



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veintiséis (2026)

**Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique  
Accionado: Heyder Alexander Silva García  
Tema: Causal de pérdida de investidura por violación del régimen del conflicto de intereses de los diputados

## **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el accionante contra la sentencia de 15 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1. La solicitud de pérdida de investidura<sup>1</sup>**

1. El señor Carlos Ramón Lizarazo Manrique en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 143 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>2</sup>, solicitó la pérdida de investidura del señor Heyder Alexander Silva García, diputado de la Asamblea Departamental de Casanare para el período 2024-2027.

##### **I.1.1. Los hechos**

2. Informó que el señor Heyder Alexander Silva García resultó elegido diputado de la Asamblea Departamental de Casanare para el período 2024-2027, en representación de la Coalición por Casanare integrada por los Partidos Políticos Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo y MIRA, tomó posesión de su investidura el 1° de enero de 2024 y fue designado presidente de la mesa directiva para la vigencia 2024.

3. Explicó que el accionado, en su calidad de presidente, expidió la Resolución ADC 085 de 16 de diciembre de 2024, mediante la cual modificó la planta de personal de la Asamblea Departamental de Casanare, creando el cargo de profesional universitario, código 219, grado 02, con una asignación básica mensual de \$5.450.842,00.

<sup>1</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «1ED\_001DEMANDApdf(.pdf) NroActua 3».

<sup>2</sup> “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.



---

**Radicación núm.:** 85001-23-33-000-2025-00057-01  
**Accionante:** Carlos Ramón Lizarazo Manrique

4. Expuso que el anterior acto administrativo fue expedido sin competencia, puesto que por mandato del artículo 17 de la Ley 2200 de 8 de febrero de 2022<sup>3</sup>, la determinación de la estructura administrativa radica en la plenaria de la corporación. Además, el Reglamento Interno de la Asamblea Departamental de Casanare tampoco faculta al presidente a modificar la planta de personal. El accionado tampoco atendió la recomendación del estudio técnico que sugería la creación de un empleo profesional universitario grado 01, con una asignación básica de \$3.000.000 para la vigencia 2024.
5. Enfatizó que a través de la Resolución ADC 086 de 18 de diciembre de 2024, se nombró en provisionalidad a la señora Martha Alexandra Santos Benítez, quien tomó posesión de su cargo el 30 de diciembre de 2024, a tan solo un día de finalizar el período del diputado accionado como presidente.
6. Señaló que el 18 de febrero de 2025, mediante Oficio Administrativo ADC SG 015, la Secretaría General de la Asamblea Departamental de Casanare advirtió a la mesa directiva sobre la existencia de una situación irregular que impactaría negativamente en el funcionamiento normal de la corporación.
7. Explicó que el 21 de febrero de 2025, la mesa directiva solicitó a la Secretaría General la elaboración de un nuevo estudio técnico para modificar la planta de personal de conformidad con las normas legales y atendiendo los principios de sostenibilidad presupuestal y de racionalización del gasto.
8. Resaltó que mediante Oficio Administrativo ADC SG 026 de 4 de marzo de 2025, la Secretaría General allegó un estudio técnico elaborado por el personal de la dependencia bajo la coordinación del titular de dicho despacho, mediante el cual se efectuaron las siguientes recomendaciones: i) la supresión del empleo creado mediante la Resolución ADC 085 de 2024, por no cumplir con los requisitos de competencia ni con las recomendaciones técnicas y financieras; ii) la creación de un empleo conforme a las características, grado y remuneración apropiadas según el estudio técnico de 2023, garantizando la sostenibilidad fiscal y; iii) aprobar la ordenanza pertinente para garantizar los principios de sostenibilidad financiera y de legalidad en la administración de la planta del personal.
9. Sostuvo que el 17 de marzo de 2025, la mesa directiva radicó ante la plenaria de la Asamblea Departamental de Casanare el proyecto de Ordenanza 002 de 2025 “[...] *Por medio de la cual se modifica la planta de personal de la estructura administrativa de la Asamblea de Casanare [...]*”, el cual fue publicado en el sitio web institucional y enviado a los diputados para su estudio y discusión.

---

<sup>3</sup> “[...] *POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS [...]*”.



10. Precisó que el 27 de marzo de 2025, el accionado radicó un “[...] *Derecho de petición en interés particular en defensa de los derechos fundamentales laborales de la actual Profesional Universitaria [...]*” planteando objeciones y requerimientos de información sobre los antecedentes del proyecto de ordenanza y argumentando otros de interés para la persona que nombró en provisionalidad en el cargo de profesional universitario, código 219, grado 02. Esta petición fue resuelta de fondo antes de la sesión en que se debatió y aprobó la nueva ordenanza.

11. Anotó que en la sesión de 10 de abril de 2025, se discutió el proyecto de Ordenanza 002 de 2025 y en ella el accionado se opuso a esa iniciativa, sin manifestar su impedimento, a pesar de que incluso un colega le advirtió acerca de la existencia de un presunto conflicto de intereses.

12. Cuestionó el actuar del convocado quien al finalizar su intervención y antes de la votación del proyecto de ordenanza se retiró del recinto junto a sus asesoras, contraviniendo el artículo 147 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental de Casanare que ordena a los diputados votar afirmativa o negativamente y no ausentarse del recinto sin justificación.

13. Mencionó que el proyecto de ordenanza fue aprobado por mayoría de seis (6) votos.

14. Puso de presente que el accionado, al retornar al recinto, intervino con el fin de dejar constancia sobre la existencia de un presunto impedimento dirigido a otro colega.

## **I.1.2. Fundamento de la solicitud**

### **I.1.2.1. Explicación de los elementos objetivos**

15. Adujo que el conflicto de interés se materializó con la expedición de la Resolución ADC 085 de 2024, mediante la cual el accionado, en su calidad de presidente de la corporación, creó un cargo público sin tener competencia para ello porque según el artículo 17 de la Ley 2200, la determinación de la estructura administrativa de las asambleas departamentales, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo corresponden a la misma corporación y no al presidente de la mesa directiva.

16. Mencionó que esa decisión no fue producto de un error técnico ni de una interpretación dudosa, sino de un acto consciente y voluntario adoptado en contradicción con el procedimiento legal y técnico previamente definido por el estudio técnico contratado por la corporación.

17. Explicó que el interés directo se ratificó cuando previo al debate y votación del proyecto de ordenanza, el accionado presentó un derecho de petición en interés



particular mediante el cual formuló cuestionamientos sobre el proyecto normativo, reconociéndose como parte interesada y como representante oficioso de hecho, circunstancia que agrava el conflicto de interés y refuerza el vínculo subjetivo de la actuación.

18. Refirió que el conflicto de intereses se materializó igualmente cuando se tramitó el proyecto de Ordenanza 002 de 2025, el cual tenía por finalidad corregir la creación irregular del cargo.

19. Agregó que el accionado intervino en esa sesión motivado por un interés personal, directo y actual para evitar o minimizar su responsabilidad, proteger su imagen y evadir la responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal derivadas de su actuación irregular.

20. Resaltó que en el presente caso concurren los presupuestos exigidos para la configuración de la causal de pérdida de investidura como son: i) que se demuestre la calidad de diputado; ii) la concurrencia de un interés directo, particular y actual en cabeza del demandado de orden moral o económico, en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo de la respectiva corporación pública; iii) la no manifestación de impedimento ni haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación; iv) conformar el cuórum o haber participado en el debate o votación del asunto y; v) que su participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional.

21. Señaló que el interés resulta directo, actual e inmediato. Es directo *“[...] porque el proyecto de ordenanza afecta directamente su responsabilidad y los intereses de un particular al que defiende con ahínco [...]”*.

22. Anotó que resultaba particular *“[...] por cuanto la ordenanza concierne a actos específicos que ejecutó con conciencia de que no se encontraban dentro de los que la ley y el reglamento le otorgaba como presidente<sup>4</sup> [...]”*.

23. Enfatizó que resultaba actual *“[...] teniendo en cuenta que la ordenanza se debatió y aprobó por la plenaria durante el mes de abril de 2025 y actualmente se encuentra en trámite de sanción por parte del Gobernador, por lo que, una vez entre a producir efectos jurídicos inmediatos al modificar la planta de personal, por ende, impactará de forma actual la situación administrativa irregular creada bajo la gestión del Diputado demandado, así como la determinación de sus evidentes responsabilidades. [...]”*.

---

<sup>4</sup> Se reitera que lo resaltado en negrilla demuestra que la expedición del acto no obedeció a una competencia institucional, sino a una acción personal. Quiere decir que la creación del cargo no fue una decisión de la Asamblea, sino un acto unilateral e irregular del diputado en su condición de presidente, lo que convierte cualquier defensa basada en la función institucional en una falacia que busca desdibujar su responsabilidad personal.



24. Agregó que el beneficio perseguido por el demandado no es económico, sino moral y jurídico, en cuanto su intervención y oposición al proyecto de ordenanza buscaba impedir la derogación de un acto que el accionado expidió cuando fungió como presidente y con la finalidad de evitar posibles investigaciones disciplinarias, fiscales e incluso penales.

25. Argumentó que “[...] el beneficio que el diputado demandado pretendía obtener con esta conducta tiene doble connotación, toda vez que además de buscar eludir su responsabilidad por la creación irregular del empleo, evitando así posibles investigaciones y sanciones; también buscaba preservar la existencia del acto administrativo que él expidió, protegiendo con ello los derechos del tercero nombrado en el cargo. La abstención del Diputado en la votación, lejos de ser un acto neutral, se enmarca dentro de esta estrategia, ya que buscaba dificultar la aprobación de la ordenanza y mantener el statu quo que le resultaba favorable. [...]”.

26. Informó que el accionado conformó el cuórum deliberatorio e intervino en la sesión de 10 de abril de 2025 por alrededor de 34 minutos en un asunto de conocimiento funcional, tal y como consta con el Acta 022 de la sesión de 10 de abril de 2025 y el video aportado junto con la demanda, a pesar de que al final de la sesión se sustrajo del deber de participar en la votación.

#### **I.1.2.2. Explicación del elemento subjetivo**

27. Afirmó que el accionado estaba en condiciones de comprender el hecho o la circunstancia configurativa de la causal de pérdida de investidura, teniendo en cuenta que tiene 46 años; es administrador de empresas de profesión y diputado por segunda vez consecutiva en el departamento de Casanare (es decir desde el año 2020 a la fecha), siendo antes concejal del municipio de Yopal en el periodo 2016-2019.

28. Adujo que el accionado, según su formación y su amplia experiencia como miembro de corporaciones administrativas de elección popular, cuenta con un extenso conocimiento de los asuntos públicos y administrativos que son competencia de estas y, en específico, de las funciones, competencias, inhabilidades y causales de impedimentos y conflictos de intereses.

29. Resaltó que presentó un derecho de petición en interés particular y en defensa de un tercero en el que cuestionaba el proyecto de ordenanza y elevaba unas solicitudes de información concretas sobre su alcance. Tal actuación demuestra la existencia de un interés directo y particular sobre el resultado de la deliberación y anticipa que su participación no fue neutral ni incidental, sino deliberada y orientada a proteger el acto que había expedido en su condición de presidente.



30. Manifestó que el accionado incumplió los artículos 56, numeral 1.º y 60 de la Ley 2200, 11.1 de la Ley 1437, 44 de la Ley 1952 de 28 de enero de 2018<sup>5</sup> y 198 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental de Casanare.

31. Consideró que la actuación del diputado resulta dolosa, la cual se acredita no solo por el conocimiento que tenía de su obligación de declararse impedido, sino por su conducta consciente, reiterada y deliberada. A ello se suma la presentación previa de un derecho de petición, su activa participación en el debate, la difusión de algunas afirmaciones falsas durante la discusión y su posterior abstención sin justificación alguna, situaciones que revelan un patrón de actuación incompatible con la ética pública y contrario al deber legal de actuar con imparcialidad.

32. Sostuvo que la omisión de declarar su impedimento y su posterior abstención sin justificación no pueden ser vistas como simples descuidos. Por el contrario, constituyen una estrategia deliberada orientada a defender el acto individual e irregular que expidió y este comportamiento, a juicio del accionante, desnaturaliza la función deliberativa y viola principios esenciales del servicio público como la moralidad, la transparencia y el deber de servir con sujeción al interés general.

33. En suma, adujo que la conducta del diputado demandado fue dolosa puesto que no solo conocía a la perfección las normas que otorgaban la competencia para modificar una planta de personal y las que regulaban el conflicto de intereses, sino que deliberadamente decidió actuar en contravía de ellas para proteger un acto administrativo desnaturalizado de su autoría individual, del cual derivaba beneficios personales y cuya corrección afectaría su responsabilidad y los intereses particulares de un tercero del cual defiende sus derechos.

## **I.2. Trámite de la solicitud de pérdida de investidura en la primera instancia**

34. A través de auto de 30 de abril de 2025<sup>6</sup>, el magistrado sustanciador del proceso admitió la demanda ordenándose la notificación al accionado y al agente del Ministerio Público.

## **I.3. La oposición del diputado<sup>7</sup>**

35. El apoderado judicial del diputado accionado contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

36. En relación con los hechos planteados en la demanda, adujo que el estudio técnico titulado “[...] *Análisis organizacional y estudio de cargas de trabajo para la adopción de la política nacional de la formalización laboral de la Asamblea*

<sup>5</sup> “[...] Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. [...]”.

<sup>6</sup> Cfr. índice 5 del expediente digital de primera instancia.

<sup>7</sup> Cfr. Índice 12 del expediente digital de primera instancia.



*Departamental de Casanare [...]* (junio de 2023) elaborado por el asesor Hildebrando Ballesteros León no recomendó la creación del cargo de Profesional Universitario Grado 01, ni en el cuerpo del texto ni en sus conclusiones.

37. Expuso que el concepto técnico antes referido no reunía los requisitos legales para tenerlo como tal, en especial, los requisitos previstos en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 26 de mayo de 2015<sup>8</sup> que exigen que toda modificación de planta o creación de cargos debe estar sustentada en estudios técnicos formales, con análisis organizacional, de funciones y cargas de trabajo.

38. Indicó que según el concepto privado rendido por un asesor se recomendó que era viable crear el cargo de Profesional Universitario Grado 02, el cual había sido instaurado por la Asamblea Departamental de Casanare desde el año 2009 y contaba con un estudio previo.

39. Argumentó que el asesoramiento de la abogada Diana Milena Jarro Rodas fue determinante en el sentido de que la función de creación del cargo de profesional universitario, código 219, grado 02, incluido en la Resolución 085 de 2024 era de competencia del presidente de la asamblea y que procedía la provisión mediante nombramiento en provisionalidad. Además de ello, indicó que la mesa directiva debía autorizar los traslados presupuestales.

40. Manifestó que la creación del empleo de profesional universitario, código 219, grado 02 era jurídicamente procedente porque: i) respetó el nivel jerárquico profesional ya definido en la Resolución ADC-DP-149 del 28 de agosto de 2009, emanada de la Asamblea Departamental de Casanare; ii) se ajustó al único grado existente en ese nivel dentro de la planta de personal y; iii) la creación de un grado 01 no era posible sin un estudio técnico y sin que existiera previamente en la planta o en la escala salarial.

41. Advirtió que el interés que se le atribuye al accionado no resulta directo ni actual, sino hipotético y aleatorio, por cuanto no se demostró el supuesto beneficio o interés que podría recibir el demandado de manera directa o sus familiares cercanos, sino que su conducta se dio en cumplimiento de un deber constitucional y legal.

42. Sostuvo que el accionado es un administrador de empresas; era la primera vez que expedía un acto administrativo de creación de un cargo y acudió al concepto de los abogados Carlos Alberto Robayo y de la secretaria Diana Jarro quienes recomendaron la creación del cargo profesional universitario, código 219, grado 02 y conceptuaron acerca de que la función de creación de empleos corresponde al presidente de la asamblea, en ejercicio de la facultad discrecional.

<sup>8</sup> “[...] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. [...]”.



43. Finalmente planteó: i) la excepción de inepta demanda por carencia de carga argumentativa y; ii) de ausencia de los presupuestos para configurar un conflicto de interés.

#### I.4. La etapa probatoria y la audiencia pública

44. Por auto de 7 de julio de 2025<sup>9</sup> se dio apertura al período probatorio y se fijó fecha para la audiencia de pruebas.

45. El día 16 de julio de 2025<sup>10</sup>, se celebró la audiencia de pruebas en la cual se incorporaron unos documentos y se recibieron las declaraciones de los siguientes testigos: Carlos Alberto Robayo Ulloa y Cipriano Castro Medina y se aceptó el desistimiento del testimonio de la señora Diana Milena Jarro Rodas.

46. El 13 de agosto de 2025<sup>11</sup> se realizó la audiencia pública prevista en los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 15 de enero de 2018<sup>12</sup>, con la participación y asistencia del accionante, el accionado, su apoderado y el agente del Ministerio Público.

#### I.5. La sentencia de primera instancia<sup>13</sup>

47. El Tribunal Administrativo de Casanare, mediante sentencia de 15 de agosto de 2025, negó las pretensiones de la demanda.

48. Expuso que el problema jurídico analizado tenía como objeto analizar si “[...] ¿Se configuran los elementos objetivo y subjetivo para decretar la pérdida de investidura del concejal (sic) de la asamblea Departamental del Casanare **HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA**, al incurrir en la causal de pérdida de investidura consistente en conflicto de intereses porque al momento de aprobar unos acuerdos municipales (sic) que presuntamente lo beneficiaban directamente, no se declaró impedido? [...]”. (negrilla del texto).

49. A modo de cuestión previa, explicó que el medio de control de pérdida de investidura no fue diseñado para estudiar la legalidad de los actos administrativos, sino para indagar si un servidor público elegido por voto popular actúa movido por un interés particular ajeno a la defensa del interés general. Por tal razón, adujo que se abstendría de efectuar un análisis que implique el estudio de legalidad de los actos de creación del cargo o de reestructuración de la planta de personal de la Asamblea Departamental de Casanare.

<sup>9</sup> Cfr. Índice 19 del expediente digital de primera instancia.

<sup>10</sup> Cfr. Índice 25 del expediente digital de primera instancia.

<sup>11</sup> Cfr. Índice 36 del expediente digital de primera instancia.

<sup>12</sup> “[...] POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DE PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA DE LOS CONGRESISTAS, SE CONSAGRA LA DOBLE INSTANCIA, EL TÉRMINO DE CADUCIDAD, ENTRE OTRAS DISPOSICIONES. [...]”.

<sup>13</sup> Cfr. Índice 41 del expediente digital de primera instancia.



50. Argumentó que revisada la documental allegada a las diligencias según consta en el Acta 022 de 10 de abril de 2025, el diputado Silva García se opuso a la aprobación de un proyecto de ordenanza que reestructuraba la planta de personal de la Asamblea Departamental de Casanare encaminado a suprimir un cargo que creó mediante Resolución ADC 085 de 2024.

51. Refirió que según la jurisprudencia el interés constitutivo del conflicto de interés debe ser directo, particular y actual. Es directo cuando el provecho que se obtenga para el servidor público, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiere para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio. El interés resulta particular cuando la adopción de una decisión en un asunto concreto le generaría un provecho o beneficio específico y personal para sí mismo o para quienes de acuerdo con la ley se encuentren relacionados con él y, no obstante estar consciente de dicha circunstancia, no manifiesta su impedimento para participar en el debate o votación correspondiente. Finalmente, el interés debe ser inmediato con el propósito de excluir sucesos o hechos contingentes e imprevisibles.

52. Expresó que no se demostró que el accionado, al manifestar su oposición a la reforma de la planta de personal que suprimía un cargo que bajo su presidencia creó mediante resolución, tuviese un interés directo distinto a conservar el orden jurídico, por las siguientes razones:

53. Explicó que la solicitud mediante derecho de petición de información hecha por el demandado al presidente de la asamblea en el año 2025, se hizo a nombre del asambleísta y de la funcionaria nombrada por él como presidente de la duma.

54. Sin embargo, alegó que la sola mención de actuar en nombre propio no implica automáticamente que exista representación de un interés particular, máxime si no se aportó el poder ni hubo ratificación por parte de la señora Martha Alexandra Santos Benitez que permitiera considerar la actuación como agencia oficiosa.

55. Argumentó que no se demostró que entre el accionado y la señora Martha Alexandra Santos Benites, contadora quien fuere nombrada en provisionalidad, existiera algún parentesco en los grados determinados en la ley.

56. Afirmó que la intervención del inculpado en la sesión de 10 de abril de 2025 buscaba demostrar que la decisión de crear un cargo de profesional en la asamblea se ajustaba a derecho y, por otro lado, advertir los vicios de legalidad del proyecto de ordenanza que pretendía la modificación de la planta de personal, descartando la existencia de una motivación personal.

57. Expresó que la Resolución 085 de 2024 se presume legal, hasta tanto no sea suspendida o anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por lo



tanto, la intervención del accionado en la defensa de dicha actuación no configuraba un proceder indebido.

58. Expuso que no se demostró que las eventuales investigaciones penales, disciplinarias o fiscales dependieran del trámite de ordenanza, máxime si se tiene en cuenta que esta función se encuentra a cargo de autoridades como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, respectivamente.

59. Igualmente descartó la configuración de un conflicto moral, al considerar que *“[...] este no fue un objetivo que se trasluciere de esta, ni tampoco manifestó el diputado que ello le causaba perder credibilidad institucional y/o social, pues, simplemente el debate giró en torno a posiciones jurídicas disimiles, asunto propio del contexto del ejercicio de la actividad política, legalidad de los actos que lo define el juez contencioso administrativo. [...]”*.

#### **I.6. El recurso de apelación<sup>14</sup>**

60. El accionante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

61. Mencionó que el fallo de primera instancia redujo la discusión a señalar que la acción de pérdida de investidura no era el mecanismo idóneo para analizar la legalidad de la resolución que ordenó la creación del cargo de profesional, en lugar de verificar si la conducta ejercida por el diputado en la sesión plenaria se enmarcaba en la defensa del interés general o, por el contrario, se encuadraba en un manifiesto interés particular y si este era directo y actual.

62. Sostuvo que la demanda de pérdida de investidura no buscaba la nulidad del acto administrativo que ordenó la creación del cargo, sino sancionar la conducta del accionado por haber transgredido los principios de moralidad administrativa y transparencia, al haber intervenido en el debate del proyecto de Ordenanza 002 de 2025, motivado por el interés de defender un acto administrativo expedido por el mismo inculpado, sin contar con competencia legal y reglamentaria y sin estar sustentado en un estudio técnico. En tal perspectiva, acotó que el interés resulta tan evidente pues el convocado presentó un derecho de petición en interés particular para mantener el nombramiento de la funcionaria que él mismo efectuó.

63. Detalló que el Tribunal debió analizar si la intervención del accionado en la sesión plenaria de 10 de abril de 2025 fue en defensa del interés general o si estaba orientado a justificar su proceder personal cuestionado por la misma Asamblea Departamental de Casanare y en defender los intereses particulares de la persona

<sup>14</sup> Cfr. Índice 46 del expediente digital de primera instancia.



nombrada por el mismo. Esta situación, a su juicio, condujo a que el *a quo* realizara una valoración deficiente de las pruebas y efectuara una interpretación limitada del conflicto de interés, ignorando la naturaleza moral del mismo y la conducta dolosa del demandado.

64. Explicó que el interés moral, concepto de contornos más difusos que el económico, se materializa cuando el servidor público de elección popular, por ejemplo, se ve motivado por la necesidad de proteger su imagen, justificar actuaciones pasadas, o evitar reproches públicos o de cualquier responsabilidad, especialmente cuando dichas actuaciones están siendo objeto de revisión, cuestionamiento y corrección institucional, como ocurrió en el presente asunto.

65. Recalcó que el diputado accionado incurrió en un conflicto de interés directo, particular y actual, de carácter moral e incurrió en una vulneración grave del deber de imparcialidad y transparencia que rige la función representativa.

66. Refirió que, a partir de una valoración de la totalidad de los medios probatorios en conjunto, era posible colegir que la participación del inculpado no fue una simple defensa de su posición política, sino un esfuerzo “[...] *calculado* [...]” para proteger un acto irregular de su autoría y los intereses de una persona vinculada con el accionado.

67. Consideró que la sentencia de primera instancia omitió ponderar cuatro elementos esenciales, a saber: i) el derecho de petición de interés particular suscrito por el diputado defendiendo la permanencia de la funcionaria; ii) la advertencia expresa de otro diputado en la sesión plenaria sobre su impedimento moral; iii) la contratación particular de un concepto privado que revela un interés extrainstitucional y; iv) la participación activa en alrededor del 65% del debate defendiendo su actuación y anunciando acciones legales contra colegas, además de anunciar la presentación de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y no la pública de simple nulidad.

68. Sostuvo que el estudio técnico de 2023, recomendó explícitamente la creación de un cargo de profesional universitario grado 01 con una asignación básica de \$3'000.000, el cual fue ratificado con el Informe Preliminar de Auditoría del mes de noviembre de 2024.

69. Expresó que el accionado en su defensa adujo que contrató un concepto privado para sustentar la creación de su cargo, el cual fue elaborado por el señor Cipriano Castro Medina. Sin embargo, este no reunía los requisitos de un estudio técnico conforme a la normatividad

70. Puntualizó que el señor Castro Medina, en la declaración rendida en el proceso, admitió abiertamente que se contrató por fuera del procedimiento institucional un concepto técnico privado el cual contradujo el estudio técnico oficial. También



agregó que, si bien el empleo fue creado mediante acto administrativo, este no contaba con soporte técnico.

71. Agregó que el ente de control fiscal, en reciente Informe Preliminar de actuación especial de fiscalización, estimó que el demandado “[...] *no acogió las consideraciones financieras de remuneración consignadas en el informe técnico contratado, ni produjo el acto administrativo de creación acorde con las exigencias legales [...]*”.

72. Indicó que la Ordenanza 002 de 2025 no era una simple norma general por cuanto tenía como finalidad directa corregir un acto propio del accionado, al haber sido expedido sin competencia, situación que demuestra el interés particular, directo y actual en el trámite del referido proyecto de ordenanza.

73. Manifestó que la actuación del inculpado fue consciente y deliberada, máxime si se tenía en cuenta las calidades académicas y su trayectoria como miembro de una corporación pública de elección popular, a lo que se suma que participó en la redacción del Reglamento Interno de la corporación.

74. Afirmó que el accionado “[...] *olvida que el conflicto de intereses no requiere de una prohibición expresa, sino que se configura cuando concurre un interés particular, directo y actual, y en tal caso, no sólo la ley, el reglamento, el interés general y la moralidad administrativa lo obligan a declararse impedido, sino también su propia conciencia. [...]*” (Negrilla del texto).

75. Reiteró que el demandado conformó el cuórum y realizó varias intervenciones en la discusión del proyecto de ordenanza, a pesar de que le asistía un interés directo, particular y actual en el asunto, sin manifestar su impedimento, incluso a pesar de la advertencia hecha por otro diputado. En efecto, en el desarrollo de esa sesión solicitó copias para promover acciones penales y adujo que presentaría una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, al tiempo que defendió actuaciones irregulares en relación con la creación del cargo de profesional, sin contar con competencia ni soporte técnico o financiero.

76. Consideró que las anteriores actuaciones demuestran un patrón de conducta que afectó su objetividad e imparcialidad como servidor público, orientado principalmente a justificar sus decisiones irregulares y a defender el cargo creado por él y que era ocupado por una persona en provisionalidad, situación de la cual se infería un vínculo cercano personal de amistad íntimo.

77. Manifestó que el *a quo* supeditó la configuración de la causal a la existencia de vínculos patrimoniales, familiares o societarios, ignorando el parágrafo del artículo 56 de la Ley 2200 que prevé el conflicto de intereses moral como causal autónoma, la cual se encuentra asociada a la moralidad administrativa y a la confianza



ciudadana que se presenta cuando por razones de conciencia se quieren apartar de la discusión de un proyecto.

78. Expuso que el interés moral resulta directo, actual e inmediato. Era directo “[...] por cuanto el objeto del proyecto de ordenanza buscaba la corrección de una consecuencia de su propio actuar por fuera de la institucionalidad cuando fue presidente, la cual estaba generando una afectación a la sostenibilidad financiera de la corporación. [...]”.

79. Es particular, pues “[...] el proyecto de ordenanza afectaba de forma directa la legalidad, legitimidad y consecuencias de un acto suyo, lo que impactaba desde luego su posición personal, política y de responsabilidad [...]”.

80. Finalmente es actual “[...] porque la discusión de la ordenanza tenía efectos inmediatos sobre su gestión irregular y particular, que para esa fecha estaba produciendo efectos adversos para la corporación y cuya corrección implicaba la supresión del cargo a la persona que el nombró en provisionalidad y que defendía de manera particular para mantener su vinculación. [...]”.

81. Puntualizó que en el presente caso se demostró el dolo, puesto que el accionado tenía conocimiento de su obligación de declararse impedido y además porque actuó de manera consciente, reiterada y deliberada en la sesión de 10 de abril de 2025.

82. Advirtió que los antecedentes de la creación de un empleo sustentado en actuaciones privadas y por fuera de la institucionalidad, la presentación previa de un derecho de petición de interés particular, su activa participación en el debate, la afirmación de eventuales denuncias penales y el anuncio de presentar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y su posterior abstención sin justificación alguna para luego volver a intervenir en la sesión de 10 de abril de 2025, revelan un patrón de actuación totalmente incompatible con la ética pública y contrario al deber legal de actuar con imparcialidad.

### **I.7. Trámite del proceso en segunda instancia**

83. El magistrado sustanciador de primera instancia mediante auto de 26 de septiembre de 2025<sup>15</sup> concedió el recurso de apelación interpuesto por el accionante.

84. Repartido el proceso, mediante auto de 30 de enero de 2026<sup>16</sup>, el consejero sustanciador admitió el recurso y se resolvió las pruebas aportadas con la impugnación.

<sup>15</sup> Cfr. Índice 49 del expediente digital de primera instancia.

<sup>16</sup> Cfr. Índice 4 del expediente digital del Consejo de Estado.



85. Dentro del término del traslado, todos los sujetos procesales guardaron silencio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

86. La Sala para resolver la presente controversia se pronunciará sobre los siguientes aspectos: i) la competencia; ii) la acreditación de la condición del accionado como diputado de la Asamblea Departamental de Casanare; iii) el problema jurídico; iv) la violación del régimen del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura de los diputados; v) análisis de los presupuestos de la causal de pérdida de investidura en el presente caso y; vi) conclusiones del caso.

### II.1. La competencia

87. Esta Sala de Decisión es competente para decidir esta controversia en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2. del artículo 48 de la Ley 617 de 6 de octubre de 2000<sup>17</sup>; en el artículo 150 de la Ley 1437 y en el artículo 13 del Acuerdo 80 expedido el 12 de marzo de 2019<sup>18</sup>.

### II.2. La acreditación de la condición del accionado como diputado de la Asamblea Departamental de Casanare

88. La condición del señor Heyder Alexander Silva García como diputado de la Asamblea Departamental de Casanare se encuentra acreditada con la credencial expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante el Formulario E-27 obrante en el expediente, quedando probada así su calidad como sujeto pasivo del presente mecanismo de control de pérdida de investidura.

### II.3. El problema jurídico

89. Conforme a los planteamientos expuestos por el solicitante en el recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si se debe decretar o no la pérdida de investidura al señor Heyder Alexander Silva García, diputado de la Asamblea Departamental de Casanare para el período constitucional 2024-2027, por haber incurrido en la causal de pérdida de investidura por violación del régimen del conflicto de intereses prevista en el numeral 1. del artículo 48 de la Ley 617, en consonancia con el artículo 56 de la Ley 2200, al haber participado en la discusión del proyecto de Ordenanza 002 de 2025, a través del cual se modificó la planta de personal de la estructura administrativa de la asamblea, iniciativa con la que se buscó corregir las inconsistencias identificadas en la creación de un empleo que no cumplió con los lineamientos presupuestales y técnicos recomendados en el

<sup>17</sup> “[...] Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. [...]”.

<sup>18</sup> “[...] Por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado. [...]”.



estudio técnico producto del contrato de prestación de servicios profesionales núm. 008 de 2023.

90. El interés de carácter moral que se le reprocha al accionado frente a la participación del referido proyecto de ordenanza, según el recurso, tiene la connotación de ser directo, actual e inmediato toda vez que la intervención del diputado inculpado en la sesión de 10 de enero de 2025, en la que se discutió la referida iniciativa normativa, se realizó para evitar la corrección de un acto administrativo que fue expedido por él de manera ilegal para así evitar el menoscabo a su reputación personal y política, así como la responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal y beneficiar los intereses de la señora Martha Alexandra Santos, con quien tenía un vínculo cercano personal de amistad íntima, a quien había nombrado en el cargo de profesional universitario, código 219, grado 02 en la Asamblea Departamental de Casanare como contadora.

91. En caso afirmativo, se debe establecer si se configura o no el elemento subjetivo de la causal de pérdida de investidura.

#### **II.4. La violación del régimen del conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura**

92. El régimen del conflicto de intereses constituye un desarrollo de los principios constitucionales de prevalencia del interés general, la moralidad, la imparcialidad y transparencia. Además, tiene como fundamento axiológico y constitucional los artículos 1 y 133 de la Carta Política, preceptos que señalan que Colombia es un Estado Social de Derecho a su vez fundado en la prevalencia del interés general y que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común. Igualmente, porque “[...] *El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura [...]*”.

93. El numeral 1. del artículo 48 de la Ley 617, establece que constituye causal de pérdida de investidura de los diputados la violación del régimen del conflicto de intereses en los siguientes términos:

***[...] ARTÍCULO 48.- Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:***

***e. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.***

***[...] (Negrilla del texto y subrayado fuera del texto).***



94. La Ley 2200 define el conflicto de intereses en los siguientes términos:

*“[...] 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.***

*c) Beneficio directo: **aquel que se produzca de forma específica respecto del diputado**, 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.**

*[...]”.* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

95. La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 8 de septiembre de 2021<sup>19</sup>, estimó lo siguiente respecto de la causal de pérdida de investidura por violación al

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Revisión, CP: Rocío Araújo Oñate, sentencia de 8 de septiembre de 2021, radicado: 11001-03-15-000-2021-00068-00 (PI).



régimen del conflicto de intereses de los congresistas, consideraciones que orientan el entendimiento de esta causal en relación con los diputados:

*[...] .6.1.2 El conflicto de intereses*

116. *En el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución Política se consagró como causal de pérdida de investidura la violación del “régimen de conflicto de intereses” a que se refiere el artículo 182 superior, sin que se definiera en forma precisa su contenido normativo, dando cabida a la existencia de un “concepto jurídico indeterminado”, como lo ha establecido en su jurisprudencia la Sala Plena de esta Corporación .*

117. *Como la Constitución Política de 1991 no definió en forma precisa el contenido normativo del conflicto de intereses sino que describió algunas situaciones en que pueden encontrarse los congresistas en el marco de sus funciones, que develan un provecho o ventaja personal en favor del parlamentario o de su círculo cercano, corresponde al interprete establecerlo en cada caso concreto, de acuerdo con la situación fáctica puesta en conocimiento y a la apreciación en conjunto de las pruebas allegadas al expediente.*

118. *Para dotar de contenido el mencionado concepto, esta Corporación ha venido dando aplicación a los siguientes tres principios: i) la moralidad ii) la protección a la confianza legítima depositada por los ciudadanos en sus elegidos iii) el resguardo de una conducta proba en el ejercicio de los cargos de elección popular. Además, ha indicado que el interés debe ser de carácter moral o económico y respecto de éste debe acreditarse el beneficio o provecho que se obtiene o se obtendría en relación con el funcionario del que se predica su existencia.*

119. *A su turno, el artículo 182 de la Constitución Política señala el deber que tienen los congresistas de informar sobre los posibles conflictos de dicha índole - moral o económico- que se presenten en el ejercicio de las funciones que les corresponden, esto significa que el conflicto de intereses se puede presentar tanto en el desarrollo de las funciones legislativas, como en las de control político y en la judicial, asignadas constitucional y legalmente al Congreso de la República.*

120. *De acuerdo con lo expuesto sobre los institutos procesales del impedimento, la recusación y la figura del conflicto de intereses, es claro que los dos primeros obedecen a la taxativa predeterminación del legislador respecto de algunas situaciones, eventos o condiciones que, cuando concurren en el funcionario judicial, constituyen per se un riesgo a su imparcialidad e independencia respecto de los asuntos que tramita y decide.*

121. *Mientras que, el conflicto de intereses, censura la incompatibilidad entre el interés particular del parlamentario y el interés general contenido en los asuntos de los que debe participar, conocer y decidir en el ejercicio de cualquiera de las funciones congresales, porque de su decisión, en un sentido u otro, el congresista deriva o podría derivar un provecho o ventaja personal o para sus círculos cercanos, con la consecuente afectación de la moralidad, la confianza legítima de sus electores y probidad exigidas de los congresistas.*

96. Según la Ley 2200, el beneficio debe ser directo, particular y actual. Es particular cuando 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. Es actual cuando se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que aquel participa de la decisión. Finalmente, es directo cuando se produce de forma específica respecto del servidor público de elección popular o sus parientes cercanos.

97. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que para la configuración del conflicto de intereses deben acreditarse los siguientes requisitos concurrentes: i) que se demuestre la calidad de diputado; ii) la existencia de un beneficio directo, particular y actual o inmediato en el accionado o en su círculo cercano; iii) su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación; iv) haber conformado el cuórum o participado en el debate o votación del asunto y; v) que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional, quedando comprendidas todas las materias que según el ordenamiento jurídico deba conocer el diputado<sup>20</sup>.

## **II.5. Análisis de los presupuestos de la causal de pérdida de investidura en el caso concreto**

### **II.5.1. Análisis de los requisitos objetivos del conflicto de intereses**

#### ***i) La calidad de diputado***

98. Como se anotó anteriormente, se encuentra demostrado que el señor Heyder Alexander Silva García resultó elegido como diputado de la Asamblea Departamental de Casanare para el período constitucional 2024-2027, conforme lo ratifica la credencial expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil y en su condición de tal participó en la discusión del proyecto de Ordenanza 002 de 2025, a través del cual se modificó la planta de personal de la estructura administrativa de la corporación.

#### ***ii) Que el diputado tenga un interés directo, particular y actual o inmediato o recaiga en alguno de sus parientes cercanos en los grados previstos en la ley***

99. Según el recurso de alzada, el *a quo* no realizó una valoración integral del material probatorio que demostraba que la intervención del accionado en la sesión de 10 de abril de 2025 se hizo con el propósito de “[...] *proteger un acto irregular de su autoría y a una persona vinculada a este. [...]*”. A partir del anterior planteamiento, consideró que existió un beneficio particular, directo y personal toda vez que su participación en la discusión de esa iniciativa estuvo encaminada a la defensa de su gestión irregular, quedando comprometidos los principios de moralidad

<sup>20</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia de 1° de noviembre de 2016, radicado: 11001-03-15-000-2015-01571-00(PI), actor: Ricardo Antonio Mazonett Cantillo, demandado: Germán Bernardo Carlosama López, MP: María Elizabeth García González.



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

administrativa, transparencia, imparcialidad y el deber de actuar en defensa del interés general.

100. Agregó que el Tribunal de primera instancia ignoró igualmente que el conflicto de interés puede ser de orden moral, como causal de pérdida de investidura autónoma ligada a la moralidad administrativa y a la confianza ciudadana.

101. Para demostrar lo anterior, en el expediente reposan las siguientes pruebas documentales:

- **La Resolución ADC 085 de 16 de diciembre de 2024, mediante la cual se modificó la planta de personal de la Asamblea Departamental de Casanare**

102. El accionado, en su calidad de presidente de la Asamblea Departamental de Casanare para el año 2024, expidió la Resolución ADC 085 de 16 de diciembre de 2024<sup>21</sup> mediante la cual modificó la planta de personal de la corporación, creando el cargo de profesional universitario, código 219, grado 02, con una asignación básica mensual de \$5.450.842,00.

- **El estudio técnico contenido en el Informe final de actividades del contrato de prestación de servicios profesionales 008 de 2023**

103. Mediante estudio técnico contenido en el Informe Final de actividades del contrato de prestación de servicios profesionales 008 de 2023<sup>22</sup>, elaborado por el administrador público Hildebrando Ballesteros León se efectuó el siguiente análisis de sostenibilidad:

<sup>21</sup> “[...] POR LA CUAL SE CREA UN EMPLEO EN LA PLANTA GLOBAL DE LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE CASANARE [...]”. Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 6. Resolución que creo el empleo.pdf». Igualmente, Cfr. índice 21 del expediente digital de primera instancia. «27\_MemorialWeb\_Respuesta-1ExpedientedeDoc(.pdf) NroActua 21», páginas 1 a 4.

<sup>22</sup> Cfr. índice 23 del expediente digital de primera instancia. «33\_MemorialWeb\_Respuesta-4estudio2(.pdf) NroActua 23».



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

### Análisis de Sostenibilidad

Para realizar el análisis de sostenibilidad de la propuesta, es menester comparar las proyecciones de gastos con el proyecto, así como las proyecciones con el proyecto.

Tabla 11. Proyección gastos sin proyecto

Concepto	2024	2025	2026	2027	2028
Remuneración Diputados	1.984	2.104	2.230	2.341	2.458
Prestaciones sociales	793	841	891	936	983
Aportes asociados a nómina diputados	592	627	665	698	733
Salarios funcionarios	127	135	143	152	161
Prestaciones sociales funcionarios	45	48	51	54	57
Aportes asociados a nómina	55	58	62	65	69
Servicios personales indirectos	104	111	117	123	129
<b>TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>3.702</b>	<b>3.924</b>	<b>4.159</b>	<b>4.370</b>	<b>4.591</b>

En la tabla 11 se registra la estructura de gastos de la Asamblea Departamental proyectada a cinco (5) años. Los gastos de remuneración de diputados y remuneración de funcionarios públicos pueden ser considerados gastos fijos. En tanto que los servicios personales indirectos, que agrupa el pago de persona contratado bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios y contratos de apoyo a la gestión son variables, dependiendo de las necesidades y disponibilidad de recursos.

Tabla 12. Costo planta propuesta

ITEM	VALOR
Asignación Básica	36.000.000
Auxilio de Transporte	0

Calle 6 No 18-33, Sogamoso, Boyacá  
Email: [hballesteros@unal.edu.co](mailto:hballesteros@unal.edu.co), [hildebale@gmail.com](mailto:hildebale@gmail.com)  
Tel (8)7728438 Celular 3132342059

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

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

Este mayor valor de los costos laborales debe ser compensado con una reducción en los gastos por concepto de adquisición de bienes y servicios o por la reducción del costo de los servicios personales indirectos.

Tabla 13. Costo con proyecto

Concepto	2.024	2.025	2.026	2.027	2.028
Remuneración Diputados	1.984	2.104	2.230	2.341	2.458
Prestaciones sociales	793	841	891	936	983
Aportes asociados a nómina diputados	592	627	665	698	733
Salarios funcionarios	163	173	183	194	205
Prestaciones sociales funcionarios	57	60	64	68	71
Aportes asociados a nómina	65	69	73	78	82
Servicios personales indirectos	83	88	93	97	102
<b>TOTALES</b>	<b>3.738</b>	<b>3.962</b>	<b>4.200</b>	<b>4.412</b>	<b>4.635</b>

Es importante precisar que este salario de referencia de este cargo propuesto se encuentra muy por debajo del salario de un profesional universitario grado 01 de la Gobernación de Casanare, cuya asignación básica para la vigencia 2023 se encuentra en un valor de \$6.543.672, según el Decreto Departamental No. 0132 del 06 de junio de 2023. Desde luego, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales de la entidad y las funciones del cargo, se ha considerado que el salario que se está asignando en la propuesta corresponde con estos propósitos, en el marco de la autonomía administrativa propia de la Asamblea Departamental.



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

- **El Informe Preliminar de Auditoría de Cumplimiento Asamblea Departamental de Casanare, proceso de gestión contractual y control fiscal interno, vigencia 2023 de 5 de noviembre de 2024**

104. En el Informe Preliminar de Auditoría de Cumplimiento de la Asamblea Departamental de Casanare de 5 de noviembre de 2024<sup>23</sup>, se lee lo siguiente:

**[...] Observaciones sobre contratos.**

Como resultado de la verificación y análisis de los soportes contractuales, evaluando el cumplimiento y legalidad de la normatividad aplicable a las etapas precontractual, contractual y post contractual de cada uno de los contratos seleccionados en la muestra, a continuación se detallan las observaciones encontradas al proceso contractual.

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

[...]

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

[...]

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

DEPARTAMENTAL DE CASANARE  
NIT: 800.183.912-9

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

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

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

<sup>23</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. « Anexo Prueba 8. inf preliminar Contraloría.pdf».



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

**Causa.** *Falencias en el sistema de control interno, en lo relacionado con el cumplimiento de directrices emanadas del Gobierno Nacional, para las cuales de (sic) destinan recursos de la entidad*

**Efecto.** *La no implementación de los ajustes propuestos por el consultor para la planta de personal de la Asamblea Departamental de Casanare, además de no dar cumplimiento a las disposiciones emitidas para esa materia, conllevan a que la inversión de esos recursos resulte ineficaz, de lo cual podrían derivarse responsabilidades de orden patrimonial para quienes tienen el deber de implementar tal estudio. Por tal razón, se determina una observación de tipo administrativo, con el objeto [de] que la entidad tome las medidas que correspondan para subsanar esta situación. [...]". (Negrilla del texto).*

- **La expedición de la Resolución ADC 086 de 18 de diciembre de 2024, mediante la cual se nombró en provisionalidad a la señora Martha Alexandra Santos Benítez**

105. A través de la Resolución ADC 086 de 18 de diciembre de 2024<sup>24</sup>, el accionado, en su calidad de presidente de la corporación, nombró en provisionalidad a la señora Martha Alexandra Santos Benítez, contadora pública, quien tomó posesión de su cargo el 30 de diciembre de 2024<sup>25</sup> y se desempeñó hasta el 27 de mayo de 2025<sup>26</sup>.

- **Antecedentes en el trámite de la Ordenanza 002 de 2025**

106. La Secretaría General de la Asamblea Departamental de Casanare, mediante Oficio Administrativo ADC SG 015 de 18 de febrero de 2025<sup>27</sup>, advirtió a la mesa directiva sobre la existencia de una situación irregular con ocasión de la creación del nuevo empleo, en el siguiente sentido:

*"[...] A partir del análisis anterior, se concluye lo siguiente:*

*Durante la creación del empleo, la asignación básica del mismo presentó un incremento desbordado del 82% en comparación con el valor proyectado en el estudio técnico previo.*

*2. Este incremento ha generado un impacto negativo en los recursos de funcionamiento de la Asamblea Departamental, comprometiendo su sostenibilidad presupuestal, lo cual está generando dificultades en la distribución de tareas y responsabilidades dentro de la corporación, afectando su normal funcionamiento, pues la asignación de recursos adicionales no contemplados para este cargo, impide la inversión en otros aspectos esenciales para el cumplimiento de los objetivos institucionales en 2025.*

<sup>24</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 11. Nombramiento Provisional.pdf». Igualmente, Cfr. índice 21 del expediente digital de primera instancia. «27\_MemorialWeb\_Respuesta-1ExpedientedeDoc(.pdf) NroActua 21». Páginas 22 a 23.

<sup>25</sup> Cfr. índice 21 del expediente digital de primera instancia. «27\_MemorialWeb\_Respuesta-1ExpedientedeDoc(.pdf) NroActua 21». Página 41.

<sup>26</sup> Cfr. índice 21 del expediente digital de primera instancia. «27\_MemorialWeb\_Respuesta-1ExpedientedeDoc(.pdf) NroActua 21». Página 143.

<sup>27</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 5. Proyecto de Ordenanza con soportes.pdf». Páginas 85 a 96.



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

3. El empleo fue creado por el anterior presidente de la Asamblea Departamental sin contar con la competencia legal para hacerlo y por ende la modificación de la planta de personal no se realizó mediante el procedimiento normativo correspondiente. Situación que por sí sola va a generar responsabilidades de índole penal, disciplinaria y fiscal.

4. Con la modificación de planta de personal realizada **NO** se cumplió con la observación administrativa del informe preliminar de la Contraloría Departamental de Casanare, por cuanto aquella no se realizó bajo los parámetros de la propuesta técnica y el empleo fue creado con una asignación salarial muy superior, con lo cual podría configurarse una deficiente gestión fiscal y un detrimento patrimonial para la entidad, al no estar contemplado este elevado aumento en el análisis de sostenibilidad de la propuesta técnica.

5. Se sugiere a la Mesa Directiva que de manera urgente adopte una medida correctiva orientada a la **racionalización del gasto público**, optimizando los recursos disponibles para garantizar una gestión eficiente y responsable de las finanzas públicas, en cumplimiento de los principios establecidos en la Ley 909 de 2004 y la Ley 2200 de 2022.

[...]. (Negrilla del texto).

107. El 21 de febrero de 2025<sup>28</sup>, la mesa directiva de la Asamblea Departamental de Casanare solicitó ante la secretaría general de la corporación la elaboración de un nuevo estudio técnico para modificar la planta de personal de conformidad con las normas legales y atendiendo los principios de sostenibilidad presupuestal y de racionalización del gasto.

108. A través del Oficio Administrativo ADC SG 026 de 04 de marzo de 2025<sup>29</sup>, la Secretaría General allegó un estudio técnico en el cual se efectuaron las siguientes recomendaciones:

*“[...] 8.1. Suprimir el empleo creado mediante Resolución ADC 085 de 16 de diciembre de 2024, dado que su creación no cumplió con los requisitos de competencia, ni con las recomendaciones técnicas y presupuestales del estudio técnico producto del CPSP No. 008 de 2023.*

*8.2. Crear un nuevo empleo con el grado salarial y la asignación básica proyectada en el estudio técnico producto del CPSP No. 008 de 2023, garantizando la sostenibilidad fiscal de la Asamblea de Casanare.*

*8.3. Aprobar la ordenanza que garantice el cumplimiento de los principios sostenibilidad financiera y de legalidad en la administración de la planta de personal.*  
[...].”

109. El 17 de marzo de 2025<sup>30</sup>, la mesa directiva radicó ante la plenaria de la Asamblea Departamental de Casanare el proyecto de Ordenanza 002 de 2025 “[...]”

<sup>28</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 5. Proyecto de Ordenanza con soportes.pdf»-Página 97.

<sup>29</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 5. Proyecto de Ordenanza con soportes.pdf». Páginas 98 a 111.

<sup>30</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 5. Proyecto de Ordenanza con soportes.pdf». Páginas 1 a 74.



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

Por medio de la cual se modifica la planta de personal de la estructura administrativa de la Asamblea de Casanare [...], junto con su exposición de motivos y anexos.

110. Según la exposición de motivos de esta iniciativa normativa<sup>31</sup>, se pretendía “[...] *corregir inconsistencias identificadas en la creación de un empleo que no cumplió con los lineamientos presupuestales y técnicos recomendados en el estudio técnico producto del contrato de prestación de servicios profesionales No. 008 de 2023. Esta modificación busca garantizar la sostenibilidad financiera de la Corporación y el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, en atención a los principios de eficiencia, legalidad y racionalización del gasto público. [...]*”.

**- El derecho de petición en interés particular presentado por el accionado**

111. El 27 de marzo de 2025<sup>32</sup>, el accionado radicó un derecho de petición “[...] *en interés particular – Solicitud de información y pronunciamiento frente al Proyecto de Ordenanza N.º 002 de 2025 [...]*” en el cual elevó las siguientes solicitudes:

“[...] 1°. *Se informe y se remitan los soportes que acreditan la idoneidad técnica, la experiencia específica y la formación profesional del autor del estudio técnico que da sustento al Proyecto de Ordenanza N.º 002 de 2025, especialmente en lo relacionado con análisis de cargas laborales y rediseño de plantas de personal en el sector público.*

2°. *Se indique si dicho estudio fue realizado por personal vinculado directamente a la Asamblea o por consultoría externa especializada, y en caso afirmativo, se remita copia del contrato de prestación de servicios que dio origen al estudio técnico en cuestión.*

3°. *Se explique por qué en esta ocasión no se contrató una consultoría externa especializada, como ha sido costumbre en reformas anteriores, y si se contempló la evaluación del impacto que dicha modificación tendría sobre los derechos laborales de la actual titular del cargo que se pretende suprimir.*

4°. *Se exponga detalladamente el análisis jurídico y administrativo que permite justificar la supresión de un empleo actualmente ocupado por una persona de planta, nombrada mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado.*

5°. *Se informe si existe algún pronunciamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil o del Departamento Administrativo de la Función Pública respecto a la modificación propuesta.*

6°. *Se indique si el informe rendido por el Secretario General de la Asamblea sobre la liquidación del presupuesto 2025, en el que se señala una posible situación irregular que afecta negativamente el funcionamiento de la corporación, fue validado por la contadora actualmente nombrada. Así mismo, se indique qué profesional(es) apoyaron al Secretario General en la elaboración de dicho informe.*

<sup>31</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 5. Proyecto de Ordenanza con soportes.pdf». Páginas 4 a 8.

<sup>32</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 9. Derecho de Petición Particular.pdf.».



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

7°. Sustente la base normativa y reglamentaria que faculta al actual secretario general para realizar el “estudio técnico de modificación de planta de personal de la asamblea departamental de Casanare”.

8°. Se informe si el trámite del presente proyecto de ordenanza fue notificado a la Contraloría Departamental de Casanare, teniendo en cuenta que el nombramiento realizado en la vigencia inmediatamente anterior, se hizo en cumplimiento del plan de mejoramiento dispuesto por el citado ente de control en virtud de la auditoria (sic) administrativa a la contratación de la vigencia 2023.

9°. Se informe si en la actualidad cursa algún medio de control que cuestione la legalidad de la resolución N°. 085 de 16 de diciembre de 2024 “por la cual se crea un empleo en la planta global de la Asamblea Departamental de Casanare” y la N°. 086 de 18 del mismo mes y año “por la cual se efectúa un nombramiento en provisionalidad en la Asamblea Departamental de Casanare”.

10°. Se informe si se ha garantizado el debido proceso de la profesional Martha Alexandra Santos Benítez, si las actuaciones surtidas con el presente proyecto de ordenanza le han sido notificadas, en caso afirmativo, soporte su respuesta.

11°. Teniendo en cuenta que unas de las razones que motivan el proyecto de ordenanza N°. 002 con el cual se pretende suprimir el empleo de la profesional universitario (Martha Alexandra Santos Benítez), código 219 grado 02 para en su lugar crear el mismo empleo cambiando el grado a 01 y por ende la asignación salarial, por la supuesta “situación irregular”, que impacta “negativamente” las finanzas de la corporación, justifique la razón por la cual se contrataron los servicios profesionales de la contadora NOHORA DURLEY HERNANDEZ TORRES conforme al reporte del secop – contrato electrónico N°. ADC – CPSP 002-2025.

[...]

12°. Remita copia legible y auténtica de la minuta ADC – CPSP 002-2025, así como los informes que a la fecha ha presentado la profesional contratada.

13°. Solicito se me informe si la contadora nombrada está ejerciendo sus funciones con independencia y autonomía, que (sic) apoyo brinda la profesional contratada mediante contrato de prestación de servicios N°. ADC – CPSP 002-2025 para el desarrollo de las funciones asignadas con la Resolución 085 de 2024; se informe si está haciendo uso de su puesto de trabajo, equipos y mobiliario asignados.

14°. Remita informe detallado del personal contratado a la fecha, indicando fecha de vinculación, objeto contractual y plazo.

15°. Remita informe detallado del rubro por el cual se han contratado a los profesionales, técnicos y tecnológicos en la corporación y los saldos existentes. [...].”

112. El 10 de abril de 2025, mediante Oficio Administrativo ASAM-FT-SG-014<sup>33</sup> se respondió la anterior petición.

<sup>33</sup> Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 10. RESPUESTA DIPUTADO HEYDER SILVA.pdf».



- **La sesión de 10 de abril de 2025 en la cual se discutió el proyecto de Ordenanza 002 de 2025**

113. Según consta con el Acta 022 de 10 de abril de 2025<sup>34</sup> y el video obrante en el expediente, en esa fecha se reunió la Asamblea Departamental de Casanare con el fin de discutir en segundo debate el proyecto de Ordenanza 002 de 2025 “[...] *Por medio de la cual se modifica la planta de personal de la estructura administrativa de la Asamblea de Casanare [...]*”.

114. Según consta en el Acta 022 de 10 de abril de 2025 y el video obrante en el expediente, el accionado contestó el llamado a lista y con su presencia contribuyó a la conformación del cuórum deliberatorio.

115. Luego de que los ponentes del proyecto hicieran una exposición detallada del contenido de la iniciativa, de las implicaciones fiscales e impactos para la mejora administrativa se realizaron las siguientes intervenciones.

116. En un primer momento, el diputado Heyder Alexander Silva García intervino con el fin de oponerse al proyecto de Ordenanza 002 de 2025 “[...] *Por medio de la cual se modifica la planta de personal de la estructura administrativa de la Asamblea de Casanare [...]*”. Los puntos centrales de su intervención<sup>35</sup> se resumen así:

<sup>34</sup> Cfr. Índice 21 del expediente del tribunal. «028\_MemorialWeb\_Respuesta-2Actaordinaria02».

<sup>35</sup> “[...] Señor presidente, me permito hacer lectura de una constancia a la cual hace referencia sobre el proyecto mencionado y antes dándole lectura al informe de ponencia para segundo debate. Me permito dejar constancia en esta plenaria respecto del proyecto ordenanza que propone una reestructuración administrativa en la planta del personal de la asamblea departamental, puntualmente en lo concerniente a la creación de un nuevo cargo con funciones similares al del empleo de profesional universitario código 219 grado 2, pero con una asignación salarial inferior, primero es necesario advertir que esta iniciativa lejos de obedecer a una necesidad institucional o a un estudio, técnico serio tiene como verdadera finalidad la remoción de la profesional actualmente nombrada en dicho cargo, desconociendo sus derechos adquiridos y atentando contra la legalidad que debe regir cualquier acto administrativo en materia de la función pública. Dicho nombramiento realizado durante mi presidencia en 2024, se fundó a un plan de mejoramiento exigido por la Contraloría Departamental de Casanare tras una auditoría de cumplimiento a la contratación de la vigencia 2023, la creación del cargo fue resultado de un estudio técnico sobre cargas laborales en cumplimiento de la política nacional de formalización laboral, este proceso se ajustó plenamente a las normas que rigen el empleo público en Colombia y no puede ser ahora objeto de desmonte arbitrario, la propuesta de crear un nuevo cargo de profesional universitario con código 219, pero con grado 01, no tiene sustento técnico ni legal, ya que dicho grado no existe en la planta del personal actual y modificar la escala salarial requiere un estudio técnico riguroso que aplique metodologías validadas, el documento técnico que posteriormente leeré y dejaré como constancia que demuestra que la propuesta actual es abiertamente ilegal e inconstitucional además, de contradecir los principios que rigen la carrera administrativa y el respeto por la estabilidad laboral, ahora bien, si tenemos presente el presupuesto de funcionamiento aprobado para la vigencia 2025 es de 634,169,300 de los cuales bajo las condiciones actuales del valor del gasto de personal asciende a 347.799,060 y si tenemos en cuenta que falta el incremento de ley el cual aún se desconoce su porcentaje si hiciéramos un cálculo del 10% este valor anual ascendería a 382,537,056 desvirtuando así el desfinanciamiento de la corporación al cual aduce en el proyecto ordenanza en discusión. [...]”

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

Por lo anterior, solicito se compulsen copias del presente proyecto, del concepto técnico aquí anexado al proyecto, del expediente de nombramiento de la profesional Alexandra Santos, de la auditoría realizada por la Contraloría Departamental y de esta acta de sesión plenaria como de la sesión de comisión a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación para que investigue la posible comisión de un delito contra la administración pública y los derechos laborales. Dejo constancia expresa que esta ordenanza será objeto de demanda mediante el medio de control de nulidad y



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

- Señaló que la iniciativa normativa, lejos de obedecer a una necesidad institucional y estar respaldada por un estudio técnico, tiene como finalidad la remoción de la profesional nombrada en dicho cargo.
- Explicó que el nombramiento realizado en su condición de Presidente se fundó en un Plan de Mejoramiento exigido por la Contraloría Departamental de Casanare, la creación del cargo fue el resultado de un estudio técnico sobre cargas laborales y se ajustó a las normas que rigen el empleo público.
- Preciso que la iniciativa resulta inconstitucional e ilegal y contraviene los principios que rigen la carrera administrativa.
- Reseñó que no existe falta de recursos y cuestionó el hecho de que se estén celebrando contratos con el objeto de prestar servicios de asesorías técnicas especializadas para apoyar la gestión administrativa y contractual de la presidencia de la Asamblea Departamental de Casanare, cuando la misma

---

*restablecimiento del derecho por tratarse de un acto administrativo con vicios materiales y formales que afectan derechos fundamentales la legalidad del empleo pública y la moralidad administrativa Finalmente, solicito se me entregue copia auténtica de toda la carpeta de nombramiento de la profesional Alexandra Santos, de la actuación surtida ante la Contraloría Departamental y del proyecto ordenanza en cuestión junto con las actas de las sesiones de primero y segundo debate, y no es cierto, lo que informan en la ponencia para segundo debate que no se afectará las finanzas de la entidad, ya que como lo mencioné anteriormente, esta ordenanza será objeto demanda por vía administrativa por la hoy afectada Alexandra Santos y esto implicará que la entidad deberá resarcir todas las afectaciones económicas como temas salariales y demás aspectos consecuencia de la decisión de la ordenanza la cual afectará directamente el presupuesto de la Asamblea Departamental. Adicionalmente, no siendo un tema menor me permito informarle a la opinión pública que el primer debate del mencionado proyecto que solo busca suprimir el cargo de una profesional casanareña, Tamareña Alexandra Santos Benítez la cual se encontraba en incapacidad médica cuando se realizó ese primer debate y fue aprobado por los miembros de dicha comisión.*

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

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

*La Contraloría Departamental de Casanare realizó auditoría de cumplimiento a la contratación con recursos propios de la asamblea departamental de Casanare vigencia 2023, determinando que no se encontró que la asamblea departamental de Casanare hubiera dado aplicación a la propuesta de planta de personal y su manual de funciones y competencias a pesar de que el contrato se celebró como se indica en su justificación con el propósito de acatar las disposiciones que sobre formalización laborales ha expedido el gobierno nacional. [...]*



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

corporación está aduciendo no contar con los recursos para su funcionamiento, funciones que deben realizarse por un profesional de planta grado 02 nombrado en provisionalidad que tenga como profesión la de contador público.

- Acusó a la autora de actuar con motivaciones indebidas, incluso como represalia y discriminación contra una mujer.
- Señaló que aquellos diputados que voten afirmativamente el proyecto podrían estar incurriendo en una causal de mala conducta por aprobar una ordenanza que resulta ilegal e incluso se deben emprender acciones penales.
- Solicitó la compulsión de copias a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que adelanten las investigaciones pertinentes.
- Dejó constancia expresa que la ordenanza será demandada a través de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

117. A continuación, intervino el diputado Jorge Eduardo García Gutiérrez, quien dejó constancia sobre la ausencia de la manifestación del impedimento por parte del accionado por encontrarse incurso en un conflicto de intereses y planteó argumentos para defender la legalidad del proyecto de Ordenanza 002 de 2025<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> “[...] Muchas gracias, señor presidente, aquí también hay que dejar unas constancias, ya que estamos en el ánimo de las constancias artículo 11: Conflicto de interés, causales de impedimento y recusación cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto por el interés particular y directo el servidor público, este deberá declararse impedido, todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas y realizar investigaciones practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta el respectivo impedimento. Primero, tener interés particular y directo en la regulación, gestión o control o decisión del asunto, obtener a su cónyuge, compañero o compañera permanente o alguno de sus parientes, dentro de cuarto grado de consanguinidad, segunda afinidad o primero civil o su socio o socios de hecho o derecho. Creí que íbamos a empezar por ahí presentando un impedimento dado que quien efectuó la resolución fue el anterior presidente el diputado Heyder Silva y demuestra su interés al elevar incluso unos derechos de petición que tengo en conocimiento se le fueron respondidos, preguntando justamente sobre este tema, pero cada quien es libre y autónomo de tomar sus decisiones. [...]”

Lo segundo, que no tiene ni un sustento técnico ni legal lo que estamos presentando, y aquí es importante manifestar lo que se dijo en la ponencia, diputado Germán y es que estamos justamente cumpliendo una consultoría, en la cual se dijo que era menester si no ha revisado diputado página 38 y página 72 dijo el consultor, respecto del grado universitario, ahí está claro lo que dijo el consultor y en vez de ser tres millones de pesos, como lo recomendó se dejó cinco millones cuatrocientos cincuenta mil, en otra palabra que el diputado utilizó, que es la discrecional, empezamos hablando de eso y hoy ese nombramiento que se hizo estuvo un 82% por encima de lo que dijo el estudio técnico, insisto, con recursos de la Asamblea se pagó, porque hay confusión, es con base en este estudio técnico que se está actuando, porque hoy se ve comprometida como se expuso en la ponencia la sostenibilidad de la corporación que no tiene una metodología de cargas, pues el consultor un experto en la materia de hecho utilizó la metodología de cargas consultando a los funcionarios para llegar a la conclusión del cargo grado 1 que se tenía que crear, sí se hizo la metodología de cargas y esto la opinión pública lo debe saber, ahora bien, estamos derogando ese acto administrativo, hay varias maneras de cambiar por decirlo así, ese acto y estamos por la vía que es de nuestra competencia honorables diputados por eso se dejó claro bajo qué marco normativo es el que estamos actuando, es de nuestra competencia, desde la Constitución que se citó y desde las leyes y esto para que hoy por supuesto que el diputado dice que va a demandar, y por supuesto que se van a emprender unas acciones de carácter penal y se van a emprender unas acciones de carácter fiscal y esto también hay que dejarlo claro ¿cuál es el camino a seguir y ya será un juez el que decida y ya serán los órganos de control los que decían si hubo o no responsabilidad yo aquí no voy a ser un inquisidor, sencillamente se van a adelantar las respectivas denuncias, y por último, es importante o también aquí se dijo algo que está dentro de la misma ponencia mi informe de ponencia, literalmente lo voy a leer se hace precisión a la corporación que dada la vinculación de la actual funcionaria posesionada en el cargo creado en el año 2024, que se encuentra nombrada en provisionalidad, cuando sea suprimido el cargo en virtud de esta iniciativa al no ostentar derechos de carrera administrativa, no tendrá la indemnización de que trata el artículo 44 de la ley 909 de 2004, de manera que el proyecto de ordenanza no generará impacto



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

118. Posteriormente, el demandado, a manera de réplica, realiza una intervención en la que nuevamente se opuso al proyecto de ordenanza, aclarando que la demanda será presentada por la persona directamente afectada con esa iniciativa por medio del cual se pretende suprimir un cargo y crear otro similar, pero de menor rango.

119. Luego intervino el diputado Germán Alberto Pinzón Jiménez<sup>37</sup>, uno de los ponentes del proyecto, quien propuso continuar con el trámite de la ordenanza por existir suficiente sustentación y reprochó los cuestionamientos formulados por el accionado contra la diputada Marisela Duarte Rodríguez; rechazó el hecho de que exista presuntamente un ataque por cuestiones de género; sostuvo que la iniciativa se fundamentó en un concepto técnico y que con ella se pretende atender las recomendaciones hechas en dicho documento.

120. Asimismo, la diputada Luz Mery Niño Chaparro intervino con el propósito de defender la iniciativa normativa, por considerar que su objetivo era corregir una decisión administrativa irregular que desconoció el principio de legalidad y la sostenibilidad fiscal y aclaró que no se trata de una discriminación por género ni un ataque personal dado que el proyecto respondía a la necesidad de ajustar decisiones administrativas improvisadas y poco transparentes<sup>38</sup>.

121. Por tercera vez y a manera de réplica, el accionado realiza una nueva intervención en la cual insiste nuevamente en cuestionar el proyecto de ordenanza e hizo alusión a la existencia de un posible conflicto de intereses de otro diputado por tener interés en beneficiar a una familiar suya.<sup>39</sup>

---

fiscal y la corporación no asumirá gastos adicionales a la respectiva liquidación laboral por la supresión de cargo profesional universitario, para tener tranquilidad. [...]”

<sup>37</sup> “[...] Gracias presidente, yo propongo que ya hay una suficiente exposición de motivos que procedamos con el trámite de la ordenanza, claro, no sin antes decir que tampoco estoy de acuerdo con el ataque que se le hace a la diputada Marisela, porque finalmente se está haciendo una ordenanza amparada en todo el marco legal, entonces dejo mi constancia que no estoy de acuerdo con estos comentarios diputado Heyder con respecto de la diputada Marisela, además, aquí no estamos atacando a ninguna persona por condición de género, aquí se está hablando de una falla que hubo al no seguir las recomendaciones de un estudio técnico que ésta misma corporación contrató con un ente calificado en un periodo diferente al que nosotros estamos ejerciendo, entonces sencillamente estamos buscando apegarnos a lo que dice este estudio técnico por eso, rechazo categóricamente esa afirmación suya que aquí queremos atacar a una persona por su condición de género, de ninguna manera, lo estamos haciendo con base a un estudio técnico como le dije que esta misma corporación en el año 2023 realizó y presidente yo considero que hay una suficiente exposición de motivos para proceder, muchas gracias. [...]”

<sup>38</sup> “[...] Gracias, señor presidente, muy buenas tardes para todos y las personas que nos acompañan, bueno yo creo que hoy lo que nos convoca es el estudio de un proyecto de ordenanza que no solamente lo que busca es modificar una planta de personal, sino que responde a una necesidad urgente de corregir una decisión administrativa que vulneró la legalidad y comprometió la sostenibilidad fiscal de esta corporación y también quiero hacer mi respectivo aporte y apoyo a nuestra compañera la diputada Marisela, yo creo que aquí no se trata, esto no es un tema que tenga que ver con las mujeres, sencillamente es la corrección de unos actos improvisados que se hicieron a última hora y unos actos irregulares que no dejan ver la transparencia y la legalidad y la responsabilidad presupuestal con la cual se corrieron con estos actos que se hicieron en su momento. Yo creo que, se trata de respaldar este proyecto de ordenanza, no es ir en contra de nadie, sino a favor del cumplimiento de la ley que eso creo que está muy claro y de la buena administración de la institucionalidad que esta asamblea está llamada a defender [...]”

<sup>39</sup> “[...] A manera réplica, señor presidente, frente a lo que ha señalado el diputado Germán Pinzón, frente a la solidaridad que manifiesta con la diputada Marisela, creo que así como sucedió en la tan mencionada discusión frente al proceso que se dio y en donde se generaron unas recusaciones en el procedimiento de la escogencia del cargo de secretario general, yo creo que aquí lo que menciono claramente y no es un tema de género, claro que sí lo es diputado, porque he leído y he justificado y he dejado como constancia las diferentes normas y soportes técnicos de cómo se debe proceder para adelantar como lo ha señalado el diputado Alejandro López en que un acto administrativo que sigue y tiene vigencia, que goza de toda legalidad como debe ser el procedimiento para echar atrás dicho acto administrativo, bien sea la creación del cargo o el nombramiento de la contadora pública de la asamblea departamental y claramente reitero, al suprimir el cargo esta profesional Casanareña, pues simplemente de manera automática surtidos los efectos administrativos por parte de la mesa directiva y del presidente



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

122. Luego de la intervención del diputado Juan Fernando Mancipe Pérez, el Presidente de la corporación sometió a votación el proyecto de Ordenanza 002 de 2025 “[...] Por medio de la cual se modifica la planta de personal de la estructura administrativa de la Asamblea de Casanare [...]”, el cual fue aprobado con un total de seis (6) votos positivos, así:

Honorables Diputados	Afirmativo	Negativo
ANTOLINES PAN EDUARDO	AUSENTE	
AVILA TIBAVIJA WILDER ANDRES	COMISIONADO	
DUARTE RODRIGUEZ MARISELA	✓	
GARCIA GUTIERREZ JORGE EDUARDO	✓	
LOPEZ RIOS LUIS ALEJANDRO		✓
MANCIPE PEREZ JUAN FERNANDO	✓	
NIÑO CHAPARRO LUZ MERY	✓	
ORTEGA MOLINA OMAR HERNANDO	COMISIONADO	
PEREZ HERNANDEZ HENRY JHOONEY	✓	
PINZON JIMENEZ GERMAN ALBERTO	✓	
SILVA GARCÍA HEYDER ALEXANDER	AUSENTE	
<b>RESULTADO VOTACIÓN</b>	<b>SEIS (6) positivos</b>	<b>(1) negativo</b>

123. Finalizada la votación, el diputado Juan Fernando Mancipe Pérez deja constancia acerca de que el accionado estuvo presente en el recinto, contestó el llamado a lista, participó en el debate, pero se retiró previo a efectuarse la votación<sup>40</sup>.

quedaría sin empleo y la misma mesa directiva tendría toda la facultad para crear un empleo que reitero y sigue siendo constancia no hace parte el grado 01, hoy, no existe el grado 01 en la nómina en la estructura orgánica de la asamblea departamental y se está creando automáticamente bajo esta ordenanza. Donde también, aprovecho para manifestar que la motivación del proyecto ordenanza en discusión se mencionó que el señor secretario de la corporación fue el que adelantó dicho estudio que sustentaba también la ordenanza, más allá de la claridad que hicieran en la discusión del primer debate del proyecto aquí presente y en discusión. Eso es frente a lo que menciona el diputado, pero también no es un tema menor, recuerde que aquí estamos en este proyecto de ordenanza frente al articulado que ordena su primer encargo de la planta del personal y en su artículo segundo crear en la planta del personal y asignarle en su parágrafo la asignación básica, pero también en el artículo tercero faculta a la mesa directiva de la Asamblea Departamental de Casanare para que en un término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ordenanza se actualicen manuales específicos de funciones, requisitos y competencias laborales para los empleos que conforman la planta de cargos de la estructura administrativa de la corporación, por qué hago lectura a esto, señor presidente y honorables diputados porque actualmente la madrastra del diputado García hace parte de la corporación, hace parte de la estructura administrativa a través de un empleo en libre nombramiento y remoción en el grado 02 profesional universitario y él, no solo como autor sino también como ponente de este proyecto y como haber participado en la aprobación del primer debate y me imagino que también participara en la votación de este segundo debate estaría directamente incurriendo en beneficiar a una persona con un grado de afinidad directamente que es la esposa de su señor padre, no es un tema menor como lo dijo él, yo creí también que dentro del desarrollo de este proyecto de ordenanza iba a manifestar también su impedimento en las normas que él ha citado anteriormente en su intervención, gracias señor presidente. [...]”

<sup>40</sup> “[...] Diputado **JUAN FERNANDO MANCIPE PÉREZ**, Presidente: Gracias, señor secretario, gracias diputados por su participación ha sido aprobado el proyecto de ordenanza N.º 002 del 2025, por seis (6) votos, sin embargo, quiero dejar constancia que el artículo 147 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental que habla de las reglas en materia de votaciones, dice: Que el voto es irrenunciable, pues una vez cerrada la discusión de un proyecto de ordenanza o de una proposición, los diputados están obligados a votar afirmativa o negativamente salvo por razones de conciencia o excusa con autorización de plenaria cuando manifieste tener conflicto de intereses en el asunto que se debate, mientras se halle en curso una votación, no se concederá el uso de la palabra ni podrá retirarse ningún diputado del recinto. Quiero dejar esa constancia,



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

124. La duma pasó al siguiente punto del orden del día sobre proposiciones y varios y llegado ese momento el diputado Jorge Eduardo García Gutiérrez deja constancia de la llegada al recinto por parte del señor Heyder Alexander Silva García.

125. Finalmente, el diputado accionado dejó constancia de que el diputado Jorge Eduardo García estaría incurso en un posible conflicto de intereses al haber promovido y haber sido ponente del proyecto de Ordenanza 002 de 2025<sup>41</sup>.

126. Del análisis probatorio anterior resulta posible concluir lo siguiente:

127. i) A través del proyecto de Ordenanza 002 de 2025, la Asamblea Departamental de Casanare pretendía corregir las inconsistencias identificadas en la creación del empleo profesional universitario, código 219, grado 02 que había sido creado con la Resolución ADC 085 de 16 de diciembre de 2024, al considerar que no se dio cumplimiento a los lineamientos presupuestales y técnicos recomendados en el estudio técnico producto del contrato de prestación de servicios profesionales 008 de 2023.

128. Para alcanzar dicho objetivo, el texto del proyecto de Ordenanza 002 de 2025 propuso: i) suprimir de la planta de personal de la estructura administrativa de la Asamblea Departamental de Casanare el cargo profesional universitario, código 219, grado 02, perteneciente a la carrera administrativa; ii) crear en la planta de personal de la estructura administrativa de la Asamblea Departamental de Casanare el empleo profesional universitario, código 219, grado 01, perteneciente a la carrera administrativa, fijando una asignación básica al referido empleo de tres millones de pesos (\$3.000.000); iii) facultar a la mesa directiva de la duma para que en el término de treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia de la ordenanza actualice el manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales para los empleos que conforman la planta de los cargos de la estructura administrativa de la corporación y; iv) derogar la Resolución 085 de 2024.

129. Si bien la defensa del accionado aportó el concepto privado<sup>42</sup> elaborado por el señor Carlos Alberto Robayo Ulloa en virtud del contrato de prestación de servicios suscrito con el demandado, en el cual se consideró viable la creación del empleo profesional universitario, código 219, grado 02 en la Asamblea Departamental de Casanare porque ya existe, al haber sido “[...] creado desde el 2009, por tanto, no

---

artículo 147 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental, el diputado Heyder Silva estuvo presente en el recinto, estuvo en el llamado a lista, hizo parte del debate y se retiró previo a las dos votaciones, la primera ordinaria y la segunda nominal. Señor secretario, continuamos con el orden del día. [...]”.

<sup>41</sup> “[...] Diputado **HEYDER ALEXANDER SILVA GARCÍA**: Gracias, señor presidente en este punto de proposiciones y varios quiero nuevamente manifestar y dejar constancia que el diputado Jorge Eduardo García estaba incurso de una casual impedimento por conflicto de intereses al promover el proyecto de ordenanza y por supuesto también ser su ponente, con el cual se reestructura la planta para suprimir un empleo y crear uno mismo de menor grado, ratificando en el cargo la profesional universitario grado 2 del libre movimiento de remoción que ocupa la compañera permanente de su señor padre, simplemente de manera constancia, ratifico lo mencionado en la discusión del proyecto, gracias, señor presidente. [...]”.

<sup>42</sup> Cfr. Índice 12 del expediente digital de primera instancia. «019\_MemorialWeb\_Respuesta-Anexo1Contrato».



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

se requiere un nuevo estudio [...]”, este documento no reúne las condiciones y características de un concepto técnico. En todo caso, tal y como lo ratificó el señor Carlos Alberto Robayo Ulloa en su declaración rendida ante este proceso, no obedece a un documento institucional.

130. En efecto, el referido testigo en la audiencia de pruebas de 16 de julio de 2025<sup>43</sup> afirmó lo siguiente:

**[...] PREGUNTA EL DEMANDANTE<sup>44</sup>:** *¿Usted me puede indicar la fecha en que el diputado Heyder Alexander Silva García le solicitó a usted el concepto en mención?*

**RESPONDE EL TESTIGO:** *Eso fue más o menos a mediados de noviembre, del pasado, no, no tengo la fecha. [...]*

**PREGUNTA EL DEMANDANTE:** *¿Recuerda por qué medio el diputado le solicitó dicho concepto?*

**RESPONDE EL TESTIGO:** *Él me contactó telefónicamente para consultarme y si era posible que yo pudiera entrar a revisar y ayudarle en el concepto técnico y todo lo que en el proceso que debería hacer.*

**PREGUNTA EL DEMANDANTE:** *¿Es decir, él lo contrató de manera personal o desde la institucionalidad de la Asamblea departamental?*

**RESPONDE EL TESTIGO:** *de manera personal.*  
[...]

**PREGUNTA EL DEMANDANTE:** *Perfecto, puede indicar a esta audiencia el modo de suscripción del contrato privado que usted suscribió con el diputado Alexander Silva García.*

**RESPONDE EL TESTIGO:** *Sí, fue un contrato personal con un servicio específico de análisis de todo el proceso, del estudio técnico que existía y la manera de establecer, pues, la creación del empleo que se recomendaba para la Asamblea y dentro de eso estaba, pues, que yo revisara absolutamente todo ese proceso que se había llevado a cabo y le diera yo un concepto y le colaborara en lo que correspondía ya a al proceso mismo de actos administrativos y eso.*

**PREGUNTA EL DEMANDANTE:** *Puede especificar el modo de suscripción del contrato, es decir, si fue de manera personal y en físico, o fue de manera electrónica o digital, y la fecha de suscripción del mismo.*

**RESPONDE EL TESTIGO:** *Pues no, no tengo, o sea, no tengo fecha de suscripción, pero inicialmente él me contactó verbalmente y todo esto y después hicimos nosotros un arreglo, pues por lo que yo podría cobrarle por los servicios que él me solicitaba.*

**PREGUNTA EL DEMANDANTE:** *¿Puede usted informar el objeto o la causa por la cual el diputado le manifestó que necesitaba este concepto?*

**RESPONDE EL TESTIGO:** *Sí, porque él debía cumplir con un requerimiento de la Contraloría, donde le decía que la Asamblea debería o debía crear ese empleo, ya*

<sup>43</sup> Cfr. Índice 25 del expediente digital de primera instancia. <https://sistemagrabaciones.ramajudicial.gov.co/share/e93203ec-3c5d-40d4-be77-86219dc65fe2>

<sup>44</sup> A partir del minuto 00:41 en adelante.



**Radicación núm.:** 85001-23-33-000-2025-00057-01  
**Accionante:** Carlos Ramón Lizarazo Manrique

*que se había dado un estudio técnico donde se habían pagado unos recursos, había dado unos resultados y que para revisar precisamente todo eso, a ver qué se podía hacer y que yo le diera mi concepto pues como como experto pues en el tema. [...]*"

131. ii) Además de ello, en el presente caso quedó demostrado que el accionado, en la sesión de 10 de abril de 2025, contestó el llamado a lista, con su presencia contribuyó a la conformación del cuórum deliberatorio y a pesar de que se abstuvo de participar en la votación del proyecto de Ordenanza 002 de 2025, se opuso de manera insistente a la aprobación de esta iniciativa normativa.

132. Del análisis de lo ocurrido en esa sesión, se advierte que el accionado manifestó su oposición al proyecto de Ordenanza 002 de 2025, en el siguiente sentido: i) adujo que la iniciativa tenía como finalidad la remoción de la profesional nombrada en dicho cargo; ii) alegó que la creación del cargo fue el resultado de un estudio técnico sobre cargas laborales y se ajustó a las normas que rigen en el empleo; iii) expresó que el proyecto era inconstitucional e ilegal y contraviene los principios que rigen la carrera administrativa; iv) puso en tela de juicio las motivaciones de los ponentes del proyecto como represalia y por ejercer actos de discriminación contra una mujer; v) adujo que aquellos diputados que voten afirmativamente el proyecto podrían estar incurriendo en una causal de mala conducta por aprobar una ordenanza que resulta ilegal e incluso informó que emprendería acciones penales; vi) solicitó la compulsión de copias a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que estas autoridades, en el marco de sus competencias, adelanten las investigaciones pertinentes y; vii) dejó constancia expresa de que la ordenanza sería demandada a través de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

133. Como se observa, la intervención realizada por el accionado en la sesión de 10 de abril de 2025 tenía como finalidad que la Asamblea Departamental de Casanare se abstuviera de efectuar la corrección institucional de un acto administrativo que él expidió cuando fungió como presidente de la duma, circunstancia que demuestra que actuó movido por un interés particular ajeno a la defensa del interés general que debe guiar el ejercicio recto de su función como diputado de la corporación.

134. A ello se suma que el accionado, el 27 de marzo de 2025<sup>45</sup> y con anterioridad a la sesión de 10 de abril de 2025 radicó un derecho de petición "[...] en interés particular – Solicitud de información y pronunciamiento frente al Proyecto de Ordenanza N.º 002 de 2025 [...]" ante la Asamblea Departamental de Casanare. Este documento demuestra su intención de preservar la vigencia del acto administrativo que él expidió en su calidad de presidente, a fin de mantener los efectos jurídicos del nombramiento en provisionalidad a favor de la señora Martha Alexandra Santos Benítez efectuado a través de la Resolución ADC 086 de 18 de diciembre de 2024 y con una asignación básica mensual de \$5.450.842,00, móviles que quedaron evidenciados en la sesión de 10 de abril de 2025.

<sup>45</sup> Cfr. Índice 3 del expediente digital de primera instancia. «Anexo Prueba 9. Derecho de Petición Particular.pdf.».



135. Lo anterior implica que la actuación reprochada al diputado Heyder Alexander Silva García encuadra en el conflicto de interés de orden moral previsto como causal de pérdida de investidura en el numeral 1. del artículo 48 de la Ley 617 y en el artículo 56 de la Ley 2022.

136. De conformidad con el artículo 56 de la Ley 2200, es particular aquel beneficio 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. Resulta actual cuando se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el servidor público participa de la decisión. Finalmente, resulta directo porque se produce de forma específica respecto del diputado o en sus familiares cercanos. Ahora, interés no necesariamente se debe traducir en un beneficio de orden económico sino también puede ser de orden moral.

137. En *el sub examine*, el beneficio resulta directo, particular y actual en la medida en que el proyecto de Ordenanza 002 de 2025 tenía como finalidad suprimir de la planta de personal de la estructura administrativa de la Asamblea Departamental de Casanare el cargo profesional universitario, código 219, grado 02, perteneciente a la carrera administrativa y dejar sin efectos un acto administrativo que había expedido en su calidad de presidente, porque estaba generando una afectación a la sostenibilidad financiera de la corporación.

138. En suma, se trataba de corregir una situación administrativa incorporada en una decisión que le afectaba directamente al accionado que tenía serios cuestionamientos de legalidad y cuyas resultas, incluso, podía tener incidencia en el inicio de investigaciones de orden penal, fiscal o disciplinario. En esta medida, la manifestación de su impedimento era esperable para que no se vieran comprometidos los principios constitucionales de prevalencia del interés general, la moralidad, la imparcialidad y transparencia que se buscan proteger con la institución del régimen del conflicto de intereses.

139. Asimismo, no se presentan las excepciones de configuración del conflicto de intereses previstas en el artículo 56 de la Ley 2200, las cuales emergen cuando: i) participe, discuta, vote un proyecto de ordenanza que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés coincide o se fusiona con los intereses de los electores; ii) el beneficio podría o no configurarse para en el futuro; iii) 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 o; iv) participe, discuta o vote artículos de proyectos de ordenanza de carácter particular que regula un sector económico en el cual tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.



---

**Radicación núm.:** 85001-23-33-000-2025-00057-01  
**Accionante:** Carlos Ramón Lizarazo Manrique

140. La Sala coincide con el *a quo* en el sentido de que la acción de pérdida de investidura no constituye el mecanismo para controvertir la legalidad de la Resolución ADC 085 de 16 de diciembre de 2024, ya que se trata de cuestiones que escapan de este medio de control. Sin embargo, el juez de la pérdida de investidura debe analizar las circunstancias particulares de cada caso a fin de poder determinar si la actuación de un servidor público estuvo encaminada a defender un interés personal o en salvaguarda del interés general.

141. En estas condiciones, las pruebas que el accionante aportó en este juicio de pérdida de investidura demostraron la existencia de un beneficio personal, actual y directo en el accionado que le impedía participar en el trámite y discusión del proyecto de Ordenanza 002 de 2025.

***iii) Su no manifestación de impedimento o no haber sido separado del conocimiento del asunto por recusación***

142. Según consta en el Acta 022 de 10 de abril de 2025, el diputado Heyder Alexander Silva García contestó el llamado a lista, con su asistencia contribuyó a la conformación del quórum deliberatorio e intervino ampliamente en la sesión donde tuvo lugar el estudio en segundo debate el proyecto de ordenanza antes referido, sin haber manifestado su impedimento ni haber sido separado del conocimiento del asunto, incluso, tras la advertencia de otro diputado. En consecuencia, queda demostrado el tercer requisito concurrente para la configuración de la causal.

***iv) Haber conformado el quorum o haber participado en el debate o votación del asunto***

143. Según se indicó anteriormente, el diputado Heyder Alexander Silva García participó ampliamente en la sesión donde se discutió en segundo debate el proyecto de Ordenanza 002 de 2025.

144. En este punto, conviene precisar que, si bien el diputado accionado se abstuvo de participar en la votación del proyecto de Ordenanza 002 de 2025, según quedó consignado en el registro de votación, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la causal de pérdida de investidura se configura cuando se participa en el debate o en la votación del asunto que deba conocer el miembro de la corporación pública.

145. La Sala Plena, en sentencia de 19 de noviembre de 2018<sup>46</sup>, formuló estas consideraciones que si bien se dieron en el marco del régimen del conflicto de intereses de los congresistas también orientan el pensamiento de esta causal para los diputados:

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso, Sala Especial de Decisión, sentencia de 19 de noviembre de 2018, radicado: 11001-03-15-000-2018-02245-00, MP: Carmelo Darío Perdomo Cuéter.



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

*“[...] Los congresistas deben declararse impedidos cuando observen un conflicto de intereses en un asunto en el que deban participar, bien sea por desprenderse un interés para su cónyuge, compañera o compañero permanente, parientes ubicados dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o de sus socios de hecho o derecho o por tener incidencia directa el asunto objeto de consideración con las actividades e intereses privados del Congresista o su núcleo familiar; ii) no hay razón para afirmar que al no haber establecido el legislador un catálogo o listado de todas las conductas que puedan dar lugar a que se tipifique el conflicto de intereses de índole moral, ello se traduzca en la imposibilidad de aplicarlo, y iii) la configuración de la causal de pérdida de investidura por violación del régimen de conflicto de intereses no solo se presenta cuando el congresista asiste o interviene en las distintas votaciones a través de las cuales se aprueba el proyecto para convertirlo en ley, sino que, conforme se establece claramente en los artículos 286 de la Ley 5a de 1992 y 18 de la Ley 1881 de 2018, **basta al efecto la sola participación en los debates [...]**”.* (Negrilla fuera del texto)

146. Por su parte, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-379 de 2019<sup>47</sup> señaló:

*“[...] 73. De lo expuesto es dado concluir que la pérdida de investidura como juicio sancionatorio: (i) busca proteger el interés general frente a los intereses privados, personales o familiares que en un determinado momento puedan tener o defender las personas que ostenten un cargo de elección popular; (ii) **en la aplicación del régimen de conflicto de intereses, debe verificarse la existencia de un interés directo por parte de quien participa en las etapas de la aprobación de un proyecto -debate o votación-**; y (iii) la valoración que realice el juez sobre el provecho (interés o beneficio) sea propio o a favor de un consanguíneo<sup>48</sup>, no debe ser incierto, sino que requiere un nexo causal entre dicho beneficio y el poder de interferir en la toma de la decisión. [...]”.* (Negrilla fuera del texto)

**v) Que esa participación tenga lugar en un asunto de conocimiento funcional, quedando comprendidas todas las materias que según el ordenamiento jurídico deba conocer el diputado**

147. Las asambleas departamentales, según el artículo 300 de la Constitución Política y la Ley 2200, tienen como una de las funciones la de expedir, interpretar, reformar y derogar las ordenanzas en los asuntos de su competencia. En consecuencia, se cumple este quinto elemento porque el diputado actuó en ejercicio de una competencia otorgada por el ordenamiento jurídico.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, SU 379 DE 2019, MP: Alejandro Linares Cantillo.

<sup>48</sup>(Cita es original). En casos de conflicto de interés entre consanguíneos, el Consejo de Estado ha dicho que el interés surge respecto del familiar. Ello, por cuanto la sentencia 01333 de 2015, al definir los elementos de esta figura, admite que el mismo puede estar en cabeza **de las personas que tienen vínculo con el funcionario** (esta sentencia, que trataba sobre una congresista que participó en la elección del Contralor General de la República a pesar de que su hermano se encontraba vinculado a un proceso de responsabilidad fiscal, afirmó que toda vez que a la fecha de la elección del contralor el proceso de su hermano ya había concluido, la funcionaria **no tenía un interés** actual en la elección en la que participó). Este análisis también puede soportarse en algunos apartes de las sentencias con radicado 2003 – 0584, 2005 – 01980, concepto SCSC 2004, 2010 – 01325, 2015 – 01333, 2015 – 00335 (que dice expresamente que la titularidad del interés privado debe radicar en cabeza del Congresista **o su familiar**), 2016-1192, que al reiterar los presupuestos para configuración de la causal afirma que el interés directo debe **estar en cabeza** de quien es congresista **o su círculo cercano** (al resolver el caso concreto afirma que la hermana del accionante se vio beneficiada del acuerdo y por ello el concejal tuvo un interés directo), y 2017-00003, que dice que el interés se puede predicar del congresista **o sus familiares**, entre otros.



148. Verificados los requisitos concurrentes de la causal de pérdida de investidura por violación del régimen del conflicto de intereses, la Sala entrará a analizar si se cumple el elemento subjetivo.

## II.5.2. Análisis del elemento subjetivo

149. A partir de la Ley 1881, el legislador incorporó el principio de culpabilidad en los procesos de pérdida de investidura, cuyo reconocimiento había sido objeto de desarrollo jurisprudencial por la Corte Constitucional desde la sentencia C- 254A de 2012<sup>49</sup>, la SU-501 de 2015<sup>50</sup> y la SU-424 de 2016<sup>51</sup>.

150. En la citada sentencia de unificación 424 de 2016, la Corte Constitucional indicó que era necesario probar la responsabilidad subjetiva del inculpado a fin de dar aplicación a todos los principios que integran el debido proceso, en el siguiente sentido:

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

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

*En ese sentido, el juez de este proceso sancionatorio debe determinar si se configura la causal y si a pesar de que ésta aparezca acreditada, existe alguna circunstancia que excluya la responsabilidad del sujeto, bien sea porque haya actuado de buena fe o, en caso de que la causal lo admita, se esté ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpa [...]."* (Negrilla fuera de texto).

151. De acuerdo con la citada sentencia de unificación el juez, luego de determinar si se configura la causal de pérdida de investidura, debe evaluar si existe alguna circunstancia que excluya la responsabilidad del sujeto, bien sea porque haya actuado de buena fe o, en caso de que la causal lo admita, se esté ante una

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 254A de 2012, MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta sentencia de constitucionalidad se indicó que los procesos de pérdida de investidura deben gozar de todas las garantías del derecho sancionador, en especial las propias del debido proceso, con las debidas especificidades que entraña esta clase de procesos por la naturaleza y su finalidad. Y para fundar tal afirmación, la Corte Constitucional se remite a los numerales 1, 2 y 7 del artículo 40 de la Constitución Política y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en nuestra legislación interna mediante Ley 74 de 1968 el cual reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación del orden político *sin restricciones indebidas* y en especial la Observación General número 25 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que indicó que *"[...] el derecho a elegir y ser elegido puede ser objeto de limitación siempre y cuando se cumpla con parámetros de legalidad, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad [...]"*.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-501 de 2015, MP: Magistrada Ponente (e): Myriam Avila Roldán.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2016, MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.



situación de caso fortuito o fuerza mayor, o en general exista alguna circunstancia que permita descartar la culpabilidad.

152. El artículo 1. de la Ley 1881, modificado por el artículo 4. de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019<sup>52</sup>, establece que el proceso sancionatorio de pérdida de investidura “[...] es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, **con su conducta dolosa o gravemente culposa**, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución [...]”. Por ende, para establecer el grado de responsabilidad es necesario demostrar el dolo o la culpa grave. (Negrilla fuera de texto).

153. Desde la sentencia de 25 de mayo de 2017<sup>53</sup> hasta la fecha la jurisprudencia de esta Corporación ha analizado en numerosos pronunciamientos la forma cómo se debe abordar el estudio del aspecto subjetivo, los cuales fueron reiterados en la sentencia de 19 de abril de 2021<sup>54</sup>, cuyos apartes más relevantes son:

**“[...] El estudio de la culpabilidad en los procesos de pérdida de investidura**

124. Visto el artículo 1.º de la Ley 1881, modificado por el artículo 4 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019, “[...] [e]l proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los [...] [miembros de las corporaciones públicas de elección popular] que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución [...]” (Destacado fuera de texto).

[...]

126. Esta Corporación ha considerado que “[...] [e]l análisis subjetivo del juicio que debe efectuar el juez de la pérdida de la investidura en razón de su carácter sancionatorio, a la luz del artículo 29 constitucional, impone, por demás, un análisis de responsabilidad basado en la culpabilidad y que la doctrina constitucional ha interpretado como la proscripción de la responsabilidad objetiva en el ejercicio del jus puniendi del Estado [...]”.

127. Sobre el particular, la Corte Constitucional consideró que en el marco de las solicitudes de pérdida de la investidura se debía determinar en cada caso si se configuraba o no el elemento subjetivo de culpabilidad de quien ostenta la dignidad porque el juicio de responsabilidad contiene un elemento objetivo, sobre la adecuación típica de la conducta, y un elemento subjetivo que “[...] atiende a las circunstancias particulares en las que se presentó la conducta y analiza si el demandado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión [...]” (Destacado fuera de texto).

[...]

<sup>52</sup> “[...] Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones. [...]”.

<sup>53</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de mayo de 2017, número único de radicado 81001-23-39-000-2015-00081-01(PI), CP: María Elizabeth García González

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, MP: Hernando Sánchez Sánchez, sentencia de 19 de abril de 2021, radicado: 44001-23-40-000-2020-00030-01(PI).



Radicación núm.: 85001-23-33-000-2025-00057-01  
Accionante: Carlos Ramón Lizarazo Manrique

130. *Para llegar a definir si una conducta es dolosa o gravemente culposa se deben analizar los elementos que constituyen el aspecto subjetivo de la misma, los cuales corresponden al conocimiento tanto de los hechos como de la ilicitud de la conducta; es decir, se debe determinar si el sujeto conocía o debía conocer que su comportamiento resultaba contrario al ordenamiento jurídico.*

131. *Por un lado, en los casos en los cuales se pruebe que el demandado conocía plenamente que su comportamiento era constitutivo de una causal de pérdida de investidura, estaríamos ante una situación de total intención en la realización de la misma y, por ende, de un grado de culpabilidad doloso; por el otro, en aquellos eventos en los que se concluya que el sujeto no conocía la ilicitud de su conducta pero que, en virtud de la diligencia requerida para el desarrollo de su actividad, debía saber que la misma resultaba contraria a derecho y adoptar las medidas para evitar su realización, se estaría ante un comportamiento culposo, de no mediar sólidas circunstancias que se lo hubieran impedido.*

[...]

#### **La conducta dolosa o gravemente culposa**

133. *Visto el artículo 1.º de la Ley 1881, modificado por el artículo 4.º de la Ley 2003.*

134. *Para efectos de la configuración de una conducta dolosa se deben determinar, por un lado, el conocimiento del sujeto en relación con que determinada conducta - en este caso, haber incurrido en conflicto de intereses- se encontraba prohibida por la Constitución Política y la ley.*

135. *Y, por el otro, que la voluntad del sujeto se dirigió a realizar la acción contraria a derecho. Ante el conocimiento, la ejecución de la conducta demuestra la intención en la misma.*

136. *Asimismo, la pérdida de investidura solamente tendrá lugar si la conducta es "gravemente culposa", lo que conlleva que debe ser inexcusable. [...]". (Negrilla del texto u subrayado fuera del texto).*

154. A partir de los anteriores lineamientos, el estudio del aspecto subjetivo exige analizar tanto los hechos como la ilicitud de la conducta, es decir, se debe determinar si el sujeto conocía o debía conocer que su comportamiento resultaba contrario al ordenamiento jurídico. Así las cosas, pueden presentarse dos hipótesis.

155. La primera de ellas, si se comprueba que el demandado conocía plenamente que su comportamiento era constitutivo de una causal de pérdida de investidura, se estaría en presencia de una situación de total intención en la realización de esta, por ende, de un grado de culpabilidad a título de dolo. La segunda hipótesis, cuando la persona no conozca la ilicitud de la conducta pero que, en virtud de la diligencia requerida para el desarrollo de su actividad, debía saber que la misma resultaba contraria a derecho y adoptar las medidas para evitar su realización, se estaría ante un comportamiento culposo, de no mediar sólidas circunstancias que se lo hubieran impedido.

156. El entendimiento de dichos requisitos debe analizarse según las condiciones personales del sujeto, el grado de formación, su profesión, las circunstancias que



lo rodearon y los actos realizados para conocer dicho marco normativo, entre ellos, solicitar conceptos o asesorarse frente a la configuración de la conducta, para determinar si se obró o no con el cuidado requerido y definir si la conducta del infractor de la norma fue dolosa o gravemente culposa o si se está ante una situación de buena fe exenta de culpa que impida el reproche subjetivo de su actuar.

157. Ahora, existen situaciones que pueden justificar la configuración de la conducta prohibida porque el servidor actúa con buena fe calificada y en presencia de un error invencible, por ejemplo: i) cuando los jueces han interpretado la disposición de una manera y luego modifican su criterio, lo que puede afectar el principio de confianza legítima; ii) cuando la persona se asesora de un profesional idóneo y este le aconseja mal, ello siempre y cuando no haya claridad en relación con el punto que se discute para la configuración de la causal de pérdida de investidura y; iii) haber actuado con confianza legítima.

158. Resulta importante resaltar que no basta para exonerarse de la sanción de pérdida de investidura argumentar la buena fe simple, pues quien aspira a ser elegido a un cargo de elección popular está en la obligación de conocer y asesorarse adecuadamente de los deberes que el cargo le impone, así como las prohibiciones previstas en el ordenamiento jurídico que traen como consecuencia la pérdida de investidura.

159. En lo que tiene que ver con las condiciones personales del accionado, se advierte según la hoja de vida<sup>55</sup> que es profesional en administración de empresas, con 14 años de experiencia en el sector público. Dentro de su experiencia laboral se advierte que fungió como concejal del municipio de Yopal para el período constitucional 2016-2019 y como diputado para el período 2020-2023. Asimismo, recibió el curso de inducción a los diputados electos para el período 2024-2027 realizado los días 15 y el 17 de noviembre de 2023 por parte de la Escuela Superior de la Administración Pública- ESAP-.

160. Las calidades antes mencionadas evidencian que el diputado Heyder Alexander Silva García tenía la capacidad de discernir y entender que para el ejercicio de su investidura debía cumplir con una serie de requisitos que prevé el ordenamiento jurídico, así como los deberes y obligaciones inherentes al cargo de diputado. En esa medida, tenía la obligación de consultar la normativa que prevé que el régimen del conflicto de interés es causal de pérdida de investidura, en los términos previstos en el numeral 1. del artículo 48 de la Ley 617 y 56 de la Ley 2200.

161. De acuerdo con los elementos de prueba quedó demostrado que el accionado presentó un derecho de petición en interés particular ante la Asamblea Departamental de Casanare mediante el cual formuló una serie de

<sup>55</sup> Cf. Índice 21 del expediente digital del tribunal de primera instancia. « 029\_MemorialWeb\_Respuesta-3HOJADEVIDADIPU».



---

**Radicación núm.:** 85001-23-33-000-2025-00057-01  
**Accionante:** Carlos Ramón Lizarazo Manrique

cuestionamientos sobre el proyecto de ordenanza y elevó solicitudes de información y además de ello, en la sesión de 10 de abril de 2025, intervino en tres (3) oportunidades para defender la legalidad de un acto administrativo que había sido expedido en su calidad de presidente, buscando con ello que la decisión contenida en la Resolución ADC 086 de 18 de diciembre de 2024 no perdiera sus efectos.

162. En tal virtud, se probó que el accionado, de manera consciente y deliberada participó en la sesión de 10 de abril de 2025, en la cual se discutió el proyecto de ordenanza que tenía como finalidad corregir las inconsistencias identificadas en la creación del empleo profesional universitario, código 219, grado 02 que había sido adoptado mediante la Resolución ADC 085 de 16 de diciembre de 2024, esto es, un acto administrativo que expidió, apartándose del deber que le asistía de actuar con imparcialidad y objetividad en el debate de la referida iniciativa normativa, sin tener en cuenta la advertencia hecha por otro diputado sobre la posible incursión de un eventual conflicto de interés.

163. Se debe resaltar que, si bien el accionado pudo informarse, consultar o asesorarse optó por participar en el debate del proyecto de ordenanza y ejercer una defensa férrea de la actuación propia. Ahora, en el expediente no se aportaron elementos de prueba que demuestren que haya actuado con diligencia de cara indagar la situación particular en la que se encontraba.

164. Tampoco se observa que el diputado hubiere actuado bajo el amparo de decisiones judiciales que le hubiesen generado una duda razonable. Por el contrario, la jurisprudencia de la Corporación ha sido armónica en relación con cada uno de los elementos constitutivos del conflicto de intereses el cual ha sido concebido como “[...] *aquellas situaciones de carácter particular en las cuales puede verse comprometida la independencia, la ecuanimidad, la imparcialidad y la ponderación de los servidores públicos llamados a proferir una decisión que les compete y de cuya adopción pueden derivarse beneficios directos, particulares y concretos para ellos mismos* [...]”<sup>56</sup>.

165. Así las cosas, el presente caso se encuentra acreditado que la actuación del diputado accionado se realizó con dolo toda vez que: i) actuó de manera consciente y deliberada para defender la legalidad de una actuación suya que era cuestionada por no contar con los elementos técnicos suficientes y por haber sido expedida sin competencia y; ii) dirigió su voluntad al incumplimiento de los deberes que la Constitución Política y la ley le imponían de manifestar oportunamente su impedimento y abstenerse de participar en el debate del proyecto de ordenanza.

166. En tal virtud, la Sala considera que se probaron los elementos objetivos y el subjetivo de la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 1. del artículo

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2014. Expediente 2013-00902-01. Magistrado Ponente Guillermo Vargas Ayala.



---

**Radicación núm.:** 85001-23-33-000-2025-00057-01  
**Accionante:** Carlos Ramón Lizarazo Manrique

48 de la Ley 617, en consonancia con el artículo 56 de la Ley 2200, motivo por el cual se revocará la sentencia de primera instancia.

## **II.6. Conclusiones**

167. La Sala, luego de efectuar una valoración integral de las pruebas aportadas en el expediente, encuentra que el diputado Heyder Alexander Silva García incurrió en la causal de pérdida de investidura por violación del régimen del conflicto de intereses prevista en el numeral 1. del artículo 48 de la Ley 617, en consonancia con el artículo 56 de la Ley 2200, derivado de su participación en la discusión del proyecto de Ordenanza 002 de 2025, a través del cual se modificó la planta de personal de la estructura administrativa de la Asamblea Departamental de Casanare, a pesar de que le asistía un interés directo, particular y actual. Igualmente, se demostró que actuó con dolo.

168. En esa medida, se revocará la sentencia de 15 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 15 de agosto de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECRETAR** la pérdida de investidura del señor Heyder Alexander Silva García, diputado de la Asamblea Departamental de Casanare para el período 2024-2027.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.



---

**Radicación núm.:** 85001-23-33-000-2025-00057-01  
**Accionante:** Carlos Ramón Lizarazo Manrique

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA**  
Consejero de Estado  
Presidente

**CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO**  
Consejero de Estado

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**CONSTANCIA:** La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.