

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Salvamento de voto a la sentencia del 15 de abril de 2026, el medio de control de pérdida de investidura número 85001-2333-000-2025-00137-00, siendo demandante MARÍA SULEIDA JIMÉNEZ GARCÉS; acumulado con la radicación 85001-23-33-000-2025-00150-00, demandante JUAN JAVIER GARCÍA CARRIZOSA; fungiendo como demandado en los dos expedientes acumulados el señor LUIS ALEJANDRO LÓPEZ RÍOS.

En mi calidad magistrada sustanciadora, tal como lo expresé en la ponencia vencida, considero que el diputado Luis Alejandro López Ríos incurrió en la causal de violación al conflicto de intereses al participar, deliberar y votar en el trámite de la recusación que él formuló en contra de su homólogo Juan Fernando Mancipe, durante la sesión del 28 de noviembre de 2024, razón por la cual salvo voto en la presente providencia, respecto a la tesis adoptada por la Sala Mayoritaria del despacho 01 y el señor conjuez designado, en cuanto consideran que no se configura el elemento objetivo de la causal atribuida.

Al respecto, considero que el Tribunal debió proferir una sentencia estimatoria a las pretensiones de la demanda, conforme al análisis normativo, jurisprudencial y fáctico que realizo a continuación.

Al respecto, este Tribunal¹ con ponencia del Despacho 03, profirió sentencia de primera instancia en un caso de similares contornos fácticos, en la cual se consideró:

*“Con base en la prueba documental recaudada, evidencia el Tribunal que, el accionado actuó como juez y parte en dos ocasiones que fue sometida a plenaria de la Asamblea Departamental de Casanare la proposición relativa a la aprobación de la recusación que precisamente él formuló a su homóloga, a fin de que se separara de la elección del secretario general para la vigencia siguiente, es decir, 2025. De manera, que resulta claro que su actuación fue parcializada, al tener un interés directo y particular en la decisión que se pretendía adoptar.
(...)”*

Desde esa perspectiva, el diputado Ávila Tibavija desatendió sus deberes al actuar de forma negligente en el trámite de recusación que éste formuló y no preservó la imparcialidad requerida, como quiera que no se abstuvo de participar en la decisión de una recusación que él mismo propuso; en este caso, el hecho de que el Presidente de la Plenaria haya impartido un trámite equivocado a las recusaciones antes y después, no tiene entidad suficiente para enervar el cargo de conflicto de intereses, dado que, por la experiencia del demandado en estos cuerpos colegiados, se infiere de manera lógica el conocimiento de su configuración y no se puede aducir un error de apreciación a su favor.”

¹ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE. Magistrada ponente: AURA PATRICIA LARA OJEDA. Sentencia del 19 de septiembre de 2025. Radicado: 85001-2333-000-2025-00078-00. Demandante: Hernán Mateo Tarquino Rincón. Demandado: Wilder Andrés Ávila Tibavija. Salvamento de voto realizado por el Magistrado Leonardo Gaelano Guevara. Decisión que fue objeto de recurso de apelación que a la fecha no ha sido resuelto por el Consejo de Estado.

Elemento objetivo.

De conformidad con el acervo probatorio, efectivamente el demandado radicó por escrito recusación contra el diputado Mancipe, que ratificó de forma verbal en la sesión plenaria del 28 de noviembre de 2024, la cual no fue aceptada y el presidente de la Corporación conforme al reglamento la sometió a votación en dos ocasiones, en las cuales participó emitiendo voto afirmativo.

Sobre el interés directo, particular y actual endilgado al diputado accionado

La Ley 617 de 2000 en su artículo 48 establece que no existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía; por su parte, el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 señala los supuestos fácticos en los cuales el servidor público que adelante actuaciones administrativas debe manifestar su impedimento, a efecto de evitar que su interés particular y directo entre en conflicto con el general propio de la función pública, conforme su numeral 1º se configura por tenerlo de forma directa en la regulación, gestión y control o decisión del asunto.

Es importante, resaltar que, el conflicto de interés surge de la concurrencia objetiva de dos tipos de intereses, el interés público, inherente a la función que cumple el servidor público, y un interés privado, cuya característica fundamental es que puede ser el personal o de personas relacionadas con éste, para que se configure requiere que el interés privado menoscabe el interés público, afectando la objetividad de la decisión².

Sobre este aspecto, se reitera que el Consejo de Estado en sentencia del 25 de agosto de 2023, explica que el conflicto de interés puede emerger en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo de la respectiva corporación, es decir de un asunto de conocimiento funcional de sus miembros, cualquiera que sea su naturaleza, por ende, no limita la causal únicamente a las cuestiones políticas administrativas, sino a toda materia que sea competencia del órgano.

Con base en la prueba documental recaudada, se evidencia que, el accionado actuó como juez y parte en dos ocasiones que fue sometida a plenaria de la Asamblea Departamental de Casanare la proposición relativa a la aprobación de la recusación que precisamente él formuló a su homólogo, a fin de que se separara de la elección del secretario general para la vigencia siguiente, es

² CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN PRIMERA. 15 de mayo de 2025- Radicado: 85001233300020240012201.

decir, 2025. De tal manera que resulta claro que su actuación fue parcializada, al tener un interés directo y particular en la decisión que se pretendía adoptar.

Se reitera que por la dinámica entre fuerzas políticas en la Asamblea Departamental que refleja el pluralismo democrático, el equilibrio entre mayoría y oposición resulta necesario para adoptar las decisiones más representativas y legítimas, pues la existencia de fuerzas opositoras puede generar polarización política.

En el contexto del sub examine, el diputado Juan Fernando Mancipe Pérez fue elegido por el partido Nuevo Liberalismo; en la recusación que planteó el aquí demandado contra éste, argumentando que era parte de un proceso penal donde también está relacionada la señora Diana Milena Jarro Rodas aspirante al cargo, y restar apoyos que en la pasada elección había obtenido.

Examinada la entrevista de la segunda participante en la convocatoria para secretario general de la Asamblea, esto es, Diana Milena Jarro Rodas, señaló que había ocupado ese mismo cargo para las vigencias 2023 y 2024, en esta última elección recibió apoyo de los siguientes diputados según expresó en la sesión de noviembre de 2024 Alejandro López, Heyder Alexander Silva, Wilder Ávila, Omar Hernando Ortega, Eduardo Antolínez Pan y Juan Fernando Mancipe.

Revisados los escrutinios de la elección de secretario general para la vigencia 2025, votaron Eduardo Antolínez Pan, Wilder Andrés Ávila Tribavija, Marisela Duarte Rodríguez, Juan Fernando Mancipe Pérez, Luz Mery Niño Chaparro, Omar Hernando Ortega Molina, Henry Jhoney Pérez Hernández, German Alberto Pinzón Jiménez y el accionado.

Lo anterior permite deducir, que estaban dos fuerzas políticas enfrentadas en la elección de secretario general, y el instrumento de la recusación fue usado en varias ocasiones para debilitar, al contrario, bajo la égida de garantizar la imparcialidad y legalidad de la actuación.

Así las cosas, se encuentra configurado el presupuesto de interés directo del demandado, porque al recusar al diputado de la oposición e impedirle sumar su voto a uno de los dos candidatos con mayor opción, lo cual es contrario al interés general y se ubica en plano particular, donde las decisiones deben estar guiadas por el principio de imparcialidad y alejadas de los intereses individuales o políticos.

La actuación que se reprocha configura conflicto de interés, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011, marco general, que se aplica en el sub examine, que regula no solamente, el caso de los diputados de la Asamblea Departamental, sino en cualquier tipo de decisión que deba adoptar una

corporación, como sucede en el tópico de la formulación y votación por parte de este recusante. Reiterando que, por disposición de los artículos 48 de la Ley 617 de 2000, 56 y 60 de la Ley 2200 de 2022, citados en el concepto de violación de las demandas, consagra la pérdida de investidura del miembro de la corporación pública de elección popular que viole el régimen de conflicto de intereses.

Por antes mencionado no estoy de acuerdo con las conclusiones del proyecto aprobado por la Sala mayoritaria consignadas en los numerales 18.13, 18.14 y 18.30, de los cuales se desprende una tesis contraria, a la que ha aplicado el Tribunal en oportunidad anterior, encaminada a salvaguardar principios esenciales de la función pública como la transparencia y objetividad en la toma de decisiones que afectan a los ciudadanos por parte de sus representantes.

En conclusión, se configura el elemento objetivo de la causal.

Sobre el análisis subjetivo de la conducta del diputado

Desde el punto normativo, se encuentra que el ordenamiento jurídico contempla imperativos que se deben acatar por los servidores públicos, es el caso de los principios como la justicia, el respeto y promoción de los derechos consagrados por el ordenamiento superior, la prevalencia del interés general, la garantía de que nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante el juez natural y con observancia de las formas de cada juicio, y que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad, entre otros (preámbulo, artículos 1, 2, 4, 29 y 209 C. P.)

El artículo 3 del CPACA señala que las autoridades deberán interpretar y aplicar a los procedimientos los principios plasmados en la Constitución Política, en la primera parte de ese Código y en las Leyes especiales, entre ellos se resaltan el principio del debido proceso, que refiere a que las actuaciones administrativas se adelantarán según las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la Ley, el principio de imparcialidad obliga a las autoridades a considerar la finalidad de los procedimientos que garantizan los derechos de las personas sin discriminación alguna y sin interés.

Al punto de las condiciones personales del diputado demandado, se corrobora que se trata de un profesional en derecho con estudios de posgrado, para el momento de los hechos, ya se había desempeñado como oficial mayor del Tribunal Administrativo de Casanare, concejal del municipio de Paz de Ariporo para el periodo constitucional 2016 y 2019, diputado del departamento de Casanare para los periodos constitucionales 2020 – 2023.

En consecuencia, tenía las condiciones personales, profesionales y de experiencia necesaria para comprender los hechos causantes del conflicto de intereses que se le endilga. En criterio de esta Magistrada, en este caso, resulta claro que conocía las causales que podrían generarlo, porque radicó por escrito la recusación contra su homólogo Juan Fernando Mancipe Pérez y ratificó verbalmente su contenido en la plenaria.

Revisadas las intervenciones realizadas por el accionado en esa sesión, incluso explicó cómo funciona el derecho en estos casos, el trámite de las mismas citaba el régimen general previsto en la Ley 1437 de 2011 y el reglamento interno de la corporación, al punto que advirtió a la sesión que no era factible repetir votaciones o decisiones ya adoptadas so pena de prevaricar.

El demandado, trajo a colación pasados casos donde diputados, perdieron la investidura por no declararse impedidos para resolver asuntos propios de la corporación (Lady Patricia Bohórquez), lo que da cuenta de que tenía no solo la capacidad de discernir sobre las consecuencias de su acción, sino el conocimiento necesario para dirigir su conducta, lo que diluye la teoría del caso edificada por la defensa encaminada a restar capacidad de su prohijado para entender y comprender la prohibición aludida.

Ahora bien, en la contestación de la demanda y audiencia contemplada en el artículo 12 de la Ley 1881 de 2018 se hizo alusión al proceso de pérdida de investidura seguido contra la diputada Marisela Duarte Rodríguez en el expediente de pérdida de investidura radicado 85001-2333-000-2024-00144-00.

En este punto se precisa que los argumentos tenidos en cuenta en el análisis del elemento subjetivo en que por Sala Dual conformada por los despachos 01 y 02 con la sentencia del 30 de abril de 2025, se negaron las pretensiones de la demanda, no resultan aplicables en el actual expediente al promotor de su recusación, porque en el caso de la mencionada señora, según lo determinó dicha Sala, no se probó la configuración del presupuesto subjetivo toda vez que no contaba con experiencia en el sector público, ni en cargos de elección popular, en ese asunto según se observa en la providencia, su actividad previa fue como microempresaria y/o comerciante minorista y no se pudo inferir un patrón de comportamiento del cual colegir la causal que analizaron, circunstancias diferente del aquí demandado.

Tampoco guarda similitud con el proceso de pérdida de investidura seguido contra el diputado Jorge Eduardo García Gutiérrez en los expedientes acumulados de pérdida de investidura con radicados 85001-2333-000-2025-00089-00 y 85001-2333-000-2025-00096-00, donde se constató que no se acreditó el elemento subjetivo, porque el voto del accionado al momento resolver su

impedimento por la plenaria de la Asamblea de Casanare, no significó una modificación de la voluntad del órgano administrativo, pues obtuvo unanimidad, es decir 11 de 11 votos afirmativos, sin que se afectara el quorum decisorio y se resalta que, el aquí demandante se declaró impedido para no afectar la imparcialidad de la elección de secretario general de la Corporación departamental.

En la contestación de la demanda se solicita de forma expresa que se aplique a este caso por analogía la sentencia del 20 de abril de 2023 del Consejo de Estado, Sección Primera, consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, radicado 25000-23-15-000-2022-00889-01, proceso de pérdida de investidura seguido contra Germán Augusto García Maya.

Pues bien, al revisar la causa petendi del referido proceso, se observa que al señor Germán Augusto García Maya concejal electro del Distrito de Bogotá para el periodo constitucional 2020 – 2023 se le cuestionó por haber participado en el acto de elección del contralor distrital dando su voto positivo a favor del señor Julián Mauricio Ruíz, quien había sido encargado en funciones como contralor general de la República y, por ende, había fungido como jefe y nominador de las señoras Helen Patricia García Maya y Natalie Franco, quienes son hermana y cónyuge respectivamente, sin declararse impedido.

El alto tribunal encontró que no se probó el elemento subjetivo, porque el escrito de recusación que fue radicado en su contra no corresponde al de una recusación formalmente considerada, razón por la cual no producía efectos jurídicos en el comportamiento del enjuiciado; actuó de buena fe porque consideró la recusación temeraria; y, el intento de aplicar una nueva norma del reglamento interno represento un escenario confuso y tuvo poco tiempo para decidir si se abstenía o no de votar el rechazo del escrito de recusación.

Al comparar los hechos del aludido proceso con el asunto objeto de análisis, se colige que no son iguales, lo que impide aplicar por analogía una sentencia que además no es precedente judicial.

El artículo 200 del Reglamento de la Asamblea de Casanare, no faculta al diputado recusante, impedido o recusado a participar en la votación, pues señala que éste deberá retirarse del recinto una vez aprobada por la plenaria, de suerte que la interpretación de esta disposición conforme a los principios constitucionales como el de imparcialidad y transparencia, no impone dicho deber, como lo sostiene la defensa del aquí implicado. Dicho de una forma sencilla, una cosa es permanecer en el recinto esperando a que la plenaria adopte la decisión que corresponda sin participar ni votar, caso en el cual el comportamiento resulta acorde a derecho, y otra muy distinta, sumarse a la

votación de forma parcializada como en efecto actuó el accionado, afectando la decisión colectiva que se estaba materializando.

Por lo tanto, se considera que no le asiste razón a la defensa del accionado en cuanto argumenta que el presidente de la Corporación lo haya inducido en error al haberle llamado votar la recusación que planteó; ello, porque al momento de ejercer las funciones propias del cargo público de elección popular, tiene el deber de abstenerse de participar en decisiones donde tenga claro interés directo en las resultas del mismo, obligación que emerge de principios constitucionales ya analizados y que no pueden ser desprovistos de eficacia normativa a partir de normas de menor grado y con ello coherencia al ordenamiento jurídico.

Ahora, el vicio del trámite de la recusación a que alude el demandado en su defensa, carece de la entidad suficiente para enervar la infracción al régimen de conflicto de intereses, interpretación que no comparte el Tribunal, en tanto, atenta contra pilares identitarios de la Carta de 1991, como el principio democrático (preámbulo y artículo 1) a partir del cual las decisiones públicas debe ser adoptadas según lo que propenda por los intereses y necesidades del pueblo titular de la soberanía y el origen del poder político (artículo 3); la prevalencia del interés general, la justicia y el bien común (artículos 1 y 133) que deben motivar las actuaciones de los miembros de las corporaciones públicas; el principio de separación de poderes (artículo 113) el cual busca evitar la concentración del poder y de las decisiones públicas en unos mismos sujetos, así como garantizar el control entre los servidores públicos, con el propósito de materializar los valores democráticos, según se extrae de la jurisprudencia de la Corte Constitucional³.

Desde esa perspectiva, el diputado López Ríos destendió sus deberes al actuar de forma negligente en el trámite de recusación que éste formuló y no preservó la imparcialidad requerida, como quiera que no se abstuvo de participar en la decisión de una recusación que él mismo propuso; en este caso, el hecho de que el Presidente de la Plenaria haya impartido un trámite equivocado a las recusaciones antes y después, no tiene entidad suficiente para enervar el cargo de conflicto de intereses, dado que, por la experiencia del demandado en estos cuerpos colegiados, se infiere de manera lógica el conocimiento de su configuración y no se puede aducir un error de apreciación a su favor.

³ SENTENCIA C-302 de 2021. Magistrada ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

En ese orden de ideas, no es factible validar actuaciones como las examinadas donde se evidencia que el interés general propio de la función pública choca con el particular y directo del servidor público.

En punto de la aplicación de la cláusula 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, este Tribunal como lo ha expuesto en anteriores pronunciamientos⁴, aplica la interpretación dada por la Corte Constitucional en las sentencias C- 24 de noviembre de 2018 y C-146 de mayo de 2021 previamente transcritas y precisa que no resulta procedente la interpretación literal que efectúa el extremo demandado, porque la Constitución Política de Colombia, determina que autoridades diferentes a los funcionarios de la jurisdicción penal, conocen de inhabilidades y sanciones, entre ellos se encuentra el presente medio de control que compete a la jurisdicción contenciosa administrativa, aclarándose que la limitación a que refiere únicamente aplica para autoridades administrativas.

Por ello reitero, se encuentran demostrados los elementos objetivo y subjetivo de la causal atribuida al demandado, en consecuencia, debió decretarse la pérdida de investidura del señor Luis Alejandro López Ríos, elegido diputado del departamento de Casanare, por el periodo constitucional 2024-2027.

Atentamente,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE -SAMAI

AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada despacho 03

⁴ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE. Magistrada ponente: AURA PATRICIA LARA OJEDA. Sentencia del 19 de diciembre de 2024. Radicación: 85001-2333-000-2024-00122-00. Demandante: FRANCISCO JAVIER GARZÓN RIVERA. Demandado: VÍCTOR JULIÁN BARÓN GODOY; con ponencia de la suscrita magistrada, sentencia del 19 de septiembre de 2025. Radicación: 85001-2333-000-2025-00078-00. Demandante: HERNÁN MATEO TARQUINO RINCÓN. Demandado: WILDER ANDRÉS ÁVILA TIBAVIJA.