

PÉRDIDA DE INVESTIDURA / CONSEJO DE ESTADO – Competencia

El artículo 237.5 de la Constitución Política prevé que el Consejo de Estado conocerá de los casos de pérdida de investidura de los congresistas. Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 determina que corresponde a las salas especiales de decisión del Consejo de Estado conocer, en primera instancia, de las solicitudes de pérdida de investidura

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 237 NUMERAL 5 / LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 2

MEDIO DE CONTROL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Oportunidad

El artículo 6 de la Ley 1881 de 2018 establece que la demanda deberá presentarse dentro del plazo de cinco (5) años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho generador, so pena de que opere la caducidad; dado que los hechos generadores que se aducen en la demanda están comprendidos entre el 19 de marzo y el 27 de octubre de 2019, la solicitud de pérdida de investidura no se encuentra caducada, por cuanto la demanda se presentó el 12 febrero de 2020, y con ese acto se suspendió el término de caducidad

FUENTE FORMAL: LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 6

LEGITIMACIÓN POR PASIVA / CALIDAD DE CONGRESISTA – Acreditación

El señor Manuel Segundo Unda García está legitimado en la causa por activa, porque es ciudadano colombiano, se identificó con nombre y apellidos, tal como se consta en el escrito de pérdida de investidura (...). De igual forma, el petitionerario indicó su dirección de notificaciones y las causales de pérdida de investidura en que fundamentó la petición, por lo que se cumplen las exigencias del artículo 5 de la Ley 1881 de 2018. Por su parte, el señor José Vicente Carreño Castro es la persona llamada a discutir o controvertir la pretensión sancionatoria, es decir, está legitimado en la causa por pasiva, dado que quedó establecida su condición de representante a la Cámara, con la copia de la Resolución 0581 del 19 de marzo de 2019, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes (...) y del acta de posesión por medio de la cual accedió al cargo

FUENTE FORMAL: RESOLUCIÓN 0581 DE 2019 / LEY 1881 DE 2018

PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTA – Expresión del derecho punitivo del Estado / MEDIO DE CONTROL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Características / PROCESO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Objeto / PÉRDIDA DE INVESTIDURA – Caducidad / NATURALEZA AUTÓNOMA

La pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional que hace parte de lo que genéricamente se ha denominado el “derecho punitivo del Estado (...) Es de naturaleza sancionatoria, pues hace parte del *ius puniendi* del Estado y, a diferencia de los procesos sancionatorios administrativos, la competencia para tramitarlo y decidirlo corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el procedimiento previamente establecido por el legislador, con estricto apego a todos y cada uno de los subprincipios y subreglas que integran el derecho al debido proceso, contenidos en el artículo 29 de la Carta Política, incluido el de favorabilidad. (...) El objeto del proceso es de carácter ético, en tanto las causales establecidas por el Constituyente reflejan un código positivizado de conducta, que tiene por objeto reprochar y sancionar

comportamientos contrarios a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo. Dignidad que surge con el voto ciudadano y el principio de representación democrática. (...) El proceso de pérdida de investidura es de carácter o naturaleza jurisdiccional, sin importar que sus consecuencias y los efectos que del mismo se derivan tengan un impacto directo sobre los derechos políticos de quien resulta sancionado, en tanto si se remueve la investidura del congresista, se genera una inhabilidad para ocupar cargos de elección popular (...) La sanción de desinvestidura no es redimible y, por el contrario, es de carácter permanente. Pese a que uno de los principios axiales de la Constitución Política de 1991 es la inexistencia de penas imprescriptibles, según el artículo 28 superior, en este caso la sanción conlleva que la persona declarada indigna del cargo no pueda aspirar nuevamente a cargos de elección popular (...) Es un medio de control o acción pública y, por tanto, tiene una amplia legitimación por activa, en tanto cualquier ciudadano puede formular dicha solicitud, además de la atribución otorgada a la mesa directiva de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la República, en los precisos términos de la Ley 5 de 1992, artículo 41, numeral 7, y artículo 4º de la Ley 1881 de 2018 (...) El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es, además, un juicio de responsabilidad subjetiva, ya que es preciso que se verifique que la conducta del congresista o excongresista demandado, al incurrir en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución, fue dolosa o gravemente culposa tal como lo establece el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018, modificado por el artículo 4º de la Ley 2003 de 2019. (...) Con la expedición de la Ley 1881 de 2018 se estableció en el ordenamiento jurídico nacional la garantía constitucional y convencional de la doble instancia para los procesos de pérdida de investidura de congresistas (...) Se trata de un medio de control que tiene un término de caducidad de cinco (5) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018 (...) Es una institución autónoma en relación con otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos, sin que el adelantamiento de dos o más procesos por la misma conducta comporte indefectiblemente la violación del principio universal del *non bis in ídem*

FUENTE FORMAL: LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 4 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 41 NUMERAL 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 / LEY 2003 DE 2019 – ARTÍCULO 4 / LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 6 / LEY 1881 DE 2018 – ARTÍCULO 1

NOTA DE RELATORÍA: La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia explicó con especial claridad y *sindéresis* el género del denominado derecho punitivo del Estado y sus características esenciales en la sentencia de constitucionalidad del 7 de marzo de 1985, exp. 1259, M.P. Manuel Gaona Cruz. Extracto tomado de “Jurisprudencia y Doctrina”, Edit. Legis S.A., Tomo XIV, N. 161, mayo de 1985, págs. 428 y 429. Mediante esta sentencia se juzgó la constitucionalidad de algunas de las normas del Decreto-ley 1835 de 1979, contentivo del régimen disciplinario para la Policía Nacional

INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS – Como casual de desinvestidura

La causal de pérdida de investidura invocada en el escrito de solicitud de pérdida de investidura es la contenida en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política que preceptúa: “*Los congresistas perderán su investidura: (...) 4. Por indebida destinación de dineros públicos*”. Esta causal sanciona el comportamiento dirigido a que los dineros del erario se empleen para fines

distintos a los legalmente establecidos. Es decir, se pierde la investidura cuando se demuestra que los dineros públicos se utilizan para fines prohibidos o no autorizados por la Constitución Política y las leyes

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 4

DESINVESTIDURA POR INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS – Presupuestos de configuración

[S]on tres los elementos estructurales de la causal que es preciso constatar para que se encuentre acreditado el elemento objetivo de la misma, esto es: i) que el demandado ostente la condición de congresista; ii) que se esté frente a dineros públicos y iii) que estos hayan sido indebidamente destinados. Ahora bien, el comportamiento censurable –indebida destinación– se configura cuando el congresista, en su condición de servidor público, realiza cualquiera de las siguientes conductas: i) traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento para los dineros públicos; ii) destina o aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas; iii) cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o iv) cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 4

NOTA DE RELATORIA: Sobre la naturaleza autónoma del proceso de desinvestidura por indebida destinación de dineros ver Corte Constitucional, sentencia C-319 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la configuración de la indebida destinación de dineros como causal de desinvestidura ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877, M.P. Germán Rodríguez Villamizar

EXPRESIÓN INDEBIDA – Es una norma en blanco / CONGRESISTA – Como ordenador directo del gasto

[S]i bien la expresión “indebida” es una norma en blanco, por lo que es necesario que el juez llene su contenido y alcance con otras normas del ordenamiento jurídico, ello no impide que se aplique la sanción siempre que se verifique que el congresista destinó los dineros públicos para fines distintos a los establecidos o en actividades prohibidas para beneficio –económico o de otra índole– personal o de terceros. (...) [E]l congresista puede incurrir en el comportamiento censurable porque es ordenador directo del gasto; ostenta la condición de administrador o depositario de dineros públicos o, finalmente, porque permite la incorrecta, ilícita o injusta destinación de los dineros públicos, como puede ocurrir en los eventos de celebración de contratos o la certificación del cumplimiento de funciones al personal a su cargo, sin que hubieran ejecutado realmente las funciones asignadas o salido del país encontrándose de servicio.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 183 NUMERAL 4

DINEROS PÚBLICOS – Definición / DESINVESTIDURA POR DEBIDA DESTINACIÓN – Materialización de la causal

[L]os dineros públicos son los que integran el presupuesto general de la Nación. Los salarios de los funcionarios públicos hacen parte del componente de gastos de funcionamiento de la Nación y, por tanto, los congresistas administran indirectamente dineros públicos al certificar las funciones que desempeñan los miembros de sus Unidades de Trabajo Legislativo-UTL, para el pago de los respectivos emolumentos y prestaciones sociales. En otras palabras, no es posible limitar o circunscribir la noción de dineros públicos al de moneda o documento con poder adquisitivo o liberatorio. La noción de dineros públicos comprende el conjunto de haberes, bienes, rentas, tributos, entre otros, que tienen como propósito la satisfacción de necesidades estatales. (...) [L]a causal se materializa cuando el congresista –directa o indirectamente– destina dinero público a fines o propósitos diferentes a los establecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, en provecho propio o de un tercero, independientemente de que dicha actuación configure un delito, pues lo relevante es que la conducta de congresista sea la determinante para originar el detrimento patrimonial del Estado, al encaminar los dineros públicos a un fin no autorizado o prohibido por el ordenamiento jurídico

NOTA DE RELATORÍA: En relación con la posibilidad de que se aplique la noción de dineros públicos cuando el congresista certifica el trabajo de funcionarios vinculados a su UTL ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial 27 de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA PRIMERA ESPECIAL DE DECISIÓN DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00517-00(PI)

Actor: MANUEL SEGUNDO UNDA GARCÍA

Demandado: JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Temas: PÉRDIDA DE INVESTIDURA – proceso sancionatorio / PÉRDIDA DE INVESTIDURA–ejercicio del *ius puniendi* del Estado / PÉRDIDA DE INVESTIDURA–características / PÉRDIDA DE INVESTIDURA–causal numeral 4 artículo 183 de la Constitución Política–indebida destinación de dineros públicos/ PÉRDIDA DE INVESTIDURA–causal del artículo 110 de la C.P.–inducir a funcionarios de la UTL a contribuir a favor de partidos, movimientos o candidatos/ PÉRDIDA DE INVESTIDURA–elementos objetivos de las causales citadas.

La Sala Primera Especial de Decisión resuelve en primera instancia la solicitud de pérdida de investidura presentada por el señor Manuel Segundo Unda García, en contra del congresista José Vicente Carreño Castro.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El ciudadano Manuel Segundo Unda García solicita que se decrete la pérdida de investidura del congresista José Vicente Carreño Castro –representante a la Cámara por Arauca– porque, según se afirma en la petición, el demandado nombró en su Unidad de Trabajo Legislativo-UTL a funcionarios que no han realizado ninguna función propia de los cargos que ocupan y, por el contrario, apoyaron a candidatos del partido Centro Democrático en las elecciones territoriales que se desarrollaron el 27 de octubre de 2019, razón por la que se habrían configurado las causales establecidas en el numeral 4 del artículo 183 y 110 de la Constitución Política.

II. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Mediante escrito del 12 de febrero de 2020, el señor Manuel Segundo Unda García, ciudadano colombiano en ejercicio, presentó solicitud de pérdida de investidura del congresista José Vicente Carreño Castro (F. 1 a 11 c. ppal.), con fundamento en la causal establecida en el numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política que preceptúa:

Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura:

(...) 4. Por indebida destinación de dineros públicos.

Como pretensión subsidiaria, el ciudadano pidió que se investigara el comportamiento del demandado, por ser violatorio del artículo 110 de la Constitución Política, cuyo contenido es el siguiente: “*Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura*”.

Como fundamentos fácticos de la demanda se manifestaron, en síntesis, los siguientes:

El 19 de marzo de 2019, el señor José Vicente Carreño Castro fue llamado a ocupar el cargo de representante a la Cámara por el departamento de Arauca, como consecuencia de un fallo de nulidad electoral adelantado en contra del señor Luis Emilio Tovar Bello (cabeza de lista).

El congresista demandado nombró a las señoras Paola Andrea Grisales Otálvaro y Glenda Yelitza Rodríguez Moncada en su Unidad de Trabajo Legislativo-UTL; sin embargo, estas no han trabajado en las instalaciones del Congreso de la República y, por tanto, no han realizado ninguna función propia de sus cargos.

En efecto, las señoras Paola Andrea Grisales Otálvaro y Glenda Yelitza Rodríguez Moncada residen en el municipio de Arauca y, por tanto, no cumplen las funciones propias de los empleos que ocupan, de conformidad con la normativa aplicable.

La señora Paola Andrea Grisales ha salido en varias oportunidades del país, en días laborales, sin que se haya encontrado en una específica situación administrativa, como vacaciones, permiso o comisión.

Además, el representante demandado nombró en su UTL a los señores Édgar Orlando Santana, Leandro Vargas Ortiz, John Anderson Ramírez Buitrago y Julián Camilo Forero Agudelo, quienes entre agosto y octubre de 2019 estuvieron apoyando las campañas de los candidatos inscritos por el partido político Centro Democrático a las distintas corporaciones y cargos unipersonales de elección popular en el departamento de Arauca, por lo que no cumplieron las funciones asignadas en la ley.

Como fundamentos jurídicos de la demanda, el solicitante precisó que si bien los funcionarios de las UTL del Congreso de la República pueden desplazarse a distintas zonas del país, lo cierto es que sus labores y funciones deben estar dirigidas a apoyar la labor legislativa, es decir, las actividades que desarrollen deben tener relación directa con las funciones de los congresistas.

2. Trámite procesal

Mediante auto del 17 de febrero de 2020, se admitió la demanda y se ordenó su notificación personal al congresista demandado y al Ministerio Público (F. 163 a 167 c. ppal. 1).

Posteriormente, el solicitante adicionó la demanda para ampliar los fundamentos de hecho y las solicitudes probatorias (F. 185 a 187 c. ppal. 2). La adición de la demanda se admitió mediante auto del 12 de marzo del año en curso.

El ciudadano demandante agregó que la señora Paola Andrea Grisales Otálvaro culminó sus estudios de Derecho durante el año 2019, en la Universidad Cooperativa de Colombia-Seccional Arauca, por lo que esta funcionaria no habría realizado ninguna función como asesora grado I de la UTL del demandado.

Igualmente, el solicitante manifestó que el señor Julián Camilo Forero Agudelo salió del país en varias oportunidades, sin estar amparado en una situación administrativa específica, como vacaciones o licencia.

El congresista demandado, por intermedio de apoderado judicial, contestó la demanda y su adición para oponerse en su integridad a la solicitud de pérdida de investidura (F. 209 a 235 c. ppal. 2).

Indicó que como promesa de campaña se comprometió a abrir una oficina en el municipio de Arauca, con la finalidad de que la ciudadanía pudiera tener un espacio físico en donde radicar peticiones y solicitar su colaboración ante las autoridades locales o departamentales, sin tener que desplazarse a la ciudad de Bogotá.

En tal virtud, precisó que si bien las señoras Glenda Yelitza Rodríguez Moncada y Paola Andrea Grisales Otálvaro eran las encargadas de atender los asuntos que llegaban directamente a su oficina en Arauca, ello no quería significar que ellas no estuvieran cumpliendo las labores por él asignadas, como funcionarias de su UTL.

Negó que los señores Édgar Orlando Santana, Leandro Vargas Ortiz, John Anderson Ramírez Buitrago y Julián Camilo Forero Agudelo hubieran apoyado campañas territoriales a los concejos municipales y a la Asamblea Departamental de Arauca.

Aceptó que los citados funcionarios de su UTL lo han acompañado en sus desplazamientos a Arauca (departamento), para colaborarle en el ejercicio de su función como congresista, pero negó que hubieran participado en alguna campaña política.

Adujo que todas las afirmaciones contenidas en la demanda están basadas en suposiciones y no consultan el régimen jurídico que regula las funciones de los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo, pues no es necesario que estos desarrollen sus funciones desde el Capitolio Nacional o el nuevo edificio de oficinas del Congreso de la República.

3. Audiencia Pública

Agotada la etapa probatoria decretada mediante auto del 18 de agosto de 2020, el 21 de septiembre siguiente se celebró la audiencia pública en el proceso de la referencia, en cumplimiento de los artículos 11 y 12 de la Ley 1881 de 2018.

En esta diligencia participaron virtualmente el solicitante, el congresista demandado, su apoderado y la agente del Ministerio Público.

El ciudadano Manuel Segundo Unda García, en primer lugar, solicitó que se inaplicara por inconstitucional el artículo 1º de la Ley 2029 de 2020, “por medio de la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7º de la Ley 868 de 2003”, por cuanto, en su criterio, el legislador excedió las facultades establecidas por el artículo 150 de la Constitución Política, al establecer nuevas funciones de apoyo social y político en cabeza de los miembros de las UTL.

Agregó que la citada disposición le resta eficacia y operatividad a la institución de la pérdida de investidura, en cuanto que dos de las causales por las que procede esa sanción son, precisamente, la indebida destinación de dineros públicos y la participación en política de los servidores públicos, dado que no es posible que las funciones que se le asignan a todo empleado público deben guardar conexidad con la naturaleza y objeto de la entidad con la que se origina su relación legal y reglamentaria.

El solicitante, en relación con la causal de indebida destinación de dineros públicos, precisó que según la jurisprudencia de esta Corporación el propósito consiste en erradicar prácticas parlamentarias consistentes en el pago de salarios a personas que no ejercen funciones o que desarrollan actividades que no se relacionan con las propias del congresista.

En el caso concreto, manifestó que las señoras Glenda Rodríguez Moncada y Paola Grisales Otálvaro no desempeñaron funciones propias de los cargos en los que fueron nombradas. La primera, porque era la encargada de atender la oficina en el municipio de Arauca y, la segunda, dado que la declaración rendida en el proceso se mostró reticente y evasiva al responder las preguntas formuladas y, por el contrario, habló de forma superficial sobre los supuestos temas que se encontraban a su cargo, pero no supo explicar ninguno.

En relación con los señores Julián Camilo Forero, Jhon Anderson Ramírez y Leandro Vargas, el ciudadano demandante alegó que quedó demostrado que estuvieron en el departamento de Arauca desarrollando actividades de proselitismo y, por tanto, se configuró la casual de pérdida de investidura.

Finalmente, adujo que el elemento subjetivo de las causales invocadas quedó acreditado, toda vez que el congresista sabía que las señoras Glenda y Paola Andrea no desarrollaban actividades propias de la labor legislativa y, sin embargo, fueron nombradas y se les certificó su trabajo para que les fueran consignados sus salarios y prestaciones sociales.

Igualmente, frente a los señores Forero, Ramírez y Vargas, puntualizó que se les ordenó por parte del representante cumplir funciones políticas que no tuvieron nada que ver con la labor legislativa.

La Procuradora Segunda Delegada ante esta Corporación rindió concepto en el que solicitó negar la petición de pérdida de investidura.

Indicó que el congresista reconoció que la señora Paola Andrea Grisales Otalvaro desarrolló, preponderantemente, las labores asignadas fuera de las instalaciones del Capitolio y del edificio del Congreso, y también que cumplió con los deberes encomendados con el manual de funciones, situación que fue corroborada por el testimonio de la mencionada servidora, quien expresó que desempeñó sus

funciones bajo la instrucción del investigado, entre ellas, participar en cabildos abiertos, consejos de seguridad y presentar requerimientos para la defensa de los derechos humanos de la comunidad y la descongestión de las cárceles y juzgados penales.

Concluyó que si bien la señora Grisales Otálvaro salió del país el 7 de noviembre de 2019, lo cierto es que obtuvo permiso del parlamentario, tal como lo certificó el Jefe de Personal de la Cámara de Representantes. Posteriormente, la Directora Administrativa, el Secretario General y el Jefe de Personal de la Cámara de Representantes le concedieron una licencia no remunerada durante los citados días, decisión que se le comunicó a la interesada el 5 de noviembre de 2019.

El Ministerio Público reiteró los mismos argumentos frente a la señora Glenda Yelitza Rodríguez Moncada, esto es, que desarrolló las labores fuera de las instalaciones del Congreso, pero que efectivamente cumplió con las labores encomendadas por el congresista.

Finalmente, en relación con el cargo de participación en política de los señores Julián Camilo Forero Agudelo, Jhon Anderson Ramírez y Leandro Vargas, conceptuó que no se demostró que el representante a la Cámara hubiera inducido u ordenado a los citados funcionarios a que efectuaran contribución o apoyo a los candidatos o partidos políticos del departamento de Arauca.

Afirmó que si bien el testigo Jhon Anderson Ramírez reconoció que estuvo en una reunión en la que supuestamente el congresista les dio la orden de apoyar a ciertos candidatos en las elecciones territoriales, no era posible darle credibilidad al declarante, toda vez que fue declarado insubsistente por el demandado y, por tanto, pudo estar motivado por sentimientos de resentimiento y dolor.

El congresista José Vicente Carreño Castro intervino para referirse a su trayectoria personal y profesional.

El apoderado judicial del congresista demandado identificó varios hechos jurídicamente relevantes en su intervención. El primero, consistente en que las señoras Glenda Yelitza Rodríguez y Paola Andrea Grisales desarrollaron sus funciones en la ciudad de Arauca y no en la sede del Congreso de la República. El segundo, referido a que los señores Paola Andrea Grisales y Julián Camilo Forero

habrían salido del país sin estar amparados por una situación administrativa y, finalmente, el tercero, relativo a la supuesta participación en política de los señores Leandro Vargas Ortiz, Jhon Anderson Ramírez Buitrago y Julián Camilo Forero Agudelo.

Adujo que ninguno de los tres supuestos fácticos mencionados quedó demostrado en el proceso, pues de conformidad con la normativa aplicable no es necesario que los servidores públicos de las UTL tengan que desarrollar sus funciones desde la sede del Congreso de la República, tal como ocurrió con las señoras Glenda y Paola Andrea.

Reconoció que la señora Paola Andrea Grisales Otálvaro salió del país, pero, a diferencia de lo sostenido por el solicitante, a aquella sí se le otorgó una licencia no remunerada para esos efectos, motivo por el cual no se configuró la causal de pérdida de investidura.

Sostuvo que no quedó demostrado en el proceso que los señores Vargas Ortiz, Ramírez Buitrago y Forero Agudelo hubieran contribuido a las campañas de los candidatos de elección territorial en el departamento de Arauca.

Por último, adujo que de conformidad con la Ley 2029 de 2020, los funcionarios de las UTL pueden desarrollar sus funciones en la sede del Congreso de la República, o en cualquiera otro lugar del territorio nacional donde el congresista lo requiera. Además, según esa misma normativa, aquellos pueden desarrollar actividades de apoyo político.

En tal virtud, solicitó que se denegaran las súplicas de la demanda.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 237.5 de la Constitución Política prevé que el Consejo de Estado conocerá de los casos de pérdida de investidura de los congresistas. Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 determina que corresponde a las salas especiales de decisión del Consejo de Estado conocer, en primera instancia, de las solicitudes de pérdida de investidura.

En consecuencia, la Sala Primera Especial de Decisión es competente para conocer, en primera instancia, del medio de control de pérdida de investidura interpuesto por el ciudadano Manuel Segundo Unda García en contra del representante a la Cámara José Vicente Carreño Castro.

2. Oportunidad del medio de control

El artículo 6 de la Ley 1881 de 2018 establece que la demanda deberá presentarse dentro del plazo de cinco (5) años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho generador, so pena de que opere la caducidad; dado que los hechos generadores que se aducen en la demanda están comprendidos entre el 19 de marzo y el 27 de octubre de 2019, la solicitud de pérdida de investidura no se encuentra caducada, por cuanto la demanda se presentó el 12 febrero de 2020, y con ese acto se suspendió el término de caducidad (F. 1 c. ppal. 1).

3. Legitimación en la causa y acreditación de la calidad de congresista

El señor Manuel Segundo Unda García está legitimado en la causa por activa, porque es ciudadano colombiano, se identificó con nombre y apellidos, tal como se consta en el escrito de pérdida de investidura (F. 2 a 21 c. ppal. 1). De igual forma, el peticionario indicó su dirección de notificaciones y las causales de pérdida de investidura en que fundamentó la petición, por lo que se cumplen las exigencias del artículo 5 de la Ley 1881 de 2018.

Por su parte, el señor José Vicente Carreño Castro es la persona llamada a discutir o controvertir la pretensión sancionatoria, es decir, está legitimado en la causa por pasiva, dado que quedó establecida su condición de representante a la Cámara, con la copia de la Resolución 0581 del 19 de marzo de 2019, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes (F. 24 a 26 c. ppal. 1) y del acta de posesión por medio de la cual accedió al cargo (F. 27 c. ppal. 1).

4. Análisis de la Sala

4.1. Problemas jurídicos: corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si el congresista José Vicente Carreño Castro incurrió en la causal de pérdida de

investidura de indebida destinación de dineros públicos, por haber nombrado en su unidad de trabajo legislativo-UTL a las señoras Paola Andrea Grisales Otálvaro y Glenda Yelitza Rodríguez Moncada, quienes, según se adujo en la demanda, no ejercieron las funciones propias de los cargos que desempeñaron, por cuanto su lugar de residencia era el municipio de Arauca y, adicionalmente, la primera salió del país sin estar amparada por una situación administrativa.

Además, la Sala debe decidir si se configuró o no la causal de pérdida de investidura contenida en el artículo 110 de la Constitución Política y, en tal sentido, deberá establecer si el congresista investigado ordenó a sus funcionarios Leandro Vargas Ortiz, John Anderson Ramírez Buitrago y Julián Camilo Forero Agudelo apoyar las campañas territoriales a los concejos municipales y a la Asamblea Departamental de Arauca.

4.2. La institución jurídica de la pérdida de investidura de congresistas

El primer referente normativo de la pérdida de investidura fue el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 1979 que permitía despojar de la investidura a los congresistas cuando incurrieran en violación al régimen de incompatibilidades o de conflicto de intereses, o cuando en un período legislativo faltaren a ocho sesiones plenarias sin justificación¹.

El conocimiento de la nueva acción se atribuyó al Consejo de Estado, corporación que no alcanzó a conocer ningún proceso de esta naturaleza, porque la reforma constitucional no tuvo desarrollo legal en razón a que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia la declaró inexecutable mediante sentencia del 3 de noviembre de 1981².

La Constitución Política de 1991 conservó la mencionada institución al incorporar la acción de pérdida de investidura en los artículos 183 y 184, fijando directamente las causales para su procedencia y dejando en cabeza del Consejo de Estado su resolución.

Esta Corporación, una vez entró a regir la Constitución Política de 1991, se abstuvo de conocer de los procesos que se presentaron en ejercicio de la acción

¹ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de septiembre de 2016, exp. 2016-003886-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

² M.P. Fernando Uribe Restrepo.

de pérdida de la investidura por la carencia de un desarrollo legislativo de la figura constitucional, al considerar que en este evento, como en otros, a pesar de que la Carta tiene fuerza normativa y vinculante sin necesidad de la intermediación del Congreso de la República, se requería de la regulación legal para su efectividad³.

La expedición de la Ley 144 de 13 de julio de 1994, *“Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas”*, que desarrolló los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, hizo que entrara en pleno vigor la acción constitucional. Esta normativa se vino a complementar con las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, artículos 55 y 48, las cuales establecieron que la acción de pérdida de investidura igualmente procedía contra diputados, concejales municipales y distritales, y los miembros de las juntas administradoras locales.

Sin embargo, en otras normas constitucionales también fueron consagradas causales para la procedencia de la pérdida de investidura, razón por la que el análisis de estas debe hacerse a partir de una lectura integral del texto constitucional. Es así como en los artículos 109 y 110 de la Constitución se fijan hechos o circunstancias diversas a las contempladas en el 183 como causales para la procedencia de la pérdida de la investidura.

El Congreso de la República expidió la Ley 1881 del 15 de enero de 2018, *“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”*, mediante la cual se derogó la regulación contenida en la Ley 144 de 1994; se desarrollaron los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y se garantizó el principio de la doble instancia para el proceso de pérdida de investidura, dado su carácter sancionatorio.

La pérdida de investidura es un proceso jurisdiccional que hace parte de lo que genéricamente se ha denominado el “derecho punitivo del Estado”, es decir, de las manifestaciones del poder represivo y sancionador por conductas atribuibles o reprochables de un sujeto. La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia explicó con especial claridad y *sindéresis* el género antes mencionado y sus características esenciales:

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 11 de diciembre de 1991, exp. AC-006, M.P. Miguel González Rodríguez. En igual sentido, auto del 21 de abril de 1992, exp. AC-108, M.P. Amado Gutiérrez Velásquez.

Precísese además, a manera de corolario de los presupuestos ya enunciados, que el DERECHO PUNITIVO es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (impeachment), y que por lo tanto son comunes y aplicables siempre a todas estas modalidades específicas del derecho punible, y no sólo respecto de una de ellas ni apenas de vez en cuando, las garantías señaladas en la Constitución y en la legislación penal sustantiva y procesal que las desarrolle, las cuales, en sustancia, son las que siguen:

1. El principio de la estricta y preexistente legalidad punitiva o de la certidumbre normativa previa (...) 2. El del debido juez competente (...) 3. El del debido proceso y del derecho de defensa, los cuales exigen el respeto a las formas normadas también preexistentes de procedimiento para cada juicio, la carga de la prueba para el Estado y no para el sindicado, la controversia probatoria plena y previa a la evaluación y decisión y la prohibición no solo de la penalidad sino también del juzgamiento ex-post-facto, (...) 4. La cláusula general de permisibilidad y el principio de mayor favorabilidad y por lo tanto la prohibición de aplicar la analogía juris, la analogía legis, o la interpretación extensiva, “in malam partem” o para desfavorecer y en cambio la permisibilidad para hacerlo “in bonam partem” o para favorecer. 6. (sic) La garantía del “non bis in idem”... 7. Lo anterior deja entender entonces que siendo del mismo género punible el procedimiento penal y el procedimiento disciplinario, no son de la misma especie, pero que, por lo mismo, por ser especies diferentes de un mismo género, tienen no sólo rasgos propios que los caracterizan y diferencian, sino además, elementos comunes que los aproximan.

Ciertamente, como ya lo ha sostenido la Corte en jurisprudencia anterior, la Constitución no sigue ni impone escuela o doctrina alguna del derecho punible. Pero lo que sí es claro es que aquélla no admite teoría alguna que desconozca los principios y garantía enunciados atrás⁴.

En ese orden de ideas, es posible delimitar el medio de control y el proceso de pérdida de investidura a partir de las siguientes características:

i) Es de naturaleza sancionatoria⁵, pues hace parte del *ius puniendi* del Estado y, a diferencia de los procesos sancionatorios administrativos, la competencia para tramitarlo y decidirlo corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el procedimiento previamente establecido por el legislador, con estricto apego a todos y cada uno de los subprincipios y subreglas que integran el derecho al debido proceso, contenidos en el artículo 29 de la Carta Política, incluido el de favorabilidad⁶.

⁴ Corte Suprema de Justicia – Sala Plena, sentencia de constitucionalidad del 7 de marzo de 1985, exp. 1259, M.P. Manuel Gaona Cruz. Extracto tomado de “Jurisprudencia y Doctrina”, Edit. Legis S.A., Tomo XIV, N. 161, mayo de 1985, págs. 428 y 429. Mediante esta sentencia se juzgó la constitucionalidad de algunas de las normas del Decreto-ley 1835 de 1979, contenido del régimen disciplinario para la Policía Nacional.

⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-1159 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 8 de marzo de 2018, exp. 2017-00474-01, M.P. María Elizabeth García González.

ii) El objeto del proceso es de carácter ético⁷, en tanto las causales establecidas por el Constituyente reflejan un código positivizado de conducta, que tiene por objeto reprochar y sancionar comportamientos contrarios a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo. Dignidad que surge con el voto ciudadano y el principio de representación democrática⁸.

A partir de la tipificación de las conductas objeto de reproche, ha de entenderse que el juez de la pérdida de la investidura debe juzgar si determinado comportamiento de quien ostenta la representación popular se ajusta a lo que el Constituyente y el legislador esperan de él.

Entonces, el juez de la pérdida de investidura debe determinar si el demandado, con su conducta, lesionó la dignidad del cargo que ostenta y el principio de representación, a partir del análisis de las específicas causales que fijó el Constituyente. Son causales que imponen deberes y restricciones comportamentales a los aspirantes (inhabilidades) y a los integrantes (incompatibilidades y otras prohibiciones) de las corporaciones de elección popular.

En suma, el juicio de pérdida de investidura recae sobre el comportamiento ético de los congresistas y, en caso de acreditarse la configuración de la causal, se generan consecuencias jurídicas y políticas, en tanto la Carta impide que la persona vuelva a participar de los cuerpos colegiados de representación popular.

iii) El proceso de pérdida de investidura es de carácter o naturaleza jurisdiccional, sin importar que sus consecuencias y los efectos que del mismo se derivan tengan un impacto directo sobre los derechos políticos de quien resulta sancionado, en

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de agosto de 2012, exp. 201100-254-00(PI), M.P. Hernán Andrade Rincón.

⁸ La ética, como lo ha precisado la profesora Adela Cortina Ors, consiste en el estudio y análisis de los comportamientos morales, motivo por el cual es posible sostener que *“ninguna sociedad puede funcionar si sus miembros no mantienen una actitud ética. Ningún país puede salir de la crisis si las conductas inmorales de sus ciudadanos y políticos siguen proliferando con toda impunidad”*. Es por ello que la tratadista invita a reflexionar sobre la importancia de la ética como criterio de utilidad para los siguientes aspectos: i) reforzar la confianza pública y, por consiguiente, abaratar costes y crear riqueza, ii) labrarse un buen y sólido carácter, iii) transitar hacia la cooperación inteligente, iv) fortalecer la libertad del ciudadano, v) reconocer y estimar lo que vale por sí mismo, lo que tiene dignidad, vi) construir una democracia auténtica y vii) perseguir la felicidad y la justicia”. CORTINA Ors, Adela *“Para qué sirve la ética”*, Ed. Paidós, Madrid.

tanto si se remueve la investidura del congresista, se genera una inhabilidad para ocupar cargos de elección popular⁹.

iv) La sanción de desinvestidura no es redimible y, por el contrario, es de carácter permanente. Pese a que uno de los principios axiales de la Constitución Política de 1991 es la inexistencia de penas imprescriptibles, según el artículo 28 superior, en este caso la sanción conlleva que la persona declarada indigna del cargo no pueda aspirar nuevamente a cargos de elección popular. Esta aparente antinomia o contradicción se explica y justifica porque la pérdida de investidura busca amparar y hacer prevalecer el principio democrático, que identifica y define al Estado Colombiano, de modo que el derecho a ser elegido tiene que ceder, frente al respeto de la democracia, impidiendo que quien ha defraudado ese principio vuelva ser depositario de la confianza del elector:

En atención a la altísima dignidad que supone el cargo de Congresista y a la significación del Congreso dentro de un Estado democrático, la Constitución ha previsto una sanción particularmente drástica para las infracciones anotadas, puesto que la pérdida de la investidura implica no solo que el congresista pierde su calidad de tal, sino que, además, queda inhabilitado de manera permanente para ser congresista¹⁰.

Los miembros de las corporaciones públicas deben mantener incólume la dignidad que ostentan como representantes del pueblo. Eso es valioso para la democracia representativa. En efecto, el carácter de los representantes del pueblo, su comportamiento ético, es definitivo pues de ellos se espera, más que un conocimiento especializado en determinados temas, los más altos criterios de decencia, pulcritud, rectitud y honestidad.

Por consiguiente, la pérdida de investidura no indaga y emite juicios de valor sobre el criterio moral de los congresistas –su opinión y su voto–; *a contrario sensu*, una verdadera democracia debería garantizar una representación variada de los diferentes sectores, cultura, comunidades, religiones, etnias y pensamientos de la sociedad, desde los mayoritarios hasta los minoritarios. Sin embargo, la pérdida de investidura sí juzga la condición del acto o el comportamiento de un congresista, porque valora su relación con el mundo exterior, sus inhabilidades, sus impedimentos, las prohibiciones a ciertos actos, así como el conflicto de intereses.

⁹ Constitución Política, artículo 179 numeral 4 y Ley 617 de 2000, artículos 30 numeral 1, 33 numeral 1, 37, numeral 1, 40 numeral 1.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-207 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

El instrumento de la pérdida de investidura es valioso porque permite valorar el comportamiento de los representantes elegidos por el pueblo, se efectúa de esta forma un control judicial de actos de corrupción de los parlamentarios. En este punto es preciso recordar que por corrupción no solo debe entenderse la compra, venta, gestión o influencia sobre una persona para la obtención de beneficios otorgados a favor de alguien, sino que constituye, en términos políticos, *“todo acto que tiene como finalidad desviar al actor político de la función que le corresponde, de la responsabilidad que debe ejecutar en virtud de su cargo”*¹¹.

La institución de la pérdida de investidura no contempla graduación alguna ni frente a las causales ni frente a las sanciones. Todas las causales son lo suficientemente graves para imponer la pena consistente en la pérdida definitiva del derecho a continuar ostentando la investidura y a volver a ser elegido como miembro de una corporación de elección popular.

De ese modo, la Constitución envía un mensaje claro: la dignidad de ser representante del pueblo es un valor tan alto y delicado que cualquiera de las causales de pérdida de investidura es suficiente para expulsar definitivamente de la vida política a quien resulte responsable de la afectación de la dignidad del Congreso, por incurrir en alguna de las conductas previstas como causal de pérdida de investidura.

Sin embargo, no hay lugar a adelantar dicha acción cuando se ha producido el deceso del acusado, pues la responsabilidad sancionatoria es personalísima¹².

v) Es un medio de control o acción pública y, por tanto, tiene una amplia legitimación por activa, en tanto cualquier ciudadano puede formular dicha solicitud, además de la atribución otorgada a la mesa directiva de cada una de las cámaras que integran el Congreso de la República, en los precisos términos de la Ley 5 de 1992, artículo 41, numeral 7, y artículo 4º de la Ley 1881 de 2018.

¹¹ Cf. TORRALBA, Francesc *“Qué es para usted la corrupción política”*, en: A.A.V.V. *“Hartos de corrupción”*, Ed. Herder, Barcelona, 2014, pág. 165.

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 201001161-00 y 201001324-00, M.P. William Giraldo Giraldo. En el fallo se sostuvo: *“Así las cosas, al constituir la acción de pérdida de investidura un juicio (...) que impone el cumplimiento de conductas propias y adecuadas a la dignidad del cargo de congresista, por sustracción de materia, si contra quien se dirige la acción fallece, la acción de pérdida de investidura se extingue”*.

La facultad que tiene todo ciudadano para impetrar esta acción, materializa, como lo ha reconocido la Sala, el ejercicio democrático y el control ciudadano al que están sometidos los poderes públicos¹³.

En conclusión, la pérdida de la investidura es una acción pública, que da origen a un proceso de carácter jurisdiccional y sancionatorio de propósito ético, con consecuencias políticas, en el sentido específico de restar en parte los derechos políticos de los ciudadanos; que castiga la violación de un régimen especial creado para los congresistas y los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, el cual tiene por fundamento la protección y la preservación del principio de representación y de la dignidad en el ejercicio del cargo que confiere el voto popular.

vi) El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es, además, un juicio de responsabilidad subjetiva, ya que es preciso que se verifique que la conducta del congresista o excongresista demandado, al incurrir en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución, fue dolosa o gravemente culposa tal como lo establece el artículo 1º de la Ley 1881 de 2018, modificado por el artículo 4º de la Ley 2003 de 2019.

vii) Con la expedición de la Ley 1881 de 2018 se estableció en el ordenamiento jurídico nacional la garantía constitucional y convencional de la doble instancia para los procesos de pérdida de investidura de congresistas. Por tal motivo, la decisión, en primera instancia, corresponderá a una de las salas especiales creadas por el Consejo de Estado, en las que participará un consejero de cada Sección de la Corporación, mientras que la segunda instancia se surtirá ante el pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de quienes adoptaron la decisión inicial (artículos 2 y 3 ibídem).

viii) Se trata de un medio de control que tiene un término de caducidad de cinco (5) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018. De allí que, si la demanda se presenta una vez vencido el mencionado plazo, será procedente declarar probada la excepción de caducidad, incluso de oficio por tratarse de un presupuesto de la acción.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 2015-00102-00, sentencia del 23 de febrero de 2016, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

ix) Es una institución autónoma¹⁴ en relación con otros regímenes de responsabilidad de los servidores públicos¹⁵, sin que el adelantamiento de dos o más procesos por la misma conducta comporte indefectiblemente la violación del principio universal del *non bis in ídem*.

4.3. Análisis del caso concreto a la luz de las causales de pérdida de investidura invocadas en la solicitud

4.3.1. Indebida destinación de dineros públicos:

La causal de pérdida de investidura invocada en el escrito de solicitud de pérdida de investidura es la contenida en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política que preceptúa: “*Los congresistas perderán su investidura: (...) 4. Por indebida destinación de dineros públicos*”.

Esta causal sanciona el comportamiento dirigido a que los dineros del erario se empleen para fines distintos a los legalmente establecidos. Es decir, se pierde la investidura cuando se demuestra que los dineros públicos se utilizan para fines prohibidos o no autorizados por la Constitución Política y las leyes.

La constituyente María Teresa Garcés Lloreda, en una de sus intervenciones en la Asamblea Nacional Constituyente, en relación con la causal objeto de estudio, indicó: “*en relación con el artículo octavo sobre las causales de pérdida investidura, sugiero adicionar las que están en el proyecto con otras dos causales que sería la indebida destinación de dineros públicos que ha sido una práctica reiterada del Congreso. Conocemos los casos en que no solamente han desviado dineros públicos a través de la utilización de auxilios parlamentarios en las reelecciones de los congresistas sino también en pagar sueldos a personas que no asisten, que no trabajan en el Congreso de la República, esto claramente debe constituir una causal de pérdida de investidura*”¹⁶.

¹⁴ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 27 Especial de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 11001-03-15-000-2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁵ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 4 de agosto de 2015, exp. 11001-03-15-000-2015-00872-00, M.P. Hernán Andrade Rincón, Expediente.

¹⁶ Memorias y Antecedentes artículo 183 de la Constitución Política, Asamblea Nacional Constituyente, transcripción de sesiones, sesión plenaria mayo 28 de 1991, página 59.

En esa perspectiva, son tres los elementos estructurales de la causal que es preciso constatar para que se encuentre acreditado el elemento objetivo de la misma, esto es: i) que el demandado ostente la condición de congresista; ii) que se esté frente a dineros públicos y iii) que estos hayan sido indebidamente destinados.

Ahora bien, el comportamiento censurable –indebida destinación– se configura cuando el congresista, en su condición de servidor público, realiza cualquiera de las siguientes conductas: i) traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento para los dineros públicos; ii) destina o aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas; iii) cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o iv) cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas¹⁷.

Además, la Corte Constitucional concluyó que si bien es posible que la indebida destinación de dineros públicos pueda configurar un tipo penal, lo cierto es que los procesos de desinvestidura y de responsabilidad criminal son autónomos e independientes, por lo que es posible que se encuentre acreditada la causal de pérdida de investidura sin que se haya tipificado un delito o se haya proferido absolución en el proceso penal¹⁸.

En idéntico sentido se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 30 de mayo de 2000, oportunidad en la que se consignó lo siguiente¹⁹:

La indebida destinación de dineros públicos no necesariamente se configura, ni mucho menos exclusivamente, porque la utilización,

¹⁷ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 3 de octubre de 2000, M.P. Darío Quiñones Pinilla, exp. AC10.529 y AC10.968. Igualmente, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial 27 de Decisión, sentencia del 3 de diciembre de 2019, exp. 11001-03-15-000-2019-00771-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁸ “Esta Corporación estima contraria a la Carta Política la exigencia de previa sentencia penal condenatoria, en los casos de indebida destinación de dineros públicos o de tráfico de influencias debidamente comprobados. Por razón de su naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de la investidura constituye un verdadero juicio de responsabilidad política que culmina con la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional, de tipo disciplinario que castiga la transgresión al código de conducta intachable que los congresistas deben observar por razón del inapreciable valor social y político de la investidura que ostentan. Para la Corte, el tipo de responsabilidad política de carácter disciplinario exigible al Congresista que incurriere en la comisión de una de las conductas que el Constituyente erigió en causal de pérdida de la investidura, es perfectamente diferenciable y separable de la penal que la misma pudiese también originar, por haber incurrido en un delito, independientemente de la acción penal”. Corte Constitucional, sentencia C-319 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877, M.P. Germán Rodríguez Villamizar.

ordenación o aplicación de esos específicos dineros públicos por parte del congresista se realice en forma ilícita, esto es, con transgresión de los linderos del derecho penal. En otros términos, no es de la esencia, ni tampoco el único comportamiento para la estructuración de dicha causal, que la conducta del congresista sea constitutiva o esté tipificada en la ley penal como hecho punible. Entre la gama de conductas que pueden dar lugar a la causal en cuestión, si bien algunas de ellas al tiempo se encuentran definidas en la legislación penal como delitos, tales como el peculado (por apropiación, por uso, o por aplicación oficial diferente (arts. 133, 134 y 136 del C.P.), el enriquecimiento ilícito (art. 148 del C.P.), el interés ilícito en la celebración de contratos (art. 145 del C.P.), el trámite de contratos sin observancia de los requisitos legales (art. 146 del C.P.), ellas no son las únicas a las que se refiere el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución, por cuanto existen otras más que perfectamente pueden quedar comprendidas en esta específica causal de pérdida de investidura, en tanto consistan en la aplicación de dineros públicos a una finalidad o propósito diferente o contrario al legal o reglamentariamente preestablecido, sin que necesariamente las mismas estén tipificadas como delitos.

Además, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a título meramente enunciativo, delimitó la indebida destinación a las siguientes conductas o comportamientos²⁰:

i) Peculado por apropiación, por uso o por aplicación oficial diferente (artículos 397, 398 y 399 del Código Penal).

ii) Enriquecimiento ilícito (artículo 41 ibídem).

iii) Interés ilícito en la celebración de contratos (artículo 409 Código Penal).

iv) Trámite de contratos sin observancia de los requisitos legales (artículo 410 ibídem).

v) Destinación de dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados.

vi) Destinación de dineros públicos a actividades o propósitos autorizados, pero diferentes a los cuales esos dineros se encontraban asignados.

²⁰ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de marzo de 2017, exp. 11001-03-15-000-2015-00111-00, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Igualmente, consultar: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 5 de junio de 2001, M.P. Ricardo Hoyos Duque, exp. AC-2001-0069 y sentencia del 4 de septiembre de 2001, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, exp. 11001-03-15-000-2001-0098-01.

vii) Aplicación de dineros públicos a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.

viii) Destinación de dineros públicos a materias innecesarias o injustificadas.

ix) Destinación de dineros públicos con una finalidad tendiente a obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.

x) Destinación de dineros públicos con la finalidad de derivar un beneficio no necesariamente económico a favor del congresista o de terceros.

En suma, la causal de pérdida de investidura contiene un tipo sancionatorio que identifica (i) el sujeto activo de la conducta, esto es, el congresista en su condición de servidor público. Además, determina con precisión (ii) el verbo rector, consistente en destinar. La cualificación normativa del comportamiento (iii), pues esa destinación debe ser indebida, al ser contraria a la Constitución, a la ley o a los reglamentos. Igualmente, se identifica (iv) el bien jurídico protegido que consiste en los dineros públicos y, por último, (v) la sanción, es decir, la pérdida de investidura.

Y si bien la expresión “indebida” es una norma en blanco, por lo que es necesario que el juez llene su contenido y alcance con otras normas del ordenamiento jurídico, ello no impide que se aplique la sanción siempre que se verifique que el congresista destinó los dineros públicos para fines distintos a los establecidos o en actividades prohibidas para beneficio –económico o de otra índole– personal o de terceros:

En consecuencia y de acuerdo con la jurisprudencia transcrita se deduce que para la configuración de la causal de indebida destinación de dineros públicos prevista en el num. 4º del art. 183 de la Constitución Política (reproducida en el num. 4º del art. 298 de la Ley 5ª de 1992) se destacan o requieren dos elementos como son la conducta y el fin. // La conducta. El sujeto activo que la desarrolla debe ser el congresista y que en su condición de servidor público, ejerza competencias para las cuales fue investido. // La finalidad. Que al ejercer dichas competencias (ordenar, señalar, aplicar o determinar algo) traicione, cambie o distorsione los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento al destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados, o a otros sí autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o cuando aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o

*cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas, etc.*²¹.

En el caso concreto, la calidad de congresista del demandado quedó demostrada con la copia de la Resolución 0581 del 19 de marzo de 2019, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, mediante la cual se llamó al señor José Vicente Carreño Castro a ocupar la vacante del cargo que dejó el señor Luis Emilio Tovar Bello, toda vez la Sección Quinta de esta Corporación declaró la nulidad de la elección de este último como representante a la Cámara por el departamento de Arauca, mediante sentencia del 31 de octubre de 2018, en el expediente 11001-03-28-000-2018-00032-00 (F. 24 a 26 c. ppal. 1).

Adicionalmente, con la demanda se allegó copia del acta de posesión del congresista demandado de fecha 19 de marzo de 2019 (F. 27 c. ppal. 1).

Como ha sostenido la jurisprudencia de la Corporación, lo relevante es que el sujeto activo de la conducta sea un congresista –senador o representante a la Cámara–, con independencia de que haya sido elegido popularmente; llamado a ocupar la curul o designado para la misma²².

De igual forma, el congresista puede incurrir en el comportamiento censurable porque es ordenador directo del gasto; ostenta la condición de administrador o depositario de dineros públicos o, finalmente, porque permite la incorrecta, ilícita o injusta destinación de los dineros públicos, como puede ocurrir en los eventos de celebración de contratos o la certificación del cumplimiento de funciones al personal a su cargo, sin que hubieran ejecutado realmente las funciones asignadas o salido del país encontrándose de servicio.

En el *sub lite*, el demandante hizo consistir la indebida destinación de dineros públicos en la supuesta certificación de cumplimiento de funciones a las señoras Glenda Yelitza Rodríguez Moncada y Paola Andrea Grisales Otálvaro. Por consiguiente, se entiende configurado el primer elemento objetivo de la causal, esto es, que el demandado sea congresista y tenga la disponibilidad jurídica y material de destinar dineros públicos.

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de julio de 2003, exp. 11001-03-15-000-2003-00278-01, M.P. Tarsicio Cáceres Toro.

²² Cf. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial 27 de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

El segundo presupuesto objetivo de la causal de pérdida de investidura es que se trate de dineros públicos.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que “*son recursos públicos todos aquellos que provienen de una actividad económica del Estado y se integran al ciclo presupuestal con el propósito de ser redistribuidos para la satisfacción de las necesidades que demanda el interés general*”²³.

En términos generales, los dineros públicos son los que integran el presupuesto general de la Nación. Los salarios de los funcionarios públicos hacen parte del componente de gastos de funcionamiento de la Nación y, por tanto, los congresistas administran indirectamente dineros públicos al certificar las funciones que desempeñan los miembros de sus Unidades de Trabajo Legislativo-UTL, para el pago de los respectivos emolumentos y prestaciones sociales.

En otras palabras, no es posible limitar o circunscribir la noción de dineros públicos al de moneda o documento con poder adquisitivo o liberatorio. La noción de dineros públicos comprende el conjunto de haberes, bienes, rentas, tributos, entre otros, que tienen como propósito la satisfacción de necesidades estatales.

Ahora, en relación con la posibilidad de que se aplique la noción de dineros públicos cuando el congresista certifica el trabajo de funcionarios vinculados a su UTL, la jurisprudencia de la Corporación ha sostenido²⁴:

Como el pago de toda obligación a cargo de una entidad del Estado se realiza con cargo al presupuesto público asignado y transferido, los recursos con los que se paga la nómina hacen parte del Plan Anualizado de Caja de la entidad, con el que se garantizan las acreencias y los gastos de funcionamiento e inversión de la entidad, entre los que se encuentran los recursos para el pago de los salarios.

Para el caso de los recursos asignados al Congreso de la República con la finalidad de pagar la nómina de sus empleados públicos, incluidos aquellos que están vinculados a las Unidades de Trabajo Legislativo de los Senadores y Representantes a las Cámara, intervienen como ordenadores del gasto el Director General, cuando se trata del Senado; y la Mesa Directiva, cuando se destinan para la Cámara de Representantes, previa certificación de cumplimiento de labores expedida por el respectivo Congresista.

²³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de marzo de 2017, exp. 11001-03-15-000-2015-00111-00, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial 27 de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

Conforme con lo anterior, la jurisprudencia de la Corporación entiende que la indebida destinación de los dineros públicos puede ser directa, cuando el congresista es ordenador del gasto, administrador o depositario de los bienes públicos, o puede ser indirecta, como ocurre en los casos en que, sin tener ninguna de las dos condiciones mencionadas, el congresista, ejerciendo las funciones del cargo, traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, porque desvía los dineros públicos a fines distintos de los previstos por medio de instrumentos como, por ejemplo, los contratos o las autorizaciones para el pago de salarios.

De suyo, una forma de destinar indebidamente los dineros públicos ocurre cuando el congresista autoriza pagar salarios y prestaciones sociales de empleados de su UTL, que incumplen las funciones del cargo o las obligaciones que el empleo les impone, o que desarrollan actividades, tareas o labores que no tienen relación con la actividad legislativa que constitucionalmente corresponde al congresista', porque tal destinación resulta distorsiva de los fines previstos.

En el caso objeto de análisis se cumplió con el segundo presupuesto o elemento de la configuración de la causal, toda vez que los salarios y prestaciones sociales percibidas por las funcionarias Glenda Yelitza Rodríguez Moncada y Paola Andrea Grisales Otálvaro eran dineros públicos, pues provinieron del presupuesto general de la Nación y el congresista autorizó el pago de los mismos, por lo que actuó como administrador indirecto de los mismos.

Por último, el tercer elemento de la causal de pérdida de investidura estudiada es que los dineros hayan sido indebidamente destinados.

Lo indebido, según el Diccionario de la Lengua Española, es lo que ilícito, injusto o falta de equidad²⁵. En ese orden, la indebida destinación opera cuando el congresista desvía de manera ilícita, injuta o indebida el propósito o la finalidad a la cual están encaminados los dineros públicos²⁶:

La indebida destinación de dineros públicos se concreta cuando el congresista, en su condición de servidor público, de manera directa o indirecta, destina o aplica dinero público, a fines diferentes, prohibidos, injustificados, innecesarios o no autorizados, a los establecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, en provecho propio o de un tercero, porque con ello traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, con lo cual se genera, inexorablemente, el detrimento patrimonial del Estado.

Como la relevancia de la causal se finca en la expresión "indebida destinación", lo importante es que la conducta del congresista sea determinante del detrimento patrimonial del Estado, al aplicar los dineros

²⁵ <https://dle.rae.es/indebido>

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial 27 de Decisión, sentencia del 21 de junio de 2018, exp. 2018-0781-00, M.P. Rocío Araújo Oñate.

públicos a un fin distinto, prohibido, injustificado o innecesario, o no autorizado (...) Ello quiere decir que basta con que el congresista, directa o indirectamente, destine los recursos públicos o propicie su desviación a propósitos distintos, porque con ello traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos previstos en el ordenamiento para los recursos, para que se configure objetivamente la indebida destinación de dineros públicos.

De suyo, en aquellos eventos en que el congresista autoriza el pago del salario respecto de los miembros que integran su Unidad de Trabajo Legislativo -UTL-, porque certifica su cumplimiento sin que ello corresponda a la realidad, se configura la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos indirecta.

En síntesis, la causal se materializa cuando el congresista –directa o indirectamente– destina dinero público a fines o propósitos diferentes a los establecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, en provecho propio o de un tercero, independientemente de que dicha actuación configure un delito, pues lo relevante es que la conducta de congresista sea la determinante para originar el detrimento patrimonial del Estado, al encaminar los dineros públicos a un fin no autorizado o prohibido por el ordenamiento jurídico²⁷.

En el caso concreto, a diferencia de lo sostenido por el solicitante, no quedó acreditada la indebida destinación de los dineros públicos, por las razones que se desarrollan a continuación:

El demandante fundamentó la pretensión principal de pérdida de investidura en el hecho específico de que las señoras Glenda Yelitza Rodríguez y Paola Andrea Grisales Otálvaro, quienes se desempeñaron como asesora I y asistente iv de la UTL del demandado, respectivamente, residen en el municipio de Arauca y, por tanto, no cumplieron con las funciones propias de sus cargos, pues no laboraron en la ciudad de Bogotá, concretamente, en la sede del Congreso de la República.

En efecto, el congresista demandado reconoció expresamente, en la contestación de la demanda y en el certificado de funciones allegado al proceso, que las funcionarias Glenda Yelitza Rodríguez y Paola Andrea Grisales desempeñaban las funciones asignadas desde el municipio de Arauca, ya que una de sus promesas de campaña consistió en que abrir una oficina en ese municipio para que la gente del departamento pudiera tener un contacto más cercano con él, sin tener que desplazarse a la ciudad de Bogotá. La oficina está ubicada en la Carrera

²⁷ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de noviembre de 2016, exp. 11001-03-15-000-2015-02938-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

20 # 18–32, oficina 204, edificio Apamate, en el municipio de Arauca, departamento de Arauca.

Esa circunstancia fue admitida y explicada por todos los testigos que rindieron declaración el 14 de septiembre de 2020. En efecto, los señores Julián Camilo Forero, John Anderson Ramírez y Edgar Orlando Santana reconocieron que las señoras Rodríguez y Grisales cumplían sus funciones desde el municipio de Arauca, pues eran las encargadas de recibir, atender y dirigir las consultas y peticiones que la población le hacía al congresista.

La señora Paola Andrea Grisales Otálvaro fue nombrada el 26 de marzo de 2019, en el cargo de asesora grado I en la Unidad de Trabajo Legislativo del congresista José Vicente Carreño Castro (F. 8 y 9 c. anexo 1). La citada funcionaria trabajó hasta el 29 de febrero de 2020, fecha a partir de la cual renunció al cargo (F. 52 y 53 c. anexo 1).

Por su parte, la señora Glenda Yelitza Rodríguez fue nombrada el mismo 26 de marzo de 2019, en el cargo de asistente grado IV (F. 8 y 9 c. anexo 1). Esta funcionaria continúa laborando con el congresista demandado.

De acuerdo con el artículo 388 de la Constitución Política –modificado por el artículo 7 de la Ley 868 de 2003–, cada congresista cuenta con una Unidad de Trabajo Legislativo-UTL, la cual estará integrada máximo por 10 empleados y/o contratistas. Los cargos de la planta de personal de cada UTL son los siguientes:

Denominación	Salarios Mínimos
Asistente I	Tres (3)
Asistente II	Cuatro (4)
Asistente III	Cinco (5)
Asistente IV	Seis (6)
Asistente V	Siete (7)
Asesor I	Ocho (8)
Asesor II	Nueve (9)
Asesor III	Diez (10)
Asesor IV	Once (11)
Asesor V	Doce (12)
Asesor VI	Trece (13)
Asesor VII	Catorce (14)
Asesor VIII	Quince (15)

Igualmente, la norma determina que corresponderá al congresista expedir la certificación de cumplimiento de labores de los empleados y contratistas de su UTL, para efectos del pago de salarios y honorarios.

De conformidad con el artículo 18 de la Resolución 1095 de 2010, que contiene el manual de funciones de todos los empleos de la Cámara de Representantes, el cargo de asesor de UTL tiene las siguientes labores asignadas: *“Colaborar en todas y cada una de las actividades desarrolladas por el honorable Representante; mantener informado al honorable Representante sobre las citaciones para las sesiones de las Comisiones y Plenarias de la Cámara; recoger y distribuir diariamente la correspondencia del honorable Representante; suministrar oportunamente el Orden del Día de las sesiones plenarias, la Gaceta del Congreso y demás documentos que requiera el honorable Representante, para su labor legislativa y las demás que le asigne directamente el Representante al cual presta sus servicios”*.

Por su parte, el cargo de asesor tiene asignadas las siguientes funciones, de acuerdo con la disposición antes citada: *“Colaborar con el Honorable Representante en el estudio de factibilidades y análisis de proyectos; estudiar, evaluar y analizar los proyectos de ley que se refieran a planes de desarrollo y proyectos de inversión, por parte del Honorable Representante a quien preste sus servicios; realizar los estudios que se le soliciten en las diferentes materias de su competencia; colaborar en la redacción de ponencias y las demás que le asignen, acordes con la naturaleza del cargo”*.

En el caso concreto, quedó demostrado que el congresista demandado certificó el trabajo de las señoras Glenda Rodríguez y Paola Andrea Grisales en la ciudad de Arauca. En efecto, el representante a la Cámara investigado certificó el cumplimiento de labores de las citadas funcionarias entre marzo de 2019 y febrero de 2020 (F. 59 a 71 c. anexo 1).

Ahora bien, de las pruebas que obran en el proceso quedó demostrado que el representante a la Cámara José Vicente Carreño Castro autorizó al funcionario Edgar Orlando Santana para que reclamara los tiquetes aéreos otorgados para el desplazamiento al departamento de Arauca (F. 77 c. anexo 1), así como la correspondencia que llegara a su nombre en las instalaciones del Congreso de la República (F. 80 c. anexo 1).

Además, las pruebas aportadas por el demandado permiten evidenciar que, en su labor como congresista, ha intervenido en los siguientes trámites:

i) Oficio dirigido al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para que se expida resolución que determine a qué municipio pertenece el centro poblado de Puerto Jordán, del departamento de Arauca (F. 121 c. anexo 1).

ii) Recepción del compendio de necesidades de establecimiento penitenciario de Arauca, documento elaborado por la Unión de Trabajadores Penitenciarios-UTP Seccional Arauca (F. 126 a 133 c. anexo 1).

iii) Solicitud de información al Consejo Superior de la Judicatura para que se analizara la posibilidad de reabrir el Juzgado Penal del Circuito de Saravena para “descongestionar y dar una buena atención a la comunidad” (F. 143 a 145 c. anexo 1).

iv) Invitación al Director de Participación Ciudadana de la Superintendencia de Salud para que participara del cabildo abierto que se adelantó en la ciudad de Tame (Arauca), el día 31 de mayo de 2019 (F. 147 y 148 c. anexo 1).

v) Invitación al Viceministro de Salud para que participara en el mismo cabildo abierto del 31 de mayo de 2019, realizado en Tame (F. 152 y 153 c. anexo 1).

vi) Oficio dirigido al Gobernador de Arauca para que informara al congresista de la respuesta al derecho de petición elevado por el ciudadano Nelson Gustavo Amaris Atendo (F. 155 c. anexo 1).

vii) Recibo de la denuncia pública formulada por el señor Jorge Eliécer Bata Jiménez –quien se denomina como líder social en el exilio–, en la que puso de presente la grave y precaria situación de los derechos humanos, laborales y de salud en el departamento de Arauca (F. 165 a 172 c. anexo 1).

viii) Solicitudes de información al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Trabajo y a la Procuraduría General de la Nación, con fundamento en la denuncia formulada por el ciudadano Jorge Eliécer Bata Jiménez (F. 181 a 198 c. anexo 1).

ix) Oficio dirigido al Presidente de la República para darle traslado de la petición radicada por la señora María Elena Vélez, en la ciudad de Arauca, en la que pide ayuda y colaboración del Gobierno Nacional (F. 214 a 215 c. anexo 2).

x) Recibo de la comunicación suscrita por el alcalde de Saravena y del director de la Cámara de Comercio de esa ciudad, en la que se le pidió la colaboración para la ampliación de la planta de personal de la Inspección del Trabajo de esa entidad territorial (F. 217 a 218 c. anexo 2). El congresista le dio traslado a la petición a través de oficio del 22 de julio de 2019, dirigido a la Ministra de Trabajo (F. 219 a 220 c. anexo 2).

xi) Traslado al Director General de la Policía Nacional de la solicitud elevada por el ciudadano Ariosto Napoleón Mosquera Córdoba, para que se le practiquen los exámenes de retiro de esa entidad (F. 221 y 222 c. anexo 2).

xii) Traslado al ICETEX y al Gobernador de Arauca de la petición formulada por la señora Irlanda Carlelis Landaeta Camejo, para obtener ayuda para la educación de su hijo (F. 223 y 224 c. anexo 2).

xiii) Solicitud de informe al Ministro de Salud para que explicara cómo ha avanzado la implementación de la Ley 982 de 2005 “por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas” (F. 227 a 228 c. anexo 2).

xiv) Oficio dirigido al director general de la Federación Nacional de Sordos de Colombia-FENASCOL en el que solicitó información para determinar el balance de implementación de la Ley 982 de 2005 (F. 229 y 230 c. anexo 1).

xv) Solicitud de informe a la Ministra de Educación para que formulara las recomendaciones en relación con el proyecto de ley que pretende modificar el artículo 8 de la Ley 982 de 2005, en el sentido de establecer una obligación a cargo de las entidades públicas de vincular paulatinamente en sus diferentes dependencias el servicio de intérprete y guía intérprete (F. 234 y 235 c. anexo 2).

xvi) Traslado al Secretario de Cultura y Desarrollo de Arauca, de la petición elevada por la señora Patricia Alfonso, para que se colaborara con el traslado de

16 niños que participarían en las fiestas de Tame, realizadas el 16 de agosto de 2019 (F. 241 y 242 c. anexo 2).

xvii) Traslado al Secretario de Cultura y Desarrollo de Arauca, de la petición elevada por el señor Rafael E. Moreno, director de la academia de joropo Camino Soberano, para ayudas en el desplazamiento al evento a desarrollarse el 17 de agosto de 2019, en la ciudad de Tame (F. 253 a 254 c. anexo 2).

xviii) Solicitud de información elevada al Director de la Unidad Nacional para la Gestión de Desastres, debido a la situación que se venía presentando en algunas localidades de Arauquita (Arauca), específicamente varios fenómenos naturales consecutivos, inundaciones y malas condiciones ambientales (F. 284 y 285 c. anexo 2).

Los anteriores documentos denotan que el congresista demandado sí tuvo contacto directo con la comunidad de Arauca, específicamente, según se infiere, a través de las funcionarias Glenda Yelitza Rodríguez y Paola Andrea Grisales, quienes eran las encargadas del enlace entre la comunidad de Arauca y los funcionarios localizados en Bogotá.

En efecto, en el testimonio rendido el 14 de septiembre del año en curso, ambas declarantes manifestaron que recibían las peticiones que radicaba la comunidad y le daban traslado de las mismas a los funcionarios en la ciudad de Bogotá.

Además, la señora Paola Andrea Grisales afirmó que tuvo contacto directo con el tema de la situación de la cárcel de Arauca y con el proyecto de sordomudos que lideraba el congresista José Vicente Carreño, y el solicitante no desvirtuó o contravirtió estas afirmaciones de la declarante.

En ese orden de ideas, quedó acreditado que las citadas funcionarias laboraban desde Arauca, y que cumplían las labores asignadas por el congresista demandado, todas relacionadas con el apoyo a su trabajo legislativo, enlace de derechos de petición, y de apoyo a la comunidad.

Así lo confirmó el señor Julián Camilo Forero Agudelo, asesor I de la UTL del congresista demandado, quien rindió testimonio en el proceso para puntualizar que la señora Paola Andrea Grisales le reportaba a él los asuntos e investigaciones jurídicas que ella adelantaba en la ciudad de Arauca. Admitió el

declarante que la señora Paola Andrea Grisales era el primer filtro de los derechos de petición y de las solicitudes que se radicaban en la oficina de Arauca, mientras que la señora Glenda Rodríguez era la encargada de la correspondencia y de la atención al público en la citada oficina.

Es importante precisar que el testimonio del señor Juan Camilo Forero fue concreto, coherente, sin divagaciones, ni contradicciones. El solicitante no contravirtió sus aseveraciones y tampoco allegó pruebas que contradijeran lo explicado y detallado por el testigo. En ese orden de ideas, la Sala le otorga plena credibilidad a lo detallado por el declarante.

Además, como lo concluyó la Sala Especial 27 de Decisión, sentencia del 3 de diciembre de 2019, exp. 11001-03-15-000-2019-00771-00, M.P. Rocío Araújo Oñate, los funcionarios de las UTL no necesariamente deben trabajar desde la sede del Congreso de la República, pues es factible que desarrollen las labores propias de sus cargos en lugares o territorios donde lo determine el respectivo congresista. Esta conclusión fue reafirmada por el legislador con la Ley 2029 de 2020, normativa que fijó la hermenéutica del artículo 388 de la Ley 5 de 1992, para avalar expresamente que los funcionarios adscritos a las UTL's pueden trabajar fuera de la sede del Congreso, siempre y cuando cumplan las funciones encomendadas.

Consultados los antecedentes de la Ley 2029 de 2020, contenidos en la Gaceta del Congreso 1221 de 2019, la Sala advierte que la finalidad del legislador fue la de avalar la conclusión a la que llegó esta Corporación, en el sentido de que los funcionarios de las UTL's pueden desarrollar sus funciones fuera de la sede del Capitolio Nacional o del edificio del Congreso de la República, siempre que así lo haya dispuesto el correspondiente congresista y cumplan las funciones asignadas.

En efecto, la exposición de motivos previó la siguiente justificación del proyecto que terminaría en convertirse en ley de la República: *“Con todo, el aclarar que los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo pueden ejercer sus funciones desde cualquier lugar del territorio nacional es una medida conveniente, oportuna y ciertamente ajustada a los valores democráticos de nuestra Constitución, máxime en una época en la que los avances en las comunicaciones permiten sin mayores problemas el teletrabajo (...)”*.

De otra parte, Migración Colombia respondió los requerimientos de esta Corporación e informó que la señora Paola Andrea Grisales Otálvaro tuvo dos movimientos migratorios, así: salida del país con destino a Santo Domingo el 7 de noviembre de 2019 y regreso al país el día 12 del mismo mes y año. En relación con el señor Juan Camilo Forero Agudelo, la misma entidad certificó que “*no registraba movimientos migratorios*” (ver expediente digitalizado SAMAI).

De igual forma, al proceso se allegó copia de la Resolución 2648 del 5 de noviembre de 2019, mediante la cual la Directora Administrativa de la Cámara de Representantes le concedió una licencia no remunerada a la señora Paola Andrea Grisales Otálvaro durante los días 7 a 12 de noviembre de 2019 (F. 56 y 57 c. anexo 1).

Y, finalmente, en relación con los estudios profesionales que cursaba la señora Paola Andrea Grisales Otálvaro, la Universidad Cooperativa de Colombia-Sede Arauca certificó que aquella cursó estudios de derecho durante los años 2014 a 2019 en jornada mixta diurna-nocturna (ver SAMAI). El último semestre cursado de materias se llevó a cabo en el primer semestre de 2019. Ninguna de las materias se desarrolló en horario laboral, salvo la relacionada con el consultorio jurídico que se llevaba a cabo los días lunes a las 10:00 a.m.

De conformidad con la Ley 583 de 2000, el consultorio jurídico consiste en la prestación de un servicio social obligatorio por ley. La señora Paola Andrea Grisales Otálvaro reconoció que no adelantó ningún proceso judicial en el consultorio jurídico, sino que el servicio se limitó a atención al público y a ciertas orientaciones jurídicas.

En suma, los hechos alegados en la solicitud de pérdida de investidura no quedaron acreditados, toda vez que se comprobó efectivamente que las señoras Glenda Yelitza Rodríguez Moncada y Paola Andrea Grisales Otálvaro cumplían sus funciones legales y reglamentarias desde el municipio de Arauca, por cuanto eran las personas encargadas de manejar la agenda del congresista en esa ciudad; recibir los derechos de petición que radicaba la comunidad; efectuar el enlace con entidades territoriales y recopilar de información para los proyectos de ley a cargo del representante a la Cámara.

Igualmente, se demostró que la señora Paola Andrea Grisales sí salió del país, pero se encontraba amparada por una situación administrativa de licencia no remunerada, de allí que carece de fundamento la afirmación de la solicitud en ese sentido.

Aunado a lo anterior, se insiste, la Ley 2029 del 24 de julio de 2020 interpretó el artículo 388 de la Constitución Política en los siguientes términos:

ARTÍCULO 1°. Interprétese la expresión ‘Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio’ contenida en el inciso 1° del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, en el siguiente sentido:

Para el logro de una eficiente labor legislativa, social, política y de control de los Congresistas, los funcionarios que estén vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo, podrán realizar sus funciones en la sede del Congreso de la República, o en cualquier lugar dentro del territorio nacional donde el congresista lo requiera, incluso a través de las figuras de teletrabajo o virtualidad.

La labor de los funcionarios vinculados a la Unidad de Trabajo Legislativo podrá incorporar actividades de apoyo político, y su actividad se sujetará a mecanismos de información, control y seguimiento dispuestos por la Dirección Administrativa correspondiente.

En relación con el artículo 388, el Congreso optó por la interpretación que permite que los funcionarios de las UTL puedan prestar sus servicios en cualquier lugar del territorio nacional, donde el congresista lo requiera, tal como ocurrió en el caso concreto. Esa hermenéutica autorizada es la contenida actualmente en la legislación y se corresponde con la de esta Corporación, contenida en la sentencia del 3 de diciembre de 2019, exp. 11001-03-15-000-2019-00771-00²⁸.

Igualmente, la Ley 2029 de 2020 avala que los funcionarios de las UTL puedan dar apoyo al congresista en la labor legislativa, social, política y de control.

Finalmente, la Sala no accederá a la solicitud elevada por el actor, en el sentido de que se declare la excepción de inconstitucionalidad de la Ley 2029 de 2020, toda vez que no se advierte una trasgresión palmaria o evidente de la Constitución Política que justifique la necesidad de inaplicar la citada disposición al caso concreto. *A contrario sensu*, la Sala no advierte la contradicción que permita

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, M.P. Rocío Araújo Oñate.

aplicar la excepción de inconstitucionalidad y, por tanto, debe aplicarse normativa hasta tanto la Corte Constitucional defina su constitucionalidad²⁹, máxime si la interpretación del legislador se acompasa con el criterio esbozado y acogido por esta Corporación.

En esa perspectiva, no es posible acceder a la pretensión principal de pérdida de investidura, en primer lugar, porque no se probó que las citadas funcionarias incumplieran las funciones que les correspondían; por el contrario, se demostró que brindaron apoyo y asesoría desde la ciudad de Arauca, a diferencia de lo aducido por el solicitante y, segundo, porque una nueva normativa avaló expresamente que los funcionarios de las UTL pudieran servir de apoyo legislativo, social, político y de control, en cualquier lugar del territorio nacional, donde el correspondiente congresista lo requiera.

En suma, la pretensión principal formulada en la solicitud de desinvestidura no está llamada a prosperar y, por consiguiente, la Sala abordará el estudio de la pretensión subsidiaria.

4.3.2. Violación de la prohibición contenida en el artículo 110 de la Constitución Política:

El artículo 110 superior determina: *“Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura”*.

La norma contiene una prohibición general que cubre a todas aquellas personas que desempeñen funciones públicas, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política. Además, la disposición comprende dos tipos de conductas: i) realizar o efectuar contribuciones para financiar el funcionamiento de partidos, movimientos o candidatos políticos y ii) inducir a otros a que hagan tales contribuciones³⁰.

²⁹ La norma se encuentra demandada ante la Corte Constitucional. El proceso se identifica con el radicado número D00139, M.P. Cristina Pardo Schelsinger. Mediante auto del 2 de octubre de 2020 se admitió la demanda de constitucionalidad.

³⁰ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias del 23 de agosto de 2011, exp. 11001-03-15-000-2011-00164-00, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta y

La Sala ha sostenido en varias ocasiones que la prohibición también cobija a los miembros de elección popular, entre ellos senadores, representantes a la Cámara, diputados y concejales.

Los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura contenida en el artículo 110 de la C.P. son los siguientes: i) el sujeto activo que es el servidor público que realiza los verbos rectores; ii) los verbos rectores son “contribuir” o “inducir” a contribuir; iii) el elemento normativo de la causal que se refiere a que la contribución debe ir dirigida a favor de partidos, movimientos o candidatos y iv) la sanción que consiste en la remoción del cargo o la pérdida de investidura, según el caso.

En relación con la expresión “contribución”, la jurisprudencia de la Corporación ha precisado, en concordancia con el artículo 109 de la Constitución Política, que significa financiar, entregar dinero o suministrar apoyos en especie dirigidos al funcionamiento de partidos o movimientos políticos, o para promover campañas electorales, así como a favorecer candidatos³¹.

Adicionalmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que cuando se trata del verbo rector “inducir”, la conducta está referida a dirigir la voluntad del funcionario o del particular que ejerce funciones públicas hacia un fin determinado, en este caso contribuir a partidos, movimientos o candidatos³².

Es importante precisar que para inducir a alguien no es necesario emplear la violencia física o moral, así como tampoco la coerción, pues basta influir en la voluntad de alguien para entender que se ha configurado el citado verbo³³.

En el *sub examine*, no quedó demostrado el verbo rector de la conducta, por cuanto el solicitante no acreditó que el congresista demandado hubiera inducido a los funcionarios de su UTL a contribuir en dinero o en especie a candidatos a elecciones territoriales.

del 2 de marzo de 2010, exp. 54001-23-31-000-2007-00157-02(IJ), M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

³¹ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de marzo de 2010, exp. 54001-23-31-000-2007-00157-02(IJ), M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

³² Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 17 de agosto de 1994, exp. AC-1899 y sentencia del 19 de abril de 1995, exp. AC-2444.

³³ Cf. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 8 de febrero de 2000, exp. AC-8931, M.P. Daniel Manrique Guzmán.

El señor John Anderson Ramírez –asistente II de la UTL– fue el único testigo que se refirió a una supuesta reunión en la cual el congresista demandado habría dado la orden de apoyar en especie a los candidatos al concejo de Arauca del partido Centro Democrático; no obstante, este testigo fue tachado de sospechoso por la parte demandada –petición coadyuvada por el Ministerio Público– con fundamento en dos consideraciones: i) el citado señor John Anderson Ramírez fue declarado insubsistente por el congresista demandado y ii) la dirección de notificaciones de un derecho de petición presentado por el señor Ramírez coincide con la dirección de notificaciones del señor Manuel Segundo Unda García, esto es, el ciudadano solicitante de la desinvestidura.

Los argumentos expuestos por el apoderado del congresista son suficientes para dar por acreditada la tacha formulada (artículo 211 C.G.P.)³⁴ y, por tanto, la Sala se abstendrá de valorar el testimonio del señor John Anderson Ramírez, toda vez que su declaración pudo estar influenciada por sentimientos negativos derivados de la declaratoria de insubsistencia, acto administrativo contenido en la Resolución 2672 del 6 de noviembre de 2019 (F. 43 y 44 c. anexo 1), más aún si las direcciones de notificaciones del declarante y del solicitante son coincidentes (F. 43, 44 y 21 c. 1), lo cual permite inferir que puede existir un vínculo de cercanía o amistad íntima entre el solicitante y el declarante.

Por su parte, el solicitante formuló tacha de imparcialidad frente al testigo Edgar Orlando Santana, a quien calificó como amigo íntimo del congresista demandado. La Sala no aceptará la tacha, por cuanto no quedó demostrada una amistad cercana entre el congresista investigado y el declarante. En efecto, la única relación que quedó acreditada en el proceso era de naturaleza laboral, por cuanto el señor Edgar Orlando Santana ha fungido como asistente V en la UTL del demandado.

Ahora bien, el testigo Julián Camilo Forero Agudelo –asesor I en la UTL del demandado– reconoció que los funcionarios vinculados a la UTL del demandado lo acompañaron en varias oportunidades a reuniones con distintas comunidades

³⁴ “Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas. // La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.

del departamento de Arauca; sin embargo, afirmó de manera enfática que en ninguna oportunidad participaron brindando apoyo a candidatos o campañas políticas. En idéntico sentido declararon el señor Edgar Orlando Santana y la señora Paola Andrea Grisales Otálvaro.

Por consiguiente, no obra en el proceso ninguna prueba directa o indirecta que permita evidenciar que el congresista investigado indujo a los funcionarios de su UTL a apoyar o contribuir en dinero o en especie a determinadas campañas del partido Centro Democrático.

El artículo 167 de la Ley 1564 de 2012 determina que corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Como consecuencia, con independencia de que el proceso de pérdida de investidura sea de naturaleza pública y ciudadana, el demandante estaba obligado a demostrar los supuestos de hecho de la causal de desinvestidura alegada.

Significa lo anterior que correspondía al actor acreditar los elementos de la causal invocada. En el caso concreto, la configuración de la prohibición contenida en el artículo 100 de la Constitución Política.

Dado que el demandante no controvertió ni cuestionó las respuestas de los señores Julián Camilo Forero Agudelo y Edgar Orlando Santana, y tampoco aportó o solicitó pruebas que permitieran desvirtuar la declaración de estos, no es posible sostener que los funcionarios de la UTL del congresista demandado contribuyeron a las campañas políticas de los candidatos del Centro Democrático a cargos de elección popular a nivel territorial en el departamento de Arauca.

En tal virtud, no se configuran los presupuestos objetivos de las causales contenidas en el numeral 4 del artículo 183 y del artículo 110 de la Constitución Política, razón por la cual la Sala se abstendrá de efectuar el juicio subjetivo de la causal y, como consecuencia, denegará la solicitud de pérdida de investidura del congresista demandado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

FALLA:

PRIMERO. DENEGAR la solicitud de pérdida de investidura del congresista José Vicente Carreño Castro.

SEGUNDO. REMITIR copia de esta providencia a los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

TERCERO. Contra esta providencia procede el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1881 de 2018.

CUARTO: Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el siguiente enlace:
<http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmada electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN
Presidente

Firmada electrónicamente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Firmada electrónicamente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Firmada electrónicamente

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Firmada electrónicamente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ