



Demandantes: Heyder Alexander Silva García y otro
Demandado: Wilmer Alonso Vega Mendoza, secretario Asamblea Departamental del Casanare
Rad: 85001-23-33-000-2025-00002-01 (principal)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

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

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicado: 85001-23-33-000-2025-00002-01 (principal)
85001-23-33-000-2024-00136-00 (acumulado)
Demandantes: HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA
GONZALO RAMOS ROJAS
Demandado: WILMER ALONSO VEGA MENDOZA, SECRETARIO
GENERAL DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE
CASANARE

Tema: Normativa aplicable a la elección de los secretarios generales de las
asambleas departamentales.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el demandado, contra la sentencia del 3 de septiembre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, que declaró la nulidad del acto de elección del señor Wilmer Alonso Vega Mendoza, como secretario general de la asamblea de dicho departamento.

I. ANTECEDENTES

1.1. Las demandas

Los señores Heyder Alexander Silva García (2025-00002-00) y Gonzalo Ramos Rojas (2024-00136-00) formularon el medio de control de nulidad electoral contemplado en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, con fundamento en la siguiente pretensión:

Declarar la nulidad de la elección del Secretario General de la Asamblea Departamental de Casanare – Wilmer Alonso Vega, vigencia 2025 contenida en el acta de sesión ordinaria No. 082-28-11-2024.

1.2. Hechos

En consideración a que la situación fáctica planteada por los demandantes es similar, la Sala la sintetiza así:

Comentaron que el 28 de noviembre de 2024, la Asamblea Departamental de Casanare celebró la sesión ordinaria con el propósito de elegir al secretario general para el periodo 2025, con la presencia de diez (de once) diputados, ya que el señor Jorge Eduardo García se declaró impedido y no participó en la votación.



Mencionaron que en la referida sesión el diputado Wilder Andrés Ávila recusó a su homóloga, la señora Marisela Duarte Rodríguez, bajo el argumento de la existencia de un conflicto de interés por su cercanía con una de las aspirantes al mencionado cargo, lo cual no fue aceptado, quien además participó en la votación de su propia recusación, que concluyó con 5 votos a favor y 5 en contra, razón por la cual debía repetirse para dirimir el empate.

Destacaron que, previo a efectuar una nueva votación para resolver el cuestionamiento de imparcialidad en comento, el diputado Omar Ortega advirtió a la recusada que no debía votar con fundamento en lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-337 de 2006. No obstante, la señora Duarte Rodríguez participó por lo que persistió el empate; por tal razón, de acuerdo con lo dispuesto por el reglamento de la asamblea, se entendió negada la recusación y se dio continuidad al proceso de elección del secretario(a) general.

Precisaron que, sin embargo, el diputado Juan Fernando Mancipe propuso una recusación contra el señor Heyder Alexander Silva García, quien manifestó no estar incurso en la causal de impedimento señalada pero se abstuvo de votar en la resolución de su propia recusación; finalmente, aquella se aceptó con 5 votos a favor y 4 en contra, lo que redujo a 9 el número de miembros de la corporación pública que participarían en la elección del secretario(a) general.

Resaltaron que, de otro lado, el diputado Luis Alejandro López Ríos presentó una recusación contra su compañero Juan Fernando Mancipe Pérez, quien se abstuvo de participar en su trámite, produciéndose un empate y entendiéndose negada, por lo que aquel votó en la designación del demandado.

Indicaron que el diputado Henry Pérez Hernández propuso anular y repetir la votación adelantada respecto de la recusación de su homóloga Marisela Duarte Rodríguez para corregir la irregularidad (pues ella votó); en consideración a ello, se repitió la votación, aquella se abstuvo de votar y como el empate persistió (pues previamente se aceptó otra recusación) se ratificó la negativa.

Señalaron que, agotado el trámite de las recusaciones en comento, se procedió con la elección del señor Wilmer Alonso Vega como secretario general de la Asamblea Departamental del Casanare.

1.3. Concepto de la violación

Invocaron como normas desconocidas los artículos 40 de la Constitución Política, 23.1.b de la Convención Americana de Derechos Humanos, 3 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Casanare y 137 del CPACA.

Alegaron que se vulneró el derecho a elegir contenido en el artículo 40 superior, en la medida en que el bloque político conformado por i) Henry Pérez Hernández, ii) Germán Pinzón, iii) Marisela Duarte, miembros del partido Centro Democrático, iv) Juan Fernando Mancipe del partido Nuevo Liberalismo, y v) Luz Mery Niño del Partido Liberal, para ganar la Secretaría General de la Asamblea, intencionalmente y por la vía de la recusación infundada, impidieron el voto del diputado Heyder Silva García; es decir, deliberadamente



neutralizaron el derecho a elegir y por tanto lograron un voto más que significó quedarse con la referida dignidad.

Argumentaron que la diputada Marisela Duarte Rodríguez votó su propia recusación contraviniendo la sentencia C-337 del 2006 de la Corte Constitucional, en la que se estableció que a los congresistas (y por extensión, a los diputados) les está vedado participar en la decisión de su propia solicitud de impedimento o recusación.

Enfatizaron que se transgredió el artículo 23.1.b de la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que se sacrificó el derecho a elegir del diputado Silva García por intereses particulares del bloque mayoritario de la duma departamental.

Sustentaron que el acto de elección es contrario al reglamento interno de la corporación, que en su artículo 150 regula el trámite de empates en las votaciones. En esa disposición se indica claramente que, cuando ello sucede debe repetirse la votación y si persiste, la proposición o recusación se entiende negada. En la práctica, la participación de la diputada Marisela Duarte Rodríguez en la votación de su propia recusación fue determinante para que el resultado quedara 5-5 en dos ocasiones; ello llevó a que la recusación se entendiera negada y ella pudiera seguir participando en la elección.

Mencionaron que, si la recusada se hubiera abstenido de votar, como lo exigen el reglamento y la jurisprudencia constitucional, el resultado habría sido diferente (4-5), y la recusación habría prosperado, apartándola del proceso de elección del secretario general de la asamblea.

Precisaron que dicha irregularidad fue advertida por el diputado Omar Ortega quien citó expresamente el precedente constitucional y solicitó a la recusada abstenerse de votar, recomendación que fue ignorada.

Afirmaron que la conducta de la señora Duarte Rodríguez, al no apartarse de la votación de su propia recusación, garantizó que su bloque político mantuviera la mayoría necesaria para elegir al candidato de su preferencia a la secretaría general, lo que evidencia un interés particular y un conflicto de intereses que vició el proceso electoral, al desconocerse los principios de transparencia e imparcialidad.

1.4 Actuaciones procesales

1.4.1 La admisión

Por auto del 28 de enero de 2025 se admitió la demanda en el expediente 2025-00002-00 y se ordenaron las notificaciones de rigor. Lo propio sucedió en el expediente 2025-00136-00 el 30 de enero del año en curso, providencia en la que además, se denegó la medida cautelar formulada.

1.4.2 Contestaciones de la demanda

1.4.2.1 Wilmer Alonso Vega Mendoza – demandado

Mediante apoderado, contestó las demandas en los siguientes términos:



Explicó la diferencia entre el régimen de impedimentos y recusaciones y el conflicto de interés.

Destacó que el Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Casanare, no reguló lo atinente al trámite de los impedimentos y recusaciones. Sin embargo, por analogía debe observarse lo previsto sobre el particular en el artículo 294 de la Ley 5 de 1992.

Explicó que, conforme a dicha disposición, toda recusación debe estar formalmente sustentada con pruebas pertinentes, conducentes y útiles, de la cual debe dársele traslado inmediato a la comisión competente para el efecto; para el caso de la Asamblea de Casanare corresponde a la de Ética, Gobierno y Asuntos Institucionales, para que la misma en el término de tres (3) días hábiles dé a conocer su decisión a través de resolución motivada.

Anotó que, teniendo en cuenta la integración normativa del Reglamento de la Asamblea de Casanare con la Ley 5 de 1992, como norma supletiva respecto al trámite de las recusaciones, debe reiterarse que, si bien sus causales taxativas son las mismas para la figura del impedimento, son dos figuras jurídicas diferenciadas.

Manifestó que al verificar lo acontecido en la sesión plenaria respecto al trámite que se les dio a las recusaciones formuladas, se deduce que el presidente de la corporación en aquel entonces (el cual destaca que es también demandante en este asunto), faltó a sus deberes y la diligencia que se desprende del cumplimiento de sus funciones, siendo el principal responsable de lo sucedido previo a la elección del demandado.

Señaló que con independencia del trámite irregular propiciado por el mismo presidente (demandante), lo cierto es que al final se decidieron las mentadas recusaciones, con la convalidación de la votación y aceptación tácita de todos los diputados presentes, quienes no objetaron la determinación del presidente y permitir su votación.

Agregó que, de otro lado, el Reglamento Interno de la Asamblea de Casanare al establecer los modos de votación prescribe en su artículo 148 que una de sus modalidades es la secreta, la cual sólo es admitida cuando se deba realizar una elección que implique depositar una papeleta en la urna dispuesta para tal efecto.

Destacó que, conforme a lo anterior, para la elección de contralor departamental y del secretario(a) general, la votación de cada uno de los diputados por los candidatos debe hacerse de manera secreta. De manera que, no es posible determinar el sentido del voto de cada uno de los asambleístas.

Argumentó que, conforme al artículo 198 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Casanare «para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: (...) 5. 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».

Sostuvo que la única causal de conflicto de interés es aquella referida al parentesco de los candidatos con alguno de los diputados.



Sustentó que, lo previsto por la Corte Constitucional en la sentencia C-337 de 2006, se refiere a la prohibición de los congresistas de participar en la resolución de su propio impedimento; esa última figura, insistió, es diferente a la de la recusación. Lo propio previó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, al referirse expresamente al trámite de los impedimentos, y no al de recusaciones.

Arguyó que no existe prohibición expresa para que un concejal, diputado o congresista recusado pueda votar sobre la misma solicitud de recusación. En consecuencia, en atención al principio de legalidad y su máxima jurídica «lo que no está prohibido está permitido», la actuación de la diputada Marisela Duarte no constituye una irregularidad sustancial que afecte la validez de la elección del demandado.

Recordó que el vicio de expedición irregular se estructura cuando las anomalías en el proceso de formación del acto, tengan el carácter sustancial de poder afectar el sentido de la decisión o que generen una lesión a los derechos fundamentales de los intervinientes en la respectiva actuación.

Manifestó que, en este asunto, no fue el hecho de la recusación en sí del presidente de la asamblea lo que, en su criterio, desconoce sus derechos fundamentales; por el contrario, se refiere al trámite otorgado. Con todo, recordó que era a dicho diputado a quien le correspondía direccionar el procedimiento para resolver las recusaciones.

Reiteró que, teniendo en cuenta que la elección del demandado se realizó mediante votación secreta, conforme al Reglamento Interno de la Asamblea de Casanare, este modo impide identificar qué votos provinieron de cada diputado. De modo que, a pesar de que el demandante alega que las situaciones de hecho que fundamentan su concepto de violación, determinaron la votación en la elección del secretario general, lo cierto es que, en virtud del principio de reserva del voto, ello no es posible de comprobar debido a la naturaleza de esta modalidad, la cual protege la libertad de elección y el fuero individual.

Sustentó que no puede afirmarse que el voto de algún diputado fue determinante, porque aquel es secreto y no hay manera de probarlo. Permitir que se presuma el contenido del sufragio en este caso, violaría la garantía de reserva y abriría la puerta a interpretaciones subjetivas, lo que debilita la seguridad jurídica de las elecciones no populares.

1.4.2.2 Asamblea Departamental de Casanare

Mediante apoderado intervino en los siguientes términos:

Refirió el procedimiento que se adelantó para la elección del secretario general de la duma departamental; asimismo, puso de presente las recusaciones formuladas y su resolución, relato que coincide con lo expuesto por los demandantes.

Mencionó que el resultado de la votación secreta para elegir al profesional que se desempeñaría como secretario general de la Asamblea Departamental de Casanare, periodo 2025, fue el siguiente:

1	DIANA MILENA JARRO RODAS	Cuatro (4) votos
2	WILMER ALONSO VEGA MENDOZA	Cinco (5) votos
3	YINETH KATHERINE SALINAS GARCÍA	Cero (0) votos



Destacó, al igual que el demandado, las diferencias entre las figuras de impedimento y recusación, así como el trámite que debe impartírseles, en especial a la segunda, conforme a lo previsto en la Ley 5 de 1992, por analogía. En todo caso, el trámite impartido no fue impuesto por algunos de los diputados, por el contrario, todos consintieron en que se adelantara de esa forma.

Concluyó que, si bien es posible aceptar la existencia de un error en el mecanismo implementado por el diputado Heyder Alexander Silva, presidente de la Asamblea, por el cual se tramitaron y decidieron las recusaciones, lo cierto es que, conforme se podrá verificar con las pruebas allegadas, no se desconoció derecho alguno de los diputados o de los aspirantes al cargo de secretario general. Por lo tanto, no es posible estructurar causal alguna de nulidad de la elección demandada.

1.5. Otras actuaciones de la primera instancia

En providencia del 6 de marzo de 2025, el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Casanare (2025-00002-00) advirtió que las excepciones propuestas por el demandado y la duma departamental eran de mérito y, por ello, debían ser resueltas en la sentencia. En auto del 27 de marzo de 2025, se dispuso la acumulación con el expediente 2025-00136-00

Posteriormente, el 17 de junio de 2025 se llevó a cabo la audiencia inicial en el curso de la cual se fijó el litigio en los siguientes términos:

Con fundamento en lo hasta aquí expuesto se determina con claridad que, el problema jurídico a resolver dentro del asunto *sub examine* se debe plantear en los siguientes términos: ¿Debe declararse la nulidad de la elección del secretario general de una asamblea departamental porque uno de los diputados que la integran votó su propia recusación y la de otro compañero lo que presuntamente resultó determinante en la decisión final?

En la misma diligencia se decretaron las pruebas allegadas por las partes y de oficio requirió a la Asamblea Departamental de Casanare para que informara lo siguiente:

- Si durante el desarrollo de la sesión ordinaria No. 082 del 28 de noviembre de 2024 la Corporación o los diputados que participaron en esta contaban con asesoría jurídica.
- De qué manera se ha capacitado a los diputados que actualmente conforman la asamblea respecto del trámite de impedimentos y recusaciones.

Asimismo, se dispuso el 29 de julio de 2025, como fecha para llevar a cabo la audiencia de pruebas, en la cual se incorporaron todos los medios de convicción allegados y, finalmente, se corrió traslado para alegar a las partes y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

1.6. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Casanare declaró la nulidad del acto de elección demandado, mediante providencia del 3 de septiembre de 2025, con fundamento en lo siguiente:



Como cuestión previa advirtió que el resultado del control objetivo de legalidad del acto de elección demandado es independiente del que corresponde al debate subjetivo de la pérdida de investidura¹ que cursó contra la diputada Duarte Rodríguez, en el que se negaron las pretensiones de desinvestidura por haber votado su recusación.

Explicó que una vez recusada la diputada Marisela Duarte Rodríguez carecía de la posibilidad de participar en la adopción de cualquier determinación relativa al trámite de la elección del secretario general de la Asamblea Departamental de Casanare, lo que incluía la decisión de dicha recusación pues la única potestad con la que contaba era la de pronunciarse frente a los motivos de la misma, ya que su participación en la toma de decisiones se encontraba vedada hasta que su situación particular fuera resuelta.

Comentó que, sin embargo, al momento de decidir sobre la recusación que pesaba sobre la aludida diputada, aquella votó negativamente el cuestionamiento sobre su imparcialidad, de lo que se derivó que el resultado de la votación fuera un empate. Por tal razón, la recusación se entendió negada en virtud de lo previsto por el artículo 150 de la Ordenanza 1 del 2024, Reglamento Interno de la corporación.

Precisó que como la diputada Marisela Duarte Rodríguez continuó en el proceso de la elección del secretario de la corporación para el año 2025, votó las recusaciones posteriormente propuestas contra sus homólogos Heyder Silva García y Juan Fernando Mancipe (folios 96 a 101 archivo 2 índice 22 SAMAI); razón por la cual, el primero fue separado del trámite mencionado y se decidió la permanencia del segundo en este, lo que afectó la composición de la plenaria de la referida corporación pública al momento de votar la elección demandada.

Expuso que lo anterior reviste especial importancia toda vez que, al iniciar la sesión plenaria 82 del 2024 se aceptó el impedimento manifestado por el diputado Jorge Eduardo García quien no participó en la votación; por lo que en principio dentro de esta intervendrían solamente 10 de los miembros de la corporación, que posteriormente se redujo a 9 luego de que prosperara la recusación formulada contra el señor Silva García. De modo que, el voto de la diputada Duarte Rodríguez resultó determinante para negar su recusación.

Resaltó que la presencia de la aludida señora en dicho trámite fue decisiva para la continuidad en la discusión de la recusación del diputado Juan Fernando Mancipe puesto que, como este se abstuvo de participar en la votación de su propia recusación, la decisión correspondiente la tomaron los 8 miembros de la corporación restantes. Por lo tanto, quedaron empatados con 4 votos positivos contra 4 negativos, lo que obligó a repetir el sufragio obteniéndose el mismo resultado y, en consecuencia, se tuvo que negar en consideración a lo prescrito por el artículo 150 de la Ordenanza 1 del 2024.

Argumentó que el hecho de que la señora Duarte Rodríguez haya participado en la votación de su propia recusación, no solo definió su permanencia en el proceso de elección del secretario general de la asamblea, sino también fue concluyente para excluir de este al señor Heyder Silva García y a su vez garantizar la permanencia del señor Juan Fernando Mancipe en la plenaria, lo que permitió que la decisión final fuera adoptada por

¹ Este asunto fue conocido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante radicado 85001-2333-000-2024-00144-00, el cual se encuentra pendiente de desatarse el recurso de apelación ante la Sección Primera del Consejo de Estado.



un número impar de diputados (9 en total). De manera que, afirmó que su participación fue trascendental para la elección del señor Wilmer Alonso Vega Mendoza como secretario general, teniendo en cuenta que obtuvo 5 votos favorables, lo que le permitió superar a la señora Diana Milena Jarro Rojas que solo recibió 4 votos positivos.

En suma, concluyó que, en consideración a que la elección del señor Wilmer Alonso Vega en la sesión ordinaria 82 del 28 de noviembre del 2024, se realizó con la participación de la mencionada diputada, luego de que esta votara negativamente su propia recusación, pese a que no estaba facultada para ello, se transgredieron los principios de imparcialidad, transparencia y moralidad que rigen las actuaciones administrativas.

1.7. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión, el demandado formuló recurso de apelación, con fundamento en los siguientes argumentos:

Señaló que el fallo de primera instancia se basó en conjeturas para proferir la decisión apelada, sin ningún sustento probatorio, además de una valoración superficial de los medios de convicción allegados.

Recordó el problema jurídico que quedó en la fijación del litigio de la audiencia inicial, para precisar que, conforme a aquel, debía establecerse si la conducta de la diputada que participó en la votación de su propia recusación, y posteriormente, en la de otro compañero de la asamblea, es un vicio que resultaba determinante en la elección demandada.

Comentó que, en ese orden, primero debía establecerse si en realidad el vicio alegado era sustancial y, de llegar a serlo, si tenía un impacto en el acto demandado, si se tiene en cuenta que la elección fue mediante la modalidad de votación secreta.

Sustentó que, en lo que se refiere al trámite de las recusaciones, el *a quo* pasó por alto los requisitos formales que debían cumplir los escritos en cuestión. Así, afirmó que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, tales presupuestos deben verificarse para efectos de tramitar el cuestionamiento de imparcialidad.

Resaltó que, el tribunal no constató que el escrito presentado en contra de la imparcialidad de la diputada Duarte Rodríguez, cumpliera con los requisitos para su trámite. Ello por cuanto, la causal invocada, en su criterio, no resultaba aplicable al caso, pues de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 2200 de 2022, que fue reproducido en su integridad en el artículo 150 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental de Casanare, no hay conflicto de interés cuando el diputado participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto; con excepción del parentesco con los candidatos.

Agregó que, además, las pruebas allegadas con la recusación, de unas capturas de pantalla de la red social *Facebook*, no demostraba la causal invocada.

Resaltó que, si el tribunal hubiera advertido tales falencias formales, habría podido concluir que el escrito formulado no tenía que tramitarse como una recusación y, por ende, la diputada no debía separarse de su función electoral.



Insistió que, de cualquier forma, el *a quo* no advirtió el procedimiento que debía impartirse a las recusaciones formuladas, conforme a la Ley 5 de 1992, aplicable por analogía.

Recordó que de conformidad con los numerales 1 y 9 del artículo 38 del Reglamento Interno de la Asamblea de Casanare, dentro de las atribuciones del presidente de la corporación se encuentra la de presidir y dirigir las sesiones plenarias, así como la de hacer cumplir el reglamento y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo.

Afirmó que, para el momento en que se formularon las recusaciones, el presidente de la corporación debió disponer el trámite adecuado conforme a la regulación legal. Además, si él decidió apartarse de su recusación fue por voluntad propia, en tanto que en los demás casos se permitió la participación de los recusados.

Destacó que, en relación con la votación de la diputada Marisela Duarte sobre la aceptación o no de la solicitud que la recusaba, para -según el demandante- mantenerse en la votación de la elección, constituye un supuesto totalmente hipotético carente de soporte probatorio alguno que no puede ser valorado de manera objetiva.

Indicó que del contenido de las certificaciones allegadas por la Asamblea de Casanare (SAMAI índice 00062), los diputados no cuentan con asesoría jurídica personalizada en cada uno de sus equipos. Sin embargo, en aquel entonces se contrató una persona para tal fin y que, en el trámite de las mentadas recusaciones, solamente fue directa con el entonces presidente de la corporación, diputado Heyder Silva, quien a la vez funge como demandante en este proceso.

Precisó que, al ser la votación de carácter secreto, no se podía probar ni presumir si el sufragio de cada diputado fue trascendental, determinante o decisivo en el resultado final del respectivo escrutinio. Por lo tanto, la nulidad que declaró el tribunal, no podía fundarse en meras conjeturas señaladas por los demandantes.

Agregó que lo descrito en los hechos de las dos demandas sobre la existencia de «dos bloques políticos», no es más que una suposición que adolece de soporte probatorio alguno en el presente proceso. Adujo que, para ser corroborado en el marco de este proceso judicial, tenía que haberse solicitado la declaración de cada diputado para que depusiera por cual candidato votó.

Concluyó que la sentencia recurrida sustentó la trascendencia, incidencia o determinación de la participación de la diputada Duarte Rodríguez en una hipótesis no probada sobre conformación de «bloques» políticos y el destino del voto de un diputado por determinado candidato en una elección secreta.

1.8. Actuaciones en segunda instancia

Mediante providencia del 9 de octubre de 2025 se admitió el recurso de apelación formulado por el demandado, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.



1.9. Alegatos de conclusión en segunda instancia

1.9.1. Demandantes

Gonzalo Ramos Rojas

Hizo un recuento de toda la actuación surtida para el trámite de las recusaciones y las irregularidades que, en su criterio, viciaron el acto de elección, en tanto favorecieron «el bloque político» de la diputada Duarte Rodríguez, antagónico del «bloque» del presidente de la asamblea.

Destacó que dada la ventaja que tenía la fuerza política de la referida diputada, de cara a la recusación que se declaró fundada del diputado Heyder Silva García, con la intención de reducir los votos que tendría dicho «bloque», resulta claro que el sufragio de la señora Duarte Rodríguez resultó decisivo en la elección demandada.

1.9.2. Demandado

Reiteró que el fallo apelado adolece de graves errores de hecho y de derecho que lo privan de validez sustancial. Se basa en una conjetura fáctica no demostrada, al afirmar que la participación de una diputada en la votación de su propia recusación fue «determinante» en el resultado final, sin que exista prueba directa ni inferencia lógica que permita sostener dicha conclusión, particularmente en una votación de carácter secreto.

Insistió en los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

1.10. Concepto del Ministerio Público

La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 150 inciso 1 y 152² numeral 7 literal (c) del CPACA y el Acuerdo 080 de 2019, modificado por el Acuerdo 434 de 2024, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer en segunda instancia del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 3 de septiembre de 2025, por medio de la cual, el Tribunal Administrativo de Casanare declaró la nulidad del acto de elección demandado.

² Artículo 152. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia... 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado



2.2. El acto electoral cuestionado

Corresponde al Acta 082 del 28 de octubre de 2024, en la que consta la elección del señor Wilmer Alonso Vega Mendoza como secretario general de la Asamblea Departamental de Casanare.

2.3. Problema jurídico

De acuerdo con el fallo de primera instancia y los argumentos expuestos en el recurso de apelación, corresponde a esta Sección determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia recurrida. Sobre el punto, se tendrán en cuenta los límites de la competencia del juez *ad quem*, a partir de la fijación del litigio señalada por el tribunal, la providencia de primer grado y los reparos del recurrente.

En consecuencia, deberá establecerse si en este asunto efectivamente se desconocieron las normas en que debía fundarse el acto, al no observarse el procedimiento respectivo para el trámite de las recusaciones formuladas, especialmente, aquella propuesta contra la diputada Marisela Duarte Rodríguez quien intervino en la decisión que negó su recusación. Asimismo, de encontrarse probada la irregularidad, se establecerá si aquella tuvo un carácter sustancial en el acto de elección del secretario general de la Asamblea Departamental del Casanare.

Se advierte que al tenor de lo previsto en el artículo 320 del Código General del Proceso³, «[e]l recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión», disposición que debe interpretarse en concordancia con lo señalado en el artículo 328 *Ibidem*, según el cual «[e]l juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley».

Por lo tanto, la competencia del superior para pronunciarse sobre el fundamento de la apelación está circunscrita a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente, lo que descarta el análisis de cualquier otro aspecto que no haya sido materia de alzada⁴.

Para abordar el asunto, la Sala desarrollará la siguiente metodología: **(i)** el marco jurídico de la elección del secretario general de las asambleas departamentales y, **(ii)** el caso concreto, conforme a los límites indicados en el párrafo anterior.

2.4. Marco jurídico de la elección del secretario general de las asambleas departamentales

En lo que respecta a la designación que se cuestiona en este asunto, la Ley 2200 de 2022, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos, estableció puntualmente lo siguiente:

³ Aplicable al trámite del recurso de apelación en los aspectos no regulados en la Ley 1437 de 2011, por la remisión prevista en su artículo 306.

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2021, expediente: 68001-23-33-000-2019-00896-01, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



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

En caso de falta absoluta se realizará nueva convocatoria para la elección por el resto del periodo. El secretario presentará un informe anual a la asamblea el cual se someterá a la plenaria de la misma para su evaluación.

ARTÍCULO 33. CALIDADES DEL SECRETARIO. Para ser elegido secretario general de la asamblea departamental se requiere tener título profesional universitario y cumplir con los demás requisitos para servidores públicos. En todo caso, no podrá ser nombrado quien haya perdido la investidura de un cargo de elección popular, o se le haya condenado a pena privativa de la libertad, salvo por el delito político o culposo.

Sobre el particular, la Sala⁵ en un pronunciamiento reciente ponderó una serie de reglas que merecen ser decantadas así:

a. Período: es de 1 año;

b. Calidades y requisitos: deberá tener título universitario y cumplir con los demás requisitos para ser servidores públicos, además de no haber perdido la investidura en un cargo de elección popular o condenado a pena privativa de la libertad, salvo delitos culposos o políticos;

c. Faltas absolutas: dará lugar a una nueva designación por el tiempo que faltará –rasgo característico de los periodos institucionales;

d. Designación: estará precedida de una convocatoria pública.

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

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

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

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

En tales condiciones, el párrafo transitorio examinado cobijó por analogía la designación del secretario general de la duma departamental, al no existir, como se

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 11 de julio de 2024, Rad: 68001-23-33-000-2024-00272-01. M.P. Gloria María Gómez Montoya.

analizó, norma que expresamente regule el trámite eleccionario; además de tratarse de un servidor elegido por las asambleas departamentales, como corporación política-administrativa, a la luz de los postulados del artículo 299 Constitucional.

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

No obstante, la analogía que erige la norma ofrece un importante margen de maniobra para las asambleas departamentales, con el propósito de que los procedimientos eleccionarios de sus secretarios atiendan las particularidades administrativas que rodean a estos trámites; en todo caso, siempre en atención al modelaje del proceso, los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito, como referentes que deben nutrirlo.

Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Quinta ha afirmado⁶:

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

2.5. Caso concreto

Como viene de explicarse en los antecedentes de esta providencia, la parte demandada pretende que se revoque la sentencia de primera instancia, que declaró la nulidad de su elección como secretario general de la Asamblea Departamental del Casanare. Su recurso se concentra en que, el fallo apelado adolece de graves errores de hecho y de derecho que lo privan de validez sustancial, toda vez que se basó en una conjetura fáctica no demostrada, al afirmar que la participación de una diputada en la votación de su propia recusación fue «determinante» en el resultado final, sin que exista prueba directa ni inferencia lógica que permita sostener dicha conclusión, particularmente en una votación de carácter secreto.

Puntualmente, el apelante alega, por un lado, que el *a quo* pasó por alto los requisitos formales que debía cumplir el escrito de recusación formulado contra la diputada Marisela Duarte Rodríguez. Así, afirmó que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, tales presupuestos deben verificarse para efectos de tramitar el cuestionamiento de imparcialidad.

De otro lado, indica el recurrente que el *a quo* no advirtió el procedimiento que debía impartirse a las recusaciones formuladas, conforme a la Ley 5 de 1992, aplicable por analogía.

Recordó que de conformidad con los numerales 1 y 9 del artículo 38 del Reglamento Interno de la Asamblea de Casanare, dentro de las atribuciones del presidente de la corporación se encuentra la de presidir y dirigir las sesiones plenarias, así como la de hacer cumplir el reglamento y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. 23001-23-33-000-2019-00010-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Sentencia del 25 de septiembre de 2019. Secretaría del Concejo de Montería.



aplicación de este.

Afirmó que, para el momento en que se formularon las recusaciones, el presidente de la corporación debió disponer el trámite adecuado conforme a la regulación legal. Además, si él decidió apartarse de la decisión de su recusación fue por voluntad propia, en tanto que en los demás casos se permitió la participación de los recusados y, en todo caso, aseguró que no hubo acompañamiento jurídico a los demás diputados, lo que pudo inducirlos a error.

En relación con la votación de la diputada Marisela Duarte sobre la aceptación o no de la solicitud que la recusaba, para -según el demandante- mantenerse en la votación de la elección, constituye un supuesto totalmente hipotético carente de soporte probatorio alguno que no puede ser valorado de manera objetiva.

Adicionalmente, el apelante considera que, debido al carácter secreto del voto, no se podía probar ni presumir si el sufragio de cada diputado fue trascendental, determinante o decisivo en el resultado final del respectivo escrutinio. Por lo tanto, la nulidad que declaró el tribunal no podía fundarse en meras conjeturas señaladas por los demandantes.

Finalmente, el recurrente argumentó que lo descrito en los hechos de las dos demandas sobre la existencia de «dos bloques políticos», no es más que una suposición que adolece de soporte probatorio alguno en el presente proceso.

Sobre el particular, la Sala debe precisar en primer término la regulación aplicable al trámite de las recusaciones formuladas contra los diputados, en este caso, de la Asamblea Departamental de Casanare. Ello, en consideración a que, uno de los cargos de la apelación obedece a que, para el demandado, el presidente de la duma departamental debió observar por analogía el procedimiento previsto en el artículo 294 de la Ley 5 de 1992 para esos efectos.

Como se advirtió en el acápite anterior, la Ley 2200 de 2022 regula el funcionamiento de este tipo de corporaciones públicas, específicamente en el Título II Capítulo 1, artículo 16 en adelante. Según se observa, el artículo 36 de la Ley 2200 de 2022, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 36 Reglamento. La asamblea departamental expedirá, una ordenanza de reglamento para su organización y funcionamiento, en el cual estarán incluidas, entre otras, las normas referentes a las comisiones, elección de funcionarios, funcionamiento de las bancadas, la validez de las convocatorias, las sesiones, formalidades para la presentación de los proyectos de ordenanzas, control político, **trámite de impedimentos**, reglamentación de facultades, **recusaciones y conflicto de intereses**, así como lo relativo a la actuación de los diputados. (Énfasis de la Sala).

De manera que, es el reglamento interno el que debe contener la regulación para el trámite de impedimentos, recusaciones y conflictos de interés. Con todo, revisada la Ordenanza 001 del 23 de enero de 2024, que contiene el reglamento de la Asamblea Departamental de Casanare, no contempla regulación específica sobre el trámite de recusaciones; se limita a señalar lo siguiente sobre los impedimentos:



Demandantes: Heyder Alexander Silva García y otro
Demandado: Wilmer Alonso Vega Mendoza, secretario Asamblea Departamental del Casanare
Rad: 85001-23-33-000-2025-00002-01 (principal)



ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CASANARE
Nit. 800.228.493 – 1

ARTÍCULO 199°. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. Todo Diputado podrá declararse impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de intereses.

ARTÍCULO 200°. COMUNICACIÓN DEL IMPEDIMENTO. Advertido el impedimento el Diputado deberá comunicarlo por escrito al presidente de la respectiva Comisión o de la Asamblea, donde se trate el asunto que obliga al Impedimento, el cual será discutido y votado en la plenaria, una vez aprobado el diputado deberá retirarse del recinto durante el tiempo que se trate el tema por el cual se declaró impedido.

ARTÍCULO 201°. EFECTO DEL IMPEDIMENTO. Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo presidente, excusará de votar al Diputado.

El secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención

Según el demandado y la asamblea departamental, ante el presunto vacío, el trámite que debía otorgársele a los escritos en los que se cuestionaba la imparcialidad de los diputados, era el previsto por la Ley 5 de 1992, esto es, el Reglamento del Congreso de la República. Sin embargo, la Sala en otra oportunidad precisó que tales disposiciones no resultan compatibles con el funcionamiento interno de las asambleas departamentales, razón por la cual debe observarse el procedimiento estipulado en la Ley 1437 de 2011, artículo 12; así lo señaló la Sección:

80. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 263 del reglamento interno de la asamblea departamental, resulta evidente que dicha corporación fijó que, en caso de que existieran posibles vacíos normativos en su regulación, se daría aplicación por analogía a la Ley 5° de 1992, a través de la cual se estableció el reglamento interno del Congreso. En tal sentido, el trámite allí previsto para la solución de las recusaciones, es la remisión a la Comisión de Ética, para que sea esta quien defina si se debe apartar o no al miembro de la corporación recusado.

81. Sin embargo, advierte la Sala que aun cuanto se hubiese conformado dicha comisión, no es procedente que resolviera las recusaciones, toda vez que sus miembros serían también diputados que se encontrarían recusados; por lo tanto, en virtud a que ellos no tienen la competencia para resolver sobre sus propias recusaciones, debía remitirse a la Procuraduría Regional de Santander para que fuese esta quien la tramitara y la decidiera de fondo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 12 del CPACA.⁷

En ese orden de ideas, no le asiste razón al demandado al señalar que, el trámite que debía otorgárseles a los escritos de recusación, por analogía *legis*, era el previsto en la Ley 5 de 1992. Por el contrario, la legislación que regula el funcionamiento de este tipo de corporaciones establece que le corresponde a cada asamblea darse su propio reglamento en aspectos como el cuestionamiento de imparcialidad de sus diputados. De modo que, siempre habrá que observarse en un primer momento el reglamento interno y, ante el vacío de procedimiento que pueda tener dicha reglamentación, se debe suplir con el ordenamiento general del procedimiento administrativo previsto en los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011.

Con esa claridad, deberá determinarse si, el trámite impartido al escrito de recusación formulado contra la diputada Marisela Duarte Rodríguez, fue el adecuado o si, por el contrario, como lo sostuvo el tribunal de primera instancia, derivó en la irregularidad sustancial que llevó a la anulación del acto de elección.

De acuerdo con el Acta 082 del 28 de noviembre de 2024, en la que consta la elección demandada, la plenaria de la Asamblea Departamental de Casanare, previo a la votación para elegir al demandado, tuvo que resolver varias recusaciones, conforme lo ordena el artículo 200 del Reglamento Interno de la corporación. La primera corresponde a la que

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 29 de septiembre de 2022, Rad: 68001-23-33- 000-2021-00846-01. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandantes: Heyder Alexander Silva García y otro
Demandado: Wilmer Alonso Vega Mendoza, secretario Asamblea Departamental del Casanare
Rad: 85001-23-33-000-2025-00002-01 (principal)

formuló el diputado Wilder Andrés Ávila en contra su homóloga Duarte Rodríguez, en los siguientes términos:

MESA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL- DIPUTADOS
E. S. D.

REFERENCIA: Concurso de secretario general para la vigencia 2025.
ASUNTO: SOLICITUD DE RECUSACIÓN.

Yo **Wilder Andrés Ávila**, identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, actuando en mi propio nombre, con el debido respeto, me dirijo ante usted, con el propósito de elevar solicitud RECUSACIÓN bajos los parámetros de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), artículo 11 y subsiguientes, conforme a los siguientes argumentos:

ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN. 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.

Que una de las participantes mantiene una relación sentimental con el señor HUMBERTO ALIRIO MARTINEZ TAL COMO CONSTA EN LA EVIDENCIA, que el señor siempre ha sido una persona de confianza del señor Alirio Barrera esposo de la actual Diputada MARISELA DUERTE ocupando el cargo como DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACION manejando grandes proyectos de inversión del sistema general de regalías y que como también consta en la evidencia la participante KATERINE SALINAS tiene un vínculo cercano y público con la Diputada MARISELA DUERTE Y EL ACTUAL SENADOR ALIRIO BARRERA Y QUE teniendo en cuenta la jurisprudencia donde menciona la DUDA RAZONABLE Y DE LA IMPARCIALIDAD SUBJETIVA TENINDO LA DE DECIDIR O FAVORECER O PERJUDICAR A UN POSTULADO

Quedando la DIPUTADA MARISELA DUERTE con cedula No. 24.228.715 obligada y parcializada como miembro de la asamblea departamental en no ser recíproca con su decisión teniendo en cuenta la cercanía con KATERINA SALINAS lo que está viciando las decisiones de imparcialidad y transparencia del concurso, de acuerdo a lo anterior la diputad se encontraría inmersa en un conflicto de intereses.

ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN. 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:

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.

4. Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público.

Por último, dentro del documento se anexa dice pruebas, fotografías y la noticia del medio oriente. la petición conforme a los anteriores argumentos facticos y jurídico dele tramite a la recusación planteada, separándose del trámite de secretario general vigencia 2025 o en su defecto darle el trámite correspondiente, conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que la diputada se retire del recinto mientras se da la elección.

Firma diputado William Andrés Ávila cedula 74795402.

Comoquiera que esta es la recusación que cuestiona el apelante en su recurso, por cuanto fue con fundamento en ella que el a quo sustentó su decisión, la Sala se concentrará únicamente en el estudio de aquella.

Según el demandado, el tribunal pasó por alto los requisitos formales que el escrito debía contener para dársele el trámite de recusación, en tanto que, en su criterio, la causal invocada, esto es, el numeral 1 del artículo 11 del CPACA, no resultaba aplicable al caso, pues de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 2200 de 2022, que fue reproducido en su integridad en el artículo 198 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental de Casanare, no hay conflicto de interés cuando el diputado participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto; con excepción del parentesco con los candidatos.

Agregó que, además, las pruebas allegadas con la recusación, de unas capturas de pantalla de la red social Facebook, no demostraba la causal invocada.

Sobre el particular, debe resaltar la Sala que aquel no fue un argumento planteado en la contestación de la demanda; por el contrario, el demandado se concentró en defender el trámite otorgado al escrito de recusación y las falencias en que incurrió el presidente de la asamblea, que es uno de los demandantes en esta causa, al aplicar el procedimiento para la resolución de ese cuestionamiento de imparcialidad.



De cualquier forma, ello no implica que el tribunal no debiera verificar los presupuestos formales que resultaban exigibles al escrito de recusación, para efectos de determinar el vicio de nulidad alegado; sobre todo si aquel derivaría en la nulidad pretendida. Por lo tanto, resulta procedente el estudio en esta instancia, de cara a la solicitud de revocatoria de la sentencia.

Como lo ha reiterado esta Sala Electoral⁸ en varias oportunidades, cuando se cuestiona la imparcialidad de un funcionario público, es preciso que se cumplan requisitos formales para proceder con su trámite, esto es:

- (i) Identificación del solicitante, a menos de que exista una justificación seria y creíble del peticionario para mantener la reserva de su identidad, de conformidad con lo establecido en la sentencia C-951 de 2014 de la Corte Constitucional.
- (ii) El señalamiento del servidor público o particular que ejerce función pública, sobre el que recae el reproche y,
- (iii) Las razones por las que se estima que respecto de aquél existe un conflicto entre el interés particular y el general, las cuales deben estar encaminadas a ilustrar jurídica y probatoriamente si es del caso, la configuración de las causales de impedimento legalmente establecidas.

Como se ilustró líneas atrás, la recusación contra la diputada Duarte Rodríguez, si bien cumplía con algunos de los presupuestos señalados anteriormente, sí tenía algunas falencias. En efecto, el solicitante se identificó claramente, indicó a quién se dirigía el escrito, invocó las causales por las cuales la recusaba (numerales 1 y 4 del art. 11 del CPACA) así como las razones de hecho y de derecho que daban lugar a ello y, finalmente, adujo las pruebas que, según él, demostraban el supuesto normativo que rompía la imparcialidad de la referida diputada.

Sin embargo, nada se argumentó frente a la causal del numeral 4 del art. 11 del CPACA, de manera que es posible advertir que frente a dicha causal no había carga alguna en el escrito presentado.

Adicionalmente, de acuerdo con la norma que invoca el recurrente, esto es, el artículo 198 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental de Casanare, que corresponde a la reproducción del artículo 56 de la Ley 2200 de 2022, la causal de recusación invocada en el trámite de elección en cuestión, no procedía. Sobre el punto, la disposición establece lo siguiente:

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.

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.

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.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 3 de septiembre de 2020. Rad: 11001-03-28-000-2020-00031-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



Demandantes: Heyder Alexander Silva García y otro
Demandado: Wilmer Alonso Vega Mendoza, secretario Asamblea Departamental del Casanare
Rad: 85001-23-33-000-2025-00002-01 (principal)

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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

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.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el diputado en el futuro.

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.

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 particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

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.

PARÁGRAFO. 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.

De la norma transcrita se desprende un supuesto que es necesario destacar para resolver el asunto: para todos los efectos, no habrá conflicto de intereses, cuando el diputado participa en la elección de otros servidores públicos mediante votación secreta, a menos que se trate del parentesco con los candidatos.

Bajo esta disposición, entiende la Sala que en la elección del secretario general de la Asamblea Departamental del Casanare, la cual, de acuerdo con el Reglamento Interno de la corporación se adelanta mediante el voto secreto, no se configura la causal de recusación por el interés que le asista presuntamente a los diputados, a menos de que el candidato tenga algún parentesco con los asambleístas.

En este caso, la señora Duarte Rodríguez, previo a la elección, no aceptó el cuestionamiento a su imparcialidad; sin embargo, para el momento en que los demás miembros de la asamblea se dispusieron a votar para resolver la recusación, la diputada participó:

FECHA:	Jueves 28 de noviembre de 2024
SESION:	Plenaria ordinaria número 082
ASUNTO:	¿Aceptar o negar la recusación del diputado Wilder Ávila para con la diputada Marisela Duarte, en el proceso de secretaria general 2025? Atender al llamado a lista.
VOTO	



Demandantes: Heyder Alexander Silva García y otro
Demandado: Wilmer Alonso Vega Mendoza, secretario Asamblea Departamental del Casanare
Rad: 85001-23-33-000-2025-00002-01 (principal)

Honorables Diputados	Afirmativo	Negativo
ANTOLINES PAN EDUARDO	✓	
AVILA TIBAVIJA WILDER ANDRES	✓	
DUARTE RODRIGUEZ MARISELA		✓
GARCIA GUTIERREZ JORGE EDUARDO	IMPEDIDO	
LOPEZ RIOS LUIS ALEJANDRO	✓	
MANCIPE PEREZ JUAN FERNANDO		✓
NIÑO CHAPARRO LUZ MERY		✓
ORTEGA MOLINA OMAR HERNANDO	✓	
PEREZ HERNANDEZ HENRY JHOONEY		✓
PINZON JIMENEZ GERMAN ALBERTO		✓
SILVA GARCÍA HEYDER ALEXANDER	✓	
RESULTADO VOTACIÓN	CINCO VOTOS	5

Ante el empate, el diputado Omar Hernando Ortega Molina advirtió que su homóloga Marisela Duarte Rodríguez no podía participar en la resolución de su recusación. La asamblea repitió la votación y ella nuevamente registró un sufragio en el sentido de negar el cuestionamiento a su imparcialidad y, en consecuencia, de acuerdo con el reglamento interno de la corporación (art. 150), se negó, ante el empate presentado.

Para el demandado, ese yerro no constituye una irregularidad, en tanto que la participación de la diputada en la resolución de su propia recusación no está expresamente prohibida por la ley. Además, según lo argumenta, el propio presidente de la asamblea, ahora demandante, quien debía dirigir y corregir los yerro en la sesión, no advirtió una irregularidad.

Sobre el punto, la Sala considera que, evidentemente, la diputada Duarte Rodríguez no podía participar en la votación que zanjaría su recusación. No puede olvidarse que este instituto busca separar a un funcionario de un asunto cuando hay motivos para creer que su criterio podría verse comprometido; por lo que el mismo afectado debe apartarse del procedimiento y su superior es quien resuelve la situación, conforme lo dispone el art. 12 del CPACA; en este asunto, quienes tenían la competencia para pronunciarse sobre la recusación formulada, correspondía a los demás miembros de la asamblea, dado que dicha corporación pública no cuenta con un superior funcional.

De manera que, no hay duda de que la diputada Duarte Rodríguez se apartó del procedimiento previsto para la resolución de su recusación, pues participó y votó en la resolución del cuestionamiento, a pesar de la advertencia de otros diputados sobre la imposibilidad jurídica de hacerlo.

Con todo, el tribunal de primera instancia concluyó que, el hecho de que la señora Duarte Rodríguez haya participado en la votación de su propia recusación, no solo definió su permanencia en el proceso de elección del secretario general de la asamblea, sino también fue concluyente para excluir de este al señor Heyder Silva García (quien sí se abstuvo de votar su propia recusación) y a su vez garantizar la permanencia del señor Juan Fernando Mancipe en la plenaria, lo que permitió que la decisión final fuera adoptada por un número impar de diputados (9 en total).



De manera que, el *a quo* consideró que su participación fue trascendental para la elección del señor Wilmer Alonso Vega Mendoza como secretario general, dado que obtuvo 5 votos favorables, lo que le permitió superar a la señora Diana Milena Jarro Rojas que solo recibió 4 votos positivos.

Esta conclusión, como lo señaló la parte demandada en su recurso, se encuentra desprovista de pruebas y se funda en la hipótesis planteada por los accionantes en sus demandas; esto es, que la asamblea se encontraba dividida en dos «bloques políticos», por lo que, el indebido trámite de la recusación favoreció a los diputados que presuntamente apoyaban la candidatura del demandado.

No puede dejarse de lado que la votación para la elección del secretario general es secreta, como lo dispone el numeral 3 del artículo 148 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Casanare. Luego, la conclusión a la que llegó el tribunal, según la cual, la votación de la diputada Marisela Duarte Rodríguez resultó decisiva para la elección del demandado, carece de sustento probatorio, pues no es posible determinar por quién sufragó la referida diputada.

Ahora bien, aun cuando hubo una irregularidad en el trámite otorgado a la recusación formulada, pues es evidente que la asambleísta no podía votar su propia recusación, lo cierto es que, la causal invocada por el diputado Wilder Andrés Ávila no tenía la virtualidad de separarla del asunto, porque el legislador así lo dispuso en el art. 56 de la Ley 2200 de 2022. Se reitera, al tratarse de una votación secreta, no había razón para recusar a su homóloga, puesto que la situación fáctica planteada, en la que presuntamente se afectaba la imparcialidad por interés en la elección, no correspondía a la excepción prevista por la norma: que la candidata tuviera un parentesco con la diputada.

De modo que, la conclusión del tribunal pasó por alto la regulación normativa especial que rige esta clase de elecciones y, por lo tanto, no es posible afirmar que la diputada Marisela Duarte Rodríguez debió ser excluida de la votación para la elección del secretario general de la Asamblea Departamental del Casanare, puesto que, se insiste, su imparcialidad no se veía comprometida por el supuesto de hecho y la causal invocada por su homólogo Wilder Andrés Ávila, por expresa disposición del legislador.

Visto así el asunto, los argumentos del recurrente sí deben prosperar y, por lo tanto, la providencia del 3 de septiembre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Casanare, se revocará, para en su lugar denegar las pretensiones de la demanda.

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

III. FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare del 3 de septiembre de 2025, por medio de la cual declaró la nulidad del acto de elección del señor Wilmer Alonso Vega Mendoza como secretario general de la Asamblea Departamental de Casanare; en su lugar, **DENEGAR** las pretensiones de la demanda.



Demandantes: Heyder Alexander Silva García y otro
Demandado: Wilmer Alonso Vega Mendoza, secretario Asamblea Departamental del Casanare
Rad: 85001-23-33-000-2025-00002-01 (principal)

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado
Salvamento de voto

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

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