procesal no es posible establecer que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, y tampoco que de no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse, los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Lo anterior, considerando que la conducta analizada según la causal de pérdida de investidura atribuida en la demanda, se concreta al trámite del impedimento que presentó el accionado ante la corporación el 24 de noviembre de 2024, de lo cual no emerge con claridad que su permanencia en el cargo resulte más gravoso para el interés público, tampoco que se encuentre en presencia de un perjuicio irremediable para los principios que pretenden proteger con la

demanda o que los efectos de la sentencia que acabe con la instancia sean nugatorios.

2.3. Premisas jurídicas

La Ley 1881 de 2018 que regula la pérdida de investidura de congresistas y aplicable a concejales y diputados según lo establecido en su artículo 22, no contempla medidas cautelares; no obstante, en aplicación del artículo 21 de la norma, en aquellos aspectos no contemplados en esta Ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y del Contencioso Administrativo, que sí regula lo referido a la figura mencionada.

En relación con la procedencia de las medidas cautelares, el Consejo de Estado en providencia de 06 de febrero de 2019, explica:

*“Ley 1881 de 2018, que en su artículo 1º establece que «el proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. (...) El artículo 21 ibidem señala que en los demás aspectos no contemplados en dicha Ley, se seguirá lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, de forma subsidiaria, el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.(...) **las medidas cautelares pese a no estar contenidas en el trámite especial dispuesto para el efecto, resultan procedentes dentro de la acción de pérdida de investidura por la remisión al CPACA**”¹*

Con fundamento en la jurisprudencia previa, es procedente estudiar las medidas cautelares que se presenten en los procesos de pérdida de investidura, para lo cual se traen a colación las normas que, al respecto, contiene el CPACA:

“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, **antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia,** de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

(...)

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SALA VEINTIUNO ESPECIAL DE DECISIÓN; providencia de 06 de febrero de 2019, Rad. No: 11001-03-15-000-2018-04505-00(A), C. P.: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS; Actor: PAULA ANDREA LANDÁZURI OJEDA; Demandado: VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA

ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. *Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

(...)

4. *Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos (...)*". (Negrilla fuera de texto)

Por su parte, el artículo 231 del CPACA establece los requisitos sustanciales que deben analizarse para decretar medidas cautelares, así:

"ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."*

Pues bien, de las normas previamente transcritas, se colige que en todos los procesos que se adelanten ante esta jurisdicción, se puede decretar en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, para lo cual, puede entre otras, impartir órdenes o imponer obligaciones de hacer o no hacer a cualquiera de las partes del proceso e incluso puede adoptar medidas cautelares de urgencia, si evidencia que no es posible agotar el término establecido en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre el punto, el Consejo de Estado en un caso similar, donde se pidió medida cautelar de urgencia, pero al no cumplir los requisitos para ello se le impartió el trámite de medida cautelar procesal, señaló lo que a continuación se transcribe:

*“El actor con la demanda de pérdida de investidura solicitó “ordenar a quien corresponda y sea de su competencia, **de forma URGENTE**, decretar las medidas cautelares correspondientes y se separe de su curul de senadora de la República de Colombia, a la señora ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA (...)”. (Subrayado fuera de texto).*

(...)

Observa el Despacho que, el solicitante más allá de expresar los hechos y normas en los cuales sustenta la pretensión de desinvestidura y la medida cautelar de separación del cargo de la demandante, no cumple con la carga de argumentar y demostrar la existencia o inminencia de una afectación del interés público o general, de un perjuicio irremediable²⁵ o la ineficacia de los efectos de la futura sentencia, ante la negativa al decreto de la cautela pretendida.

En el contexto propio del presente caso, no se observa elemento alguno –atendiendo a la tipología de la medida cautelar solicitada- el cual permita inferir que la negativa a la solicitud pueda afectar gravemente el interés público; por el contrario dado que el medio de control ejercido tiene una connotación sancionatoria, ésta en éste momento, podría afectar sin justificación los derechos de la demandada y de los ciudadanos que con su voto le otorgaron el mandato popular.

Tampoco se observa, que en el presente evento, se esté frente a la ocurrencia de un perjuicio de carácter irremediable para los derechos que pretende proteger el demandante –bajo criterios de urgencia, inminencia e impostergabilidad-, ni que la negativa del decreto de la medida cautelar pueda hacer ineficaz una futura sentencia de desinvestidura, pues ésta en caso de ser estimatoria de las pretensiones de la demanda tendría como efecto el retiro inmediato del cargo desempeñado por la demandada –además de la correspondiente inhabilidad-.”²

2.4. Caso concreto

El actor con la demanda de pérdida de investidura pretende que se decrete la pérdida de investidura del diputado de la Asamblea Departamental de Casanare Jorge Eduardo García Gutiérrez, aduciendo un evidente conflicto de interés tal y como lo dispone el artículo 60 numeral 1 de la Ley 2200 de 2022, y de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018 remitir copia de la sentencia al señor presidente de la corporación, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior.

En cuanto a la medida cautelar, pide *“la suspensión del ejercicio de la investidura por parte del señor Jorge Eduardo García Gutiérrez (...) como miembro de la*

² CONSEJO DE ESTADO. SALA ESPECIAL DE DECISIÓN DIEZ (10) DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA. Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Auto del 25 de febrero de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-00061-00. Actor: Efraín Segundo Negrette Torres. Demandado: Angélica Lisbeth Lozano Correa.

Asamblea Departamental de Casanare", de acuerdo con lo anterior, corresponde a la consagrada en el numeral 4 del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 consistente en ordenar a la autoridad competente suspender del ejercicio de las funciones como diputado al accionado.

Así las cosas, se procede a analizar cada uno de los presupuestos sustantivos necesarios para decretar la medida cautelar consagrados en el artículo 231 ibidem, en los siguientes términos:

- i.) La demanda esté razonadamente sustentada en derecho: requisito que se cumple porque se exponen fundamentos de hecho y de derecho que dan fundamento a las pretensiones, de forma coherente. Plantea una causal concreta tanto en la demanda como en la solicitud cautelar, violación del régimen de conflicto de intereses consagrada en el artículo 60 numeral 1 de la Ley 2200 de 2022, materializada porque participó en la votación de su propio impedimento en sesión plenaria realizada el 28 de noviembre de 2024, pese a tener en su criterio interés directo y personal en decisión.
- ii.) La demostración de la titularidad del derecho invocado: esta exigencia debe analizarse teniendo en cuenta que el control de pérdida de investidura es un medio de control de carácter público, porque su propósito es la protección del ordenamiento jurídico, los mandatos constitucionales que exigen probidad, rectitud e integridad de los servidores públicos de elección popular. Así las cosas, en los términos de los artículos 143 de la Ley 1437 de 2011 y 2 de la Ley 1881 de 2018, el señor Tulio César Hernández Hoyos al demostrar desde la radicación de la demanda su condición de ciudadano, ostenta la titularidad del mencionado derecho.
- iii.) Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla y, que de no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan

serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios:

En relación con estos dos presupuestos, se observa que el solicitante como fundamento de la medida cautelar reitera los hechos que sirven de fundamento a la pretensión de pérdida de investidura, y agrega que esta se requiere para proteger la supremacía del interés general y la moralidad administrativa, evitar la consolidación de situaciones jurídicas irregulares y preservar la eficacia del fallo judicial.

Al respecto el Despacho considera que, de los elementos de prueba allegados hasta esta etapa del proceso, no es posible colegir que negarla resulte más gravoso para el interés público, por cuanto se cuestiona el actuar del demandado en relación al trámite del impedimento que presentó en sesión del 28 de noviembre de 2024 en una sesión plenaria, lo que no permite concluir que su permanencia en el cargo de modo alguno ponga en riesgo el ejercicio de las competencias y funciones de la corporación.

Aunado a lo anterior, como lo ha sostenido el Consejo de Estado en auto del 25 de febrero de 2020, proferido en el proceso de pérdida de investidura con radicación No. 11001-03-15-000-2020-00061-00, ante la naturaleza del medio de control, que es eminentemente sancionatorio, en este trámite inicial se podría afectar injustificadamente los derechos del accionado y de los ciudadanos que con su voto le otorgaron el mandato popular de representarlos.

Tampoco, se acredita la ocurrencia de un perjuicio irremediable para los derechos que pretende resguardar el accionante, porque no se desarrolla argumentación alguna que permita establecer el daño que se produce de manera cierta e inminente sobre los principios invocados como el de probidad, imparcialidad y moralidad; en tanto, como se dijo el objeto del litigio ocurrió en el mes de noviembre de 2024.

En cuanto al riesgo de la eficacia de la sentencia, se precia que en el evento de accederse a las pretensiones de la demanda tendría como efecto el retiro inmediato del cargo que ejerce el accionado y la correspondiente inhabilidad, de manera que no le asiste razón al accionante.

En conclusión, la medida cautelar no satisface los presupuestos de los artículos 230 y 231 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Por consiguiente, el Despacho,

RESUELVE:

ÚNICO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante dentro del radicado 85001-2333-000-2025-00096-00.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE -SAMAI
AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada