



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Magistrado Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., Veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-15-000-2016-02995-00
Recurrente: LUIS ENRIQUE SALAS MOISÉS
Asunto: Sentencia

Tema: Recurso Extraordinario Especial de Revisión de Pérdida de Investidura / Alcances de la causal prevista en el artículo 183 numeral 4° de la Constitución.

SENTENCIA

1. ASUNTO

1. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide el recurso extraordinario especial de revisión presentado por el señor Luis Enrique Salas Moisés contra la sentencia del 20 de septiembre de 2011, por medio de la cual esta Corporación decretó la pérdida de su investidura como congresista.

2. ANTECEDENTES

2.1.- La solicitud de pérdida de investidura y sus fundamentos

2. El ciudadano Fernando Augusto Ramírez Guerrero solicitó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara Luis Enrique Salas Moises, elegido por la circunscripción electoral del departamento de Cundinamarca para los períodos constitucionales 2002-2006 y 2006-2010, invocando las causales previstas en los artículos 180-1, 110 y 183-4 de la Constitución, consistentes en *“hacer o inducir a otros a realizar contribuciones a los partidos, movimientos, o candidatos”, “desempeñar cargo o empleo público o privado”* y la *“indebida destinación de dineros públicos”*.

3. Lo anterior, por haber fungido en forma simultánea como Representante a la Cámara y pastor de la iglesia cristiana *“En tu presencia”*, esto último de manera preferente; por inducir a los funcionarios de su Unidad de Trabajo Legislativo a realizar contribuciones económicas en favor suyo bajo la modalidad de diezmos o mediante la prestación de servicios a la iglesia antes mencionada, desviando de esa manera los recursos públicos destinados al pago de los salarios de dichos servidores hacia su patrimonio personal; y en ese mismo orden de ideas, por haberles asignado unas funciones de carácter privado, totalmente ajenas a las que debían cumplir como miembros de su unidad de trabajo legislativo.

2.2.- Sentencia de única instancia objeto de revisión

4. El 20 de septiembre de 2011, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dictó sentencia de única instancia, mediante la cual se decretó la pérdida de investidura del legislador cuestionado.

5. En sus consideraciones precisó en todo caso, que el hecho de que el congresista fuese la cabeza visible de la iglesia cristiana *“En tu presencia”*, no es por sí misma una circunstancia suficiente para que se configure la incompatibilidad prevista en el art. 180-1 constitucional, en virtud del cual los congresistas no podrán *“desempeñar cargo o empleo público o privado”*, pues las actividades inherentes a la práctica de



una religión no se subsumen en el concepto de cargo o empleo, por corresponder al ejercicio del derecho fundamental a profesar libremente una religión y difundirla en forma individual o colectiva, consagrado en el art. 19 de la norma superior.

6. La Sala Contenciosa explicó que las prácticas propias del culto deben armonizarse con el ejercicio de los deberes de congresista, con el propósito de evitar que las actividades religiosas interfieran en el desarrollo de la tarea parlamentaria, lo cual no fue acreditado en el proceso y por ello se descartó la configuración de la causal invocada.

7. No obstante lo anterior, la Sala Plena Contenciosa encontró probado que el congresista cuestionado incurrió en las conductas descritas en los artículos 110 y 183-4 de la Constitución *“porque indujo a los miembros de su unidad de trabajo legislativo a realizar contribuciones a su favor y a través suyo, a favor del movimiento o partido político al cual pertenece y destinó indebidamente los dineros públicos con los cuales se pagaban los salarios de aquéllos a actividades ajenas a las que debían cumplir en apoyo de la labor legislativa que correspondía al Representante”*(sic).

2.3.- El recurso extraordinario especial de revisión.

8. Inconforme con esa decisión, el apoderado del señor Salas Moisés interpuso recurso extraordinario especial de revisión contra la sentencia de pérdida de investidura antes mencionada, con la pretensión de que se declare su *“nulidad”* (sic)¹ y se profiera, en su lugar, una sentencia sustitutiva en la que se desestimen los cargos formulados.

9. El recurso se sustentó en las causales de revisión previstas en el numeral 1º del art. 188 del Código Contencioso Administrativo y en el art. 17 de la Ley 144 de 1994, que consideró configuradas bajo los siguientes argumentos:

10. Según el recurrente, la sentencia impugnada está afectada de nulidad, por haberse fundado en unos *“testimonios falsos que adulteraron la realidad”* (sic)² y que llevaron a la Sala Plena Contenciosa a tener por demostrada la conducta consistente en *“inducir a otros a realizar contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos”*. Al sustentar la anterior afirmación, asegura que los testimonios rendidos por Martha Liliana Santander Bueno y José Darío Vargas Avendaño, fueron desestimados por la Corte Suprema de Justicia en los procesos identificados con los radicados 37102 y 39014, por cuanto ellos *“no fueron veraces y tenían ánimo retaliatorio contra su jefe de la UTL Luis Enrique Salas Moisés”*.

11. Adujo además que el fallo objeto de revisión vulneró el debido proceso por haber decretado la pérdida de la investidura que ostentaba el señor Salas Moisés, a pesar de no obrar en el expediente las *“pruebas documentales bancarias y contables”* que en su criterio eran indispensables *“para comprobar los supuestos pagos periódicos realizados por las fingidas víctimas”* (sic).

12. Aparte de ello, el recurrente señaló que la mencionada vulneración ocurrió además por la interpretación extensiva que se hizo de la causal descrita en el art. 183-4 Constitucional, pues dicha norma se circunscribe a la *“indebida destinación de dineros públicos”*, y por lo mismo no es dable incluir dentro de dicho supuesto normativo, las actividades de labor social adelantadas por diferentes miembros de la UTL, pues *“las personas no pueden ser catalogadas como dinero”* (sic).

¹ Pág.19 de la sentencia objeto de revisión.

² Pág. 4 de la sentencia ibidem.



2.4.- Contestación del recurso

13. El señor Fernando Augusto Ramírez Guerrero, promotor del proceso de pérdida de investidura, no se hizo presente en el proceso, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados de manera infructuosa por la Secretaría General del Consejo de Estado para notificarle en forma personal el auto admisorio del recurso y de haber adelantado los trámites de la notificación por aviso previstos en el art. 292 del Código General del Proceso.

2.5.- El concepto del ministerio público

14. Al rendir su concepto fiscal, el agente del Ministerio Público solicitó declarar infundado el recurso extraordinario especial de revisión, por considerar que en el asunto bajo examen no se configuró la causal consagrada en el numeral 1º del art. 188 del CCA alegada por el demandante, pues según la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, aquella solamente tiene aplicación respecto de “*documentos falsos*” y no se amplía a otros medios probatorios como los “*testimonios*”, tal como lo pretende hacer valer el recurrente.

15. El delegado de la Procuraduría puso de relieve, que en el trámite del proceso de pérdida de investidura el exrepresentante cuestionado gozó de todas las garantías jurídicas propias del debido proceso y del derecho de defensa, pues tuvo la oportunidad de ser escuchado, de controvertir, allegar y solicitar la práctica de pruebas e interponer los recursos de ley.

16. Destacó asimismo que el recurso extraordinario no puede ser utilizado para cuestionar la valoración probatoria realizada por el juez natural y añadió a lo expuesto que el juicio de pérdida de investidura es autónomo e independiente del proceso de responsabilidad penal y, por lo mismo, no está subordinado a las decisiones que en este se adopten.

17. Por otra parte, precisó que la Sala Plena del Consejo de Estado optó por una interpretación lógica y plausible de la expresión “*dineros públicos*” a partir de la finalidad que está llamada a cumplir el instituto procesal de la pérdida de investidura y por ello no es cierto que al hacerlo haya extendido el alcance de la norma a supuestos no previstos en ella.

2.6.- Trámite del recurso

18. El 1º de agosto de 2018 se admitió el recurso por haber sido interpuesto y sustentado en término; se dispuso su notificación personal al solicitante de la pérdida de investidura, al congresista cuestionado y al agente del ministerio público y se fijó en lista por diez (10) días para los efectos previstos en el art. 253 del CPACA., notificación que en el caso del señor Fernando Augusto Ramírez Guerrero se realizó finalmente por aviso, ante la imposibilidad de hacerlo personalmente.

19. Mediante auto del 4 de abril de 2019, se incorporaron al proceso las pruebas aportadas, se decretaron las documentales pedidas por el recurrente y se fijó el término de 30 días para su práctica.

20. En aplicación de lo previsto en el art. 110 del CGP, se ordenó el traslado de las pruebas decretadas.

21. Vencido el término del traslado, pasó el proceso al despacho para fallo.



3. CONSIDERACIONES

3.1.- La competencia de la Sala

22. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer en única instancia del presente recurso extraordinario especial de revisión, según lo dispuesto en el art. 111 numeral 7º del CPACA, y en el art. 29 del Reglamento del Consejo de Estado, Acuerdo 080 de 2019.

3.2 Oportunidad en la presentación del recurso

23. El recurso se presentó el 6 de octubre de 2016 en forma oportuna, dentro del término de cinco (5) años consagrado en el art. 17 de la Ley 144 de 1994, toda vez que la sentencia recurrida, fue proferida el 20 de septiembre de 2011 y notificada por edicto fijado por el término de 3 días, que corrió entre el 5 y el 7 de octubre de 2011.

3.3 Normatividad aplicable

24. Es importante aclarar, que aunque el Congresista presentó el recurso extraordinario especial de revisión con fundamento en la causal consagrada en el numeral 1º del art. 180 del CCA., lo cierto es que dicho medio impugnatorio no es una continuación de la instancia ordinaria, sino un nuevo proceso, razón por la cual, procede la aplicación de las normas vigentes al momento de su interposición. En tal sentido, se analizará el recurso bajo las luces del numeral 2º del artículo 250 del CPACA. y el art. 17 de la Ley 144 de 1994.

3.4.- El problema jurídico planteado

25. Hecha la claridad que antecede, corresponde a la Sala determinar si en el caso bajo examen se configuran o no las causales de revisión previstas en el numeral 2º del art. 250 del CPACA y en el art. 17 de la Ley 144 de 1994 y, en caso afirmativo, si es del caso infirmar o no la sentencia del 20 de septiembre de 2011 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

26. Para resolver la discusión planteada, se abordarán algunas generalidades del recurso extraordinario de revisión, para abordar luego el análisis de las causales invocadas, para poder determinar si se cumplen o no, los presupuestos de su configuración en el caso concreto.

3.5.- Del recurso extraordinario especial de revisión

27. Tanto en el artículo 17 de la derogada Ley 144 de 1994, como en el artículo 19 la Ley 1881 de 2018, norma actualmente vigente, se dispuso que el recurso extraordinario especial de revisión procede contra las sentencias del Consejo de Estado que decreten la pérdida de investidura de un congresista.

28. En cuanto a su finalidad, la Corte Constitucional, en sentencia C-247 del 1º de junio de 1995, explicó que dicho recurso tiene un carácter de suyo extraordinario, lo cual significa que solamente puede intentarse en casos excepcionales definidos en forma taxativa por el legislador y contra sentencias que hayan hecho tránsito a cosa juzgada, con el objeto de hacer prevalecer un adecuado equilibrio entre la seguridad jurídica y la justicia. De acuerdo con ello, en esos únicos casos se morigera o relativiza la regla constitucional que proclama la inmutabilidad de las sentencias en firme.

29. Este mecanismo procesal, materializa el principio de la tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 8º numeral 1 y 25 de la Convención Americana de Derechos



Humanos, que se traduce en la posibilidad excepcional de acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar la integridad del orden jurídico y la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales consagradas en la ley.

30. Dada su naturaleza extraordinaria, este mecanismo de defensa está sometido al cumplimiento de unos requisitos específicos, a saber: debe presentarse dentro de los 5 años según lo disponía el anterior art. 17 de la Ley 144 de 1994 o 2 años bajo el vigente art. 19 de la Ley 1881 de 2018 contados a partir de la ejecutoria de la sentencia; el escrito contentivo del recurso debe atender a los parámetros consignados expresamente en el artículo 252 del CPACA; y el recurrente debe demostrar la configuración de alguna de las causales taxativamente señaladas en los artículos 250 del CPACA³, y 17 de la Ley 144 de 1994 referentes a la violación del debido proceso y el derecho de defensa.

31. Si bien este mecanismo fue concebido por el legislador para materializar un fin legítimo, ello no puede interpretarse como la habilitación de una tercera instancia o una nueva oportunidad para que las partes subsanen conductas omisivas o negligentes y menos aún para corregir o subsanar las falencias probatorias en las que hubieren incurrido durante el trámite del proceso⁴.

3.6 Análisis de las causales de revisión invocadas

3.6.1 Primer cuestionamiento: “Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados”.

32. Según lo dispone el numeral 2º del artículo 250 del CPACA, es causal de revisión de una sentencia ejecutoriada “[...] 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados [...]”.

33. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado, que para la configuración de esta causal es preciso que se presente la falsedad o adulteración de uno o más documentos y que éstos hayan sido fundamentales para proferir el fallo recurrido, al punto que, sin su consenso o su incidencia, el fallo hubiere tenido otro sentido⁵.

34. Según la interpretación y alcance que esta Corporación le ha dado a la causal en estudio, el análisis que realiza el juez en sede de revisión, con respecto a la falsedad o adulteración de los documentos, tiene un carácter puramente objetivo, sin que el operador jurídico se detenga a discurrir sobre la responsabilidad del actor, puesto que dicho aspecto le corresponde resolverlo al juez penal competente, a quien se le debe poner en conocimiento de dicha situación en los eventos en que se presente.

35. En cuanto a la determinación de si una prueba documental aportada es falsa o ha sido adulterada, debe tenerse en cuenta “que la falsedad documental siempre será dolosa y que puede ser material o ideológica, siendo la primera la mutación física del documento y correspondiendo la segunda a la alteración intelectual de su contenido.”⁶

36. Dicha causal se funda en la necesidad de obtener una sentencia conforme a

³ A esta norma remite en la actualidad al art. 19 de la Ley 1881 de 2018.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, rad. 2013-00035-00(46453), M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁵ Consejo de Estado. Sala Veintiuno Especial de Decisión, sentencia del 3 de diciembre de 2019, rad 11001-03-15-000-2014-01303-00(REV). M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

⁶ Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 26 de febrero de 2013. Expediente: 11001-03-15-000-2008-00638-00.



derecho, no afectada por hechos fraudulentos que puedan incidir en la definición del caso, particularmente cuando este tiene origen en una prueba de tipo documental.

3.6.1.1 Caso concreto

37. Señaló el recurrente que la sentencia del 20 de septiembre de 2011, se fundamentó exclusivamente en los testimonios de Martha Liliana Santander Bueno y de José Darío Vargas Avendaño, los cuales no solo fueron tachados por falsos por el demandante, sino que además, su credibilidad quedó desvirtuada por la Sala de Instrucción Penal de la Corte Suprema de Justicia en los autos de 28 de mayo de 2014 y 11 de agosto de 2016 en los cuales se abstuvo de imponer medida de aseguramiento al congresista cuestionado en el curso del proceso penal por “concusión”, y se dictó decisión inhibitoria en la investigación adelantada por el delito de “presión a testigos”, respectivamente.

38. A juicio del recurrente, las decisiones de la justicia ordinaria demuestran que los testigos en referencia actuaron bajo una actitud retaliatoria en contra del congresista Luis Enrique Salas Moisés, quien declaró insubsistente sus nombramientos impidiéndoles continuar en sus cargos hasta conseguir una mejor mesada pensional, con lo cual se desvirtúan “los pilares probatorios con los que la Sala Plena del Consejo de Estado fundamentó su decisión de decretar la pérdida de investidura” (*sic*).

39. Independientemente de los argumentos relacionados con la credibilidad de los testigos, la Sala pone de relieve que la causal invocada está referida exclusivamente a los documentos y no a los testimonios. Aunque suene de Perogrullo, los primeros corresponden a los medios de prueba aludidos en el artículo 243 del Código General del Proceso, en tanto que los segundos, consisten “*en la declaración representativa que una persona, que no es parte en el proceso en que se aduce, hace a un juez, con fines procesales, sobre lo que sabe respecto a un hecho de cualquier naturaleza*”⁷.

40. Es importante precisar, que aunque los testimonios consten por escrito y se aporten de esta manera al expediente, la forma de materializarlos no los convierte en una prueba documental, pues lo relevante es la información declarada por el testigo con relación a los hechos sobre los que se le indagan⁸.

41. Si bien la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, se abstuvo de imponer medida de aseguramiento al congresista Luis Enrique Salas Moisés en la investigación adelantada en su contra por el delito de concusión⁹, y se inhibió de abrir investigación por el delito de “*presión de testigos*”¹⁰, ello no significa que los testimonios y las conclusiones a las que se llegó en relación con este medio probatorio adquieran el carácter de falsos.

42. Es bien sabido que el juicio de pérdida de investidura es completamente independiente y autónomo del proceso penal. En tal sentido, por razón de la naturaleza y de los fines que la inspiran, la pérdida de investidura corresponde a un juicio de responsabilidad, que conlleva la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional fundada en la transgresión del código de conducta de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, responsabilidad que es

⁷ Devis Echandía, Hernando. Teoría General de la Prueba Jurídica, Tomo II, Quinta Edición. Editorial Temis, Bogotá, 2002, pág. 27.

⁸ Ibidem, pte de página 10.

⁹ Proceso adelantado bajo el radicado núm. 37102, fols. 76-104.

¹⁰ Proceso núm. 39014, fols.105-113.



claramente diferenciable de la responsabilidad penal, tal como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹ y del Consejo de Estado¹².

43. En ese orden de ideas, el Consejo de Estado como máxima autoridad en el ámbito de lo contencioso administrativo, no está limitado o supeditado a las decisiones que se surtan ante la justicia ordinaria.

44. La independencia y autonomía del juicio de pérdida de investidura han sido ratificadas por la Corte Constitucional, al punto que, en la Sentencia C-319 del 14 de julio de 1994 declaró la inexecutable del parágrafo 2º del art. 296 de la Ley 5ª de 1992, en el cual se condicionaba la procedencia de la acción de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos o tráfico de influencias, a la existencia previa de una sentencia penal condenatoria.

45. La Sala concluye entonces que las razones expuestas son más que suficientes para declarar infundada la causal alegada.

3.6.2- Segundo cuestionamiento: La vulneración del derecho al debido proceso por insuficiencia de “pruebas que acrediten la indebida destinación de dineros públicos”.

46. El literal a) del artículo 17 de la Ley 144 de 1994, determina que es causal de revisión de una sentencia que levanta la investidura de un parlamentario, que esta se haya dictado con “[...] falta al debido proceso [...]”.

47. La Sala resalta que uno de los rasgos distintivos del recurso extraordinario especial de revisión previsto en la Ley 144 de 1994, radica en que admite como causales adicionales a las consagradas en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aquellas originadas en el desconocimiento del debido proceso y del derecho de defensa.

48. El derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución, ha sido entendido como el conjunto de garantías consagradas en el ordenamiento jurídico y que se aplica en toda actuación judicial o administrativa, con el fin de garantizar el derecho a la defensa y contradicción, el respeto por las formas propias de cada juicio y la competencia del juez o funcionario.

49. De acuerdo con lo anterior, este derecho se traduce en un procedimiento justo que contiene, entre otros, los siguientes principios y derechos: legalidad, tipicidad, juez natural, favorabilidad, presunción de inocencia, publicidad, eficacia, doble instancia, *non bis in idem*, derecho de defensa, derecho de contradicción y la nulidad de pleno derecho de la prueba obtenida irregularmente, derecho a obtener una decisión motivada y el derecho a la independencia e imparcialidad del juez, entre otras.

50. En lo que concierne específicamente al derecho de defensa, este se materializa entre otras garantías, en el respeto por los términos probatorios, la oportunidad de pedir, aportar y contradecir las pruebas.

51. Cabe subrayar que el juez de la pérdida de investidura está llamado a motivar su decisión bajo la interpretación y análisis de las causales invocadas y la valoración de las pruebas allegadas regular y oportunamente al proceso, de tal suerte que, la sentencia que se profiera, exprese con claridad el marco jurídico que se analiza, así como los supuestos fácticos que llevan a demostrar la existencia de la causal o causales de que se trate.

¹¹ Puede consultarse al respecto, entre otras, la sentencia C- 319 de 1994.

¹² Entre otras providencias, puede consultarse, la sentencia del 24 de septiembre de 2021, proferida en el expediente núm. 11001-03-15-000-2021- 01129-00, Sala 24 Especial de Decisión.



52. Finalmente, la Sala considera necesario resaltar que el juez del proceso goza de autonomía para valorar el material probatorio en el cual funda su decisión, aplicando las reglas de la sana crítica. En tal sentido, las diferencias de valoración en la apreciación de una prueba, no son una habilitante para que por el camino del recurso extraordinario especial de revisión, se busque abrir una instancia adicional para debatir aspectos de carácter probatorio, que ya fueron definidos en el curso del proceso ordinario de pérdida de investidura.

3.6.2.1 Caso concreto

53. El recurrente alega que la causal de revisión de falta al debido proceso se configura porque la Sala Plena del Consejo de Estado, sustentó la declaratoria de pérdida de investidura en un acervo probatorio insuficiente *“constituido tan solo con los testimonios de Martha Liliana Santander Bueno y José Dario Vargas Avendaño, y dos consignaciones bancarias de uno solo de ellos, sin analizar otras piezas documentales como “los extractos bancarios fidedignos y las certificaciones contables”*(sic).

54. También adujo que no se dio valor probatorio a los testigos allegados por la defensa, a pesar de que los mismos señalaron de manera unánime que *“el Representante a la Cámara Salas Moises no les cobraba de su salario ningún dinero, ni los inducía a realizar alguna contribución y que el pago de los diezmos salía de la libre voluntad de aportar de las personas que asistían a los cultos”*.

55. En síntesis, concluyó que *“la sentencia objeto de revisión se profirió con ausencia de material probatorio que permitiera concluir con certeza que el congresista cuestionado incurrió en la conducta de inducir a realizar contribuciones, descrita en el art. 110 de la Constitución Política”*.

56. Para resolver este cargo de revisión, es importante precisar que dada la naturaleza excepcional y extraordinaria del recurso especial de revisión, este no es el escenario propicio para reabrir el análisis probatorio surtido en la instancia ordinaria. Por esa razón, la Sala no se pronunciará sobre el alcance y el valor de las pruebas aportadas o practicadas en el proceso y se abstendrá de emitir un juicio sobre el análisis que realizó el juez de la pérdida de investidura sobre dichas probanzas, por cuanto ello no corresponde a la naturaleza, alcance y propósitos de este mecanismo procesal.

3.6.3.- Tercer cuestionamiento: La “vulneración del derecho al debido proceso por desconocimiento del principio de legalidad y errónea interpretación de la causal de “indebida destinación de dineros públicos” consagrada en el art. 183-4 de la C.P

57. Según el cargo de revisión elevado por el recurrente, la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso que se analiza, se fundamenta en una interpretación de la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos consagrada en el numeral 4º del artículo 183 de la Constitución Política, que en su criterio desconoce la regla de interpretación restrictiva, debido a que dicha norma se circunscribe a la *“indebida destinación de dineros públicos”*, y por lo mismo, no es dable incluir dentro de dicho supuesto normativo *“las presuntas actividades de diferentes miembros de la UTL en actividades de labor social”*, ya que *“las personas no pueden ser catalogadas como dinero”*.

58. A su juicio, la equivocada interpretación en la que incurrió el plenario al proferir la sentencia objeto de revisión, vulnera el debido proceso y el derecho de defensa del ex Representante a la Cámara Luis Enrique Salas Moisés, concretamente en lo que atañe al desconocimiento del principio de legalidad en su componente de



tipicidad, el cual exige la determinación previa, clara, precisa y concreta de la conducta objeto de reproche, por cuanto fue sancionado por un comportamiento que no está previsto en la causal, sobre la cual insiste, regula la indebida destinación de dineros públicos y no la indebida destinación de personas.

59. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo anuncia desde ahora que no coincide con los razonamientos expresados por el recurrente, y por el contrario, considera que la interpretación que ha dado esta Corporación a la causal de pérdida de investidura en cita, se ajusta a la finalidad perseguida por el Constituyente de 1991 y garantiza los postulados protegidos por el principio de legalidad.

60. Ciertamente, a juicio de este cuerpo colegiado, el entendimiento de la causal anunciada no se limita o agota en su tenor literal como lo propone el demandante; contrario a ello, su concreción ha requerido la aplicación de diversos métodos de interpretación jurídica sin que ello implique ir en contravía de la regla de interpretación restrictiva que se debe aplicar en asuntos de linaje sancionatorio.

61. Para dar un mayor soporte a la decisión que ha de adoptarse, la Sala se ocupará de explicar a continuación algunos aspectos relevantes sobre la naturaleza constitucional de las causales de pérdida de investidura; el alcance que la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo le ha dado a la causal de indebida destinación de dineros públicos y resaltará algunos aspectos de especial importancia en la jurisprudencia, para finalmente decidir con fundamento en ello, el caso concreto.

3.6.3.1 Naturaleza constitucional de las causales de pérdida de investidura.

3.6.3.1.1 Las causales de pérdida de investidura derivan su fuerza normativa directamente del texto constitucional.

62. Para comprender el alcance de las causales de pérdida de investidura de los miembros del Congreso de la República es necesario comenzar diciendo que ellas están consagradas en normas que desde el punto de vista formal como material son de rango constitucional y no en disposiciones legales de raigambre meramente legal o infraconstitucional. En efecto, lo son en sentido formal, por su consagración expresa en los arts. 110, 109-7, 134, 179, 183 y 184 de la Carta Política de 1991 y lo son en sentido material, por cuanto las causales establecidas por el constituyente, están directa y estrechamente relacionadas con aspectos axiológicos y filosóficos de especial relevancia, que tocan directamente con la ética pública, la dignidad del cargo de Congresista, la necesidad de depurar las costumbres políticas, la representación democrática, el buen servicio, el interés general, y en fin, con la supervivencia misma de nuestro Estado social y democrático de derecho.

63. La Sala destaca que en el proceso constituyente de 1991, uno de los principales asuntos que ocupó la atención de los miembros de la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, consistió en la necesidad de depurar las instituciones de representación popular debido al alto grado de corrupción y desprestigio que acusaban, lo cual ponía en entredicho la credibilidad del Congreso como institución fundante de nuestro sistema democrático.¹³

64. La consagración constitucional de ese listado de conductas censurables, encuentra su explicación en la necesidad de proscribir las malas costumbres políticas de nuestro país. La Asamblea Nacional Constituyente no encontró un mejor antídoto que el de instaurar en nuestro ordenamiento jurídico superior el juicio de

¹³ En la Asamblea Nacional Constituyente el tema comenzó a ser debatido en la Comisión Tercera, con ponencia original del Constituyente Luis Guillermo Nieto Roa. Luego se discutió sobre la base del proyecto presentado por la Comisión nombrada como ponente colectivo, integrada por los Delegatarios Alfonso Palacios Rudas, Hernando Yepes Arcila, Alvaro Echeverry Uruburu, Antonio Galán y otros, según consta en el medio oficial de publicación de la Asamblea. Gaceta Constitucional No. 51 del 16 de abril de 1991.



pérdida de investidura, cuyo trámite se adelanta ante el Consejo de Estado, ya sea a iniciativa de la propia corporación a la cual pertenece el congresista o por iniciativa directa de los mismos ciudadanos. La legitimación ciudadana para interponer ese tipo de acciones públicas es un derecho político fundamental propio de las democracias participativas y deliberativas, que se concreta y materializa en el derecho de todos los ciudadanos de intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político, en la posibilidad de adelantar acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley.

65. Ahora bien, el hecho de que las causales de desinvestidura tengan su origen directo en la Carta Política, trae consigo que sus contenidos queden revestidos de su fuerza normativa, entendida como *“la supremacía de la Constitución Política sobre las restantes normas que integran el ordenamiento jurídico”* (art. 4º) C.P.

66. Comoquiera que las causales de pérdida de investidura de los congresistas están consagradas en disposiciones de rango constitucional, tienen un carácter normativo propio, del cual se derivan su fuerza vinculante, su eficacia directa y su efecto útil, lo cual explica que los criterios de interpretación y la determinación de su sentido y alcance, no dependan necesariamente de la aplicación de los mismos métodos de interpretación previstos en el código civil, ni de los parámetros o categorías conceptuales definidos por el legislador ordinario, salvo en los casos puntuales en los cuales el propio constituyente, haya hecho una remisión expresa a lo que establezca la ley.

67. Dicho en otras palabras, la correcta intelección de los mandatos constitucionales, no requiere por regla general de la intervención del órgano legislativo para producir efectos vinculantes, pues no sería lógico que la interpretación de un mandato superior, esté supeditada a lo que dispongan fuentes normativas subordinadas a la Carta Fundamental. En ese contexto, el contenido dispositivo de las leyes expedidas por el Congreso no puede determinar, restringir, condicionar, o restarle efecto normativo a lo que de manera amplia dispone la Carta. De igual modo, el juez de la pérdida de investidura no puede en ningún caso limitar el alcance o sentido de las causales de pérdida de investidura ni restarle obligatoriedad a los contenidos de la Constitución Política, adoptando criterios restrictivos con los cuales la disposición superior podría tornarse ineficaz, inane, inútil, pues lo propio de las normas constitucionales, como normas fundantes que son de nuestro ordenamiento jurídico, es que produzcan siempre un efecto jurídico concreto, aunque hayan cambiado las circunstancias históricas que dieron lugar a su incorporación en nuestra ley suprema.

68. Al fin y al cabo, las disposiciones constitucionales, en palabras del jurista italiano Paolo Grossi, *“son formas abiertas a través de las cuales pasa la vida, vida en forma y forma que viene de la vida”*, lo cual significa, que ellas son instrumentos dinámicos que se entrelazan con la realidad social, cultural y política de un país. Se trata de normas que evolucionan y se adaptan a medida que sus contenidos se ven impactados por los cambios inexorables que de manera continua operan en la sociedad. Ello explica que tales mutaciones no conlleven necesariamente la desuetud de los mandatos superiores, pues los operadores jurídicos encargados de su aplicación pueden atribuirles nuevos alcances y significados.

3.6.3.1.3 La interpretación de las causales de pérdida de investidura, no se agota en el entendimiento literal de sus enunciados.

69. En el proceso de interpretación de las normas jurídicas de raigambre constitucional que definen las causales de pérdida de investidura, el operador jurídico, si bien puede apelar a una lectura literal de su contenido, lo cierto es que allí no se apaga su juicio, por cuanto es necesario que los principios y valores de la Carta Política se hagan efectivos en armonía con los demás preceptos que integran



el texto constitucional, atendiendo a la finalidad que persigue la causal que se debe aplicar al caso concreto.

70. Valga precisar, que los criterios o métodos tradicionales de interpretación jurídica (gramatical, histórico, sistemático y lógico) fueron codificados en la primera mitad del siglo XIX por Savigny, y se introdujeron en la interpretación jurídica latinoamericana particularmente para la comprensión de la Ley, dado el alto grado de importancia otorgado a la productividad legislativa para aquella época¹⁴.

71. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha admitido que las referidas fórmulas de interpretación, para aquellos eventos en que se analiza el contenido de normas constitucionales serán admisibles siempre y cuando garanticen el principio de supremacía constitucional plasmado en el artículo 4º de la Constitución Política, y en consecuencia de ello *“el intérprete deberá desechar aquellas opciones interpretativas que contradigan la Carta, incluso cuando las mismas sean un ejercicio razonable de las fórmulas de interpretación mencionadas. Lo anterior, so pena de estar violando directamente la Constitución”*¹⁵.

72. Sobre el particular, resulta oportuno hacer referencia a la sentencia T-406 de 1992 en la cual la Corte Constitucional, desde el albor de la Carta Política de 1991, dejó ampliamente explicado que con la nueva constitución se introdujo un cambio en la manera de interpretar el derecho cuyo concepto clave se resume según la Corte en *“la pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos”*.

73. En consonancia con lo dicho, la textura abierta del contenido constitucional, ha llevado a los jueces no solo a recurrir a los métodos tradicionales de interpretación, sino de manera adicional a privilegiar la aplicación del método finalístico y sistemático¹⁶, en tanto permiten a diferencia de los primeros, efectivizar en mejor medida los fines y objetivos legítimos que las normas constitucionales persiguen, la coherencia de la disposición con las demás que integran el ordenamiento jurídico y la observancia de los valores y principios que guardan mayor pertinencia en cada caso concreto, todo ello, en acatamiento del principio de la supremacía constitucional.

74. Tal como lo explicara el profesor Bielsa *“la Constitución tiene unos fines y la apreciación de los fines implica la opción por un método teleológico, y no positivo lógico formal, ya que cuando el juez juzga no se limita a un ejercicio de lógica formal, como sería el de establecer si hay conformidad lógica de la norma legal cuestionada con la norma constitucional anterior. El juez examinará el valor de la norma o del principio constitucional”*¹⁷.

75. Lo anterior también ha representado un criterio constante en la jurisprudencia, a punto de señalar que el alcance de un precepto constitucional no puede reducirse a la lectura literal, aislada, y solitaria de cada una de las palabras que lo integran y que a su turno forman el conjunto del texto constitucional, *“ya que ha de garantizarse la unidad de la Constitución y el cumplimiento de los fines generales que esta persigue y los precisos definidos en las normas que regulan las distintas instituciones jurídico-constitucionales”*¹⁸.

76. De acuerdo con lo dicho se puede considerar, que si bien, las disposiciones constitucionales que determinan las causales de pérdida de inversión ciertamente corresponden a la categoría de regla jurídica, pues presentan un enunciado y una

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C -054 de 2016.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-566 de 2019 y sentencia C-054 de 2016.

¹⁶ Al respecto pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional T 446 de 1992, T -322 de 1992.

¹⁷ Linares Quintana, Segundo V. Tratado de Interpretación Constitucional. Pág., 62.

¹⁸ Ibidem.



consecuencia que las convierte en obligatorias y exigibles, cuya transgresión conlleve a una sanción, no puede soslayarse que su comprensión debe realizarse a través de los diversos métodos de interpretación en armonía con los principios y valores como una unidad o sistema.

3.6.3.1.4 El principio de legalidad y las normas de textura abierta

77. La jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional¹⁹ como del Consejo de Estado²⁰ ha señalado de manera reiterada que el instituto de la pérdida de investidura está sujeto de manera general a los principios que gobiernan el debido proceso entre los cuales se encuentra, el principio de legalidad de la causal por la cual se impone la sanción de desinvestidura.

78. Ciertamente, la positivización constitucional del principio de legalidad en el art. 29 de la Carta Política, refleja una visión garantista y protectora en cuanto se traduce en el derecho que tiene el acusado de conocer anticipadamente cuáles son las conductas prohibidas y las sanciones que se derivan de su infracción, que su juicio se adelante conforme a los procedimientos preexistentes al acto que se le imputa y según las normas vigentes al momento de comisión de la conducta objeto de reproche²¹.

79. Adicionalmente, en el juicio de pérdida de investidura es exigible el principio de tipicidad el cual hace parte igualmente del derecho al debido proceso, que se manifiesta según lo ha explicado la jurisprudencia constitucional en que la causal describa de manera *“clara, expresa e inequívocamente las conductas que pueden ser sancionadas y su correspondiente sanción”*²². En este sentido, el principio desarrolla el aforismo latino *nulla crimen, nulla poena sine lege*, el cual se traduce en que *“no existe delito ni pena, sin ley que lo establezca”*.

80. Si bien el juicio de pérdida de investidura hace parte del derecho sancionador, también lo es, que no por ello el principio de tipicidad en esta clase de procesos suele tener el mismo grado de rigor del derecho penal, pese a que pertenezcan al mismo género.

81. En efecto, se ha aceptado por la jurisprudencia constitucional que en determinados regímenes de responsabilidad exista una flexibilización razonable en cuanto a la descripción típica de la conducta, tal como ocurre en el derecho administrativo sancionatorio, en el que se permite el uso de conceptos jurídicos indeterminados y tipos en blanco, sin que ello conlleve a la violación del principio de legalidad²³.

82. En materia penal, por el contrario, la descripción típica de las conductas punibles es mucho más completa, precisa y concreta en atención a la relevancia de los bienes jurídicos tutelados y la severidad de las sanciones previstas por el ordenamiento jurídico.

83. En otros regímenes como el disciplinario, por ejemplo, este principio se aplica con mayor flexibilidad debido principalmente a la naturaleza misma de las normas disciplinarias que suelen carecer como lo ha explicado el Tribunal Constitucional de *“completud y autonomía”*²⁴ ya que es necesario remitirse a otras normativas en donde se encuentren regulados en concreto los deberes, funciones, obligaciones o

¹⁹ Pueden consultarse entre otras, la sentencia T-147-2011, SU-516-2019, SU-424 de 2016.

²⁰ Al respecto pueden consultarse, sentencia del 21 de octubre de 2020, exp. núm 11001-03-15-000-2020-00517-00(PI), MP María Adriana Marín.

²¹ Corte Constitucional sentencia SU 261 de 2021.

²² Corte Constitucional sentencia T- 1039 de 2006.

²³ Sobre el particular pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional C- 921 de 2001, C-860 de 2006.

²⁴ Corte Constitucional SU 261 de 2021.



prohibiciones para los diferentes servidores públicos, teniendo en cuenta los cargos y ramas del poder público a los que pertenezcan, y además, porque se presenta la dificultad para el legislador de establecer o contar con un listado detallado de las conductas que puedan dar lugar a la sanción disciplinaria.

84. Por lo anterior, se admite que en el derecho disciplinario la tipicidad de la conducta se defina a través de la remisión a normas complementarias bajo el método de “normas o tipos en blanco”²⁵, y de “tipos abiertos”.

85. Si se analizan las causales de pérdida de investidura previstas en el artículo 183 de la Carta, se puede advertir que la descripción típica de las conductas sancionables con la pérdida de investidura presenta distintos grados de precisión, claridad y detalle, en función de la necesidad de acudir o no a algunas remisiones normativas o a criterios de orden técnico, lógico, empírico o de otro orden.

86. La primera causal de pérdida de investidura, por ejemplo, consistente en la “...violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades...”, puede catalogarse como una norma de remisión, pues en su aplicación, el operador jurídico se ve precisado a acudir a las disposiciones adoptadas por el legislador en las que se describe y subsume la inhabilidad o la incompatibilidad que se imputa al congresista cuestionado, para saber si su conducta es o no sancionable.

87. Las causales segunda y tercera de ese mismo precepto superior, por su parte, consistentes en “...la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura” y en el hecho de “...no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse”, respectivamente, son claros ejemplos de lo que ha de entenderse por tipos cerrados, pues el operador jurídico no tiene necesidad de remitirse a ninguna norma infra constitucional, para precisar cuál es la conducta sancionable, ya que su descripción típica se encuentra clara, detallada y suficientemente definida en ese precepto superior.

88. En cuanto a las causales cuarta y quinta del artículo 183, consistentes en la “...indebida destinación de dineros públicos” y en el “tráfico de influencias debidamente comprobado”, el constituyente no remite al operador jurídico a ninguna disposición de rango legal ni describe en forma detallada los elementos del tipo, dejando un amplio margen de apreciación a fin de precisar en qué casos el proceder del congresista cuestionado puede ser catalogado como una indebida destinación de dineros públicos o como un ejercicio inapropiado de influencias adecuadamente demostrado. En estos dos casos, el constituyente optó por establecer tipos abiertos, sin entrar a describir con precisión un catálogo concreto y preciso de acciones u omisiones sancionables con la pérdida de la investidura.

89. Volviendo sobre la causal de “indebida destinación de dineros públicos”, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ya había señalado de manera temprana que el artículo 183 numeral 3º de la Carta Política es una norma superior de textura abierta o indeterminada, pues no define con exactitud y detalle los elementos normativos que estructuran la falta ni especifica los supuestos de hecho que le dan origen, de manera que, su definición quedó a cargo del Consejo de Estado como juez natural de la pérdida de investidura según el preciso mandato del artículo 184 de la C.P.²⁶

²⁵Este método consiste “en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras”

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de mayo de 2000, C.P. Germán Rodríguez Villamizar expediente AC-9877.



90. Bajo esta perspectiva, el juez plural de la pérdida de investidura está llamado a establecer, con criterios de imparcialidad y razonabilidad y alejado de sus propias convicciones personales o subjetivas, si la conducta desplegada por el congresista se encuadra o no en esa causal de *“indebida destinación de dineros públicos”*, lo cual supone establecer, si el sujeto activo de la conducta ostenta o no esa condición de ser o haber sido elegido como tal; si la acción u omisión que se le endilga puede ser catalogada o no como una *“destinación indebida”*, es decir si ha realizado o propiciado o no un uso debidamente autorizado de los recursos públicos; y si el bien que resulta afectado o amenazado con su proceder está representado en *“dineros públicos”*.

91. De manera que, la función interpretativa del juez de lo contencioso administrativo está limitada a lo dispuesto por el Constituyente, y en este marco, procedió a dotar de eficacia interpretativa el contenido de la causal, sobre el cual se llama la atención, que las palabras *“destinar”*, *“indebida”* y *“dineros públicos”*, son de contenido abierto y no fueron circunscritos a una conducta concreta, más que señalar que ésta tenga lugar de manera indebida y con ella, se cause un detrimento a los dineros públicos.

92. Así las cosas, debe tenerse en claro, que al no preverse por el Constituyente un cartabón taxativo y ni siquiera enunciativo de comportamientos o conductas que den lugar a la aplicación de causal, no permite predicar la existencia de un vacío normativo y menos aún que al aplicarlo a un caso concreto se está haciendo una interpretación extensiva o restrictiva de la causal. El querer del constituyente, fue el de dejar en manos del operador jurídico un amplio margen de apreciación para entrar a determinar en cada caso particular, si la conducta se enmarca dentro de esos parámetros generales, lo cual se justifica, no solo por tratarse de una norma constitucional que tiene fuerza normativa propia e implícita, sino porque resultaría en extremo difícil visualizar de manera anticipada las acciones u omisiones que puedan dar lugar a ese tipo de detrimentos patrimoniales.

3.6.3.1.5 Interpretación restrictiva.

93. El juicio de pérdida de investidura conlleva una sanción de alta gravedad que impide al afectado el ejercicio pleno de sus derechos políticos por cuanto implica la pérdida del cargo y una inhabilidad permanente para ejercer de nuevo cargos de elección popular. Por tal razón, las causales de pérdida de investidura son normas de derecho estricto, de orden público y de interpretación restrictiva, dado que constituyen limitaciones al derecho fundamental a ser elegido y de acceso a las funciones y cargos públicos garantizado por el artículo 40 de la Constitución Política.

94. Es oportuno destacar que si bien el derecho de ser elegido y de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos tiene carácter fundamental, ello no quiere decir que ese derecho sea absoluto, pues para el caso de los Congresistas fue la propia Constitución la que contempló una restricción significativa al ejercicio de tales derechos a través de la consagración de la acción de pérdida de investidura, fundamentada en otras garantías, también de raigambre constitucional, en el buen servicio, el interés general y la protección de la dignidad del Congreso como institución fundante del sistema democrático.

95. Con el fin de determinar si con la sentencia objeto de revisión se desconoció o no el deber de interpretar de manera restrictiva la causal de indebida destinación de dineros públicos como lo alega el recurrente, es necesario primero aclarar, en qué consiste esta regla de interpretación. Lo primero que debe indicarse, es que *“interpretación literal”* no es sinónimo de *“interpretación restrictiva”*, dado que tienen objetivos y finalidades distintas.



96. La interpretación literal como lo ha señalado en numerosas oportunidades la jurisprudencia de esta Corporación²⁷ *“tiene como finalidad ceñirse únicamente al sentido lato de las expresiones, esto significa que el juez solo puede derivar de los signos lingüísticos en las cuales las normas se expresan, su sentido o significado común sin entrar a realizar mayores razonamientos”*²⁸.

97. Por su parte, la interpretación restrictiva *“busca limitar el alcance del intérprete porque su objetivo es aplicar cierta disposición a un determinado caso concreto; mientras que la literalidad o exégesis pretende ceñirse estrictamente al sentido lato de las expresiones”*²⁹. En tal medida, la jurisprudencia ha considerado que la interpretación restrictiva *“opera en un sentido más amplio que la interpretación literal, ya que si la norma tiene vacíos, la laguna debe llenarse con los distintos elementos que proporciona el sistema jurídico, acogiendo de ellos lo más benéfico a los fines de la disposición”*³⁰.

98. De acuerdo con lo determinado por la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³¹:

“6.1.5.3 Ello quiere decir que de la literalidad, el juez solo deriva el sentido o significado común que las expresiones de la norma tienen, pero sin entrar a realizar ningún otro razonamiento. Mientras que la interpretación restrictiva supone que el texto dispositivo se encuentre en consonancia con la finalidad o propósito de la norma constitucional, responda a su poder normativo y eficacia inmediata y salvaguarde su utilidad.

6.7.4.5 Una hermenéutica como la señalada anteriormente, permite cobijar el propósito de la norma, sin que ello suponga perder su carácter restrictivo o se confunda con la interpretación analógica³², o con la interpretación expansiva³³, pues cuando hay laguna normativa no se está acogiendo una regla existente y ya prevista en el ordenamiento para resolver el caso, ni tampoco se está ampliando la órbita jurídica de la disposición, y por ello no hay expansión alguna del ámbito del derecho en el que se aplica, del objeto regulado, de los sujetos destinatarios, del supuesto o de la consecuencia prevista por la norma constitucional; simplemente se evita vaciar de contenido dicha disposición superior.”

99. De la mano con todo lo anterior, y reiterando el criterio desarrollado por esta Corporación en varias oportunidades al analizar normas de naturaleza sancionatoria que limitan el ejercicio de un derecho fundamental³² es posible afirmar que el juez puede utilizar una técnica de interpretación que de manera simultánea sea sistemática, restrictiva, y finalística.

100. Precisamente, como lo ha dicho la jurisprudencia³³ *“la interpretación sistemática no desconoce el significado de las palabras en las cuales se expresa la norma, simplemente, de manera adicional, reconoce que dichas expresiones carecen de sentido si no se leen de manera armónica con las demás disposiciones del orden jurídico”*.

101. Valga destacar igualmente que la interpretación sistemática no significa, per se, un ejercicio amplio o violatorio de la regla de interpretación restrictiva propia de las normas sancionatorias que imponen límites a los derechos fundamentales, por

²⁷ Pueden consultar entre otras, sentencia del 26 de marzo de 2015, exp. Rad.11001-03-28-000-2014-00034-00. MP. Alberto Yepes Barreiro, sentencia del 29 de enero del 2019. M.P. Rocío Araújo Oñate. radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00(SU).

²⁸ Ibidem.

²⁹ Criterio acogido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 29 de enero del 2019. M.P. Rocío Araújo Oñate. radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00(SU).

³⁰ Providencia ut supra.

³¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 29 de enero del 2019. M.P. Rocío Araújo Oñate. radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00(su).

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicado 110001-0328-000-2013-0006-00. Acumulado (2013-0007-00) Sentencia del 15 agosto de 2014. sentencia del 26 de marzo de 2015, exp. Rad.11001-03-28-000-2014-00034-00. MP. Alberto Yepes Barreiro, sentencia del 29 de enero del 2019. M.P. Rocío Araújo Oñate. radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00(SU).

³³ Sentencias referencias ut supra.



cuanto *“el sentido de la norma no solo está dado por los términos que la expresan y su articulación sintáctica, sino por su relación con las otras normas”*³⁴.

¹⁰². Siguiendo la misma línea, el método de interpretación finalístico o teleológico en el cual *“la aplicación de cualquier texto requiere la previa identificación del valor o propósito que la norma busca proteger”*³⁵, tampoco se opone a la aplicación de la regla de interpretación restrictiva, contrario a ello, busca dotarla de un efecto jurídico que se armoniza con los preceptos constitucionales que persigue la Carta Política como una unidad y con los particulares que impone el contenido de la causal sin salir de los precisos límites trazados por el Constituyente.

¹⁰³. En lo que concierne a la causal de indebida destinación de dineros públicos, se advierte, tal como se explicará en el acápite siguiente, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se ha ocupado de interpretar la causal a través de los distintos métodos de interpretación, lo cual ha traído como resultado que, en la actualidad se cuente con una postura consolidada de la jurisprudencia de la Corporación.

3.6.3.2. Alcance dado a la causal de “*indebida destinación de dineros públicos*” por la Jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

¹⁰⁴. El artículo 183-4 de la Constitución Política consagra que los Congresistas perderán su investidura, por incurrir en *“indebida destinación de dineros públicos”*.

¹⁰⁵. La Sala Plena del Consejo de Estado, en ejercicio de su competencia de juez natural del juicio de pérdida de investidura, de acuerdo con lo prescrito por el art. 184 de la Constitución, ha determinado varios aspectos de la causal con el objetivo de brindar concreción y determinación a su contenido, tomando como punto de partida los métodos tradicionales de interpretación jurídica, para con posterioridad, consolidar un criterio sistemático y finalístico de sus enunciados.

¹⁰⁶. Como puntos clave en el proceso de concreción, la Sala considera importante destacar que la Corporación en un proceso de construcción jurisprudencial que lleva un poco más de dos décadas, consideró desde época temprana que el contenido de la disposición constitucional podía explicarse al tenor del sentido natural y obvio de las palabras que la integran, interesándose en primer lugar por explicar el alcance de las expresiones **“destinación” e “indebida”** sobre las cuales en sentencia del **30 de mayo de 2000**³⁶, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo indicó lo siguiente:

“destinación, como acción y efecto de destinar, significa ordenar, señalar, aplicar o determinar una cosa para algún fin o efecto; por consiguiente, desde el punto de vista jurídico, aquélla se torna indebida, cuando quiera que recaea o se aplica a un fin o propósito distinto, o contrario al que legal o reglamentariamente se encuentra previsto o destinado un determinado bien, o cuando versa sobre algo prohibido, ilícito o injusto, o innecesario”.

¹⁰⁷. En la misma providencia en cita expuso que la *“indebida destinación de dineros públicos”* puede llevarse a cabo de múltiples maneras *“bien sea por la transgresión de tipos penales o por medio de conductas diferentes a estos, siempre y cuando consistan en la aplicación de dineros públicos a una finalidad o propósito diferente o contrario al legal o reglamentariamente preestablecido”*³⁷.

³⁴ Sentencia ut supra del 26 de marzo de 2015.

³⁵ Sentencia del 29 de enero del 2019. M.P. Rocío Araújo Oñate. radicación 11001-03-28-000-2018-00031-00(SU).

³⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de mayo de 2000, C.P. Germán Rodríguez Villamizar expediente AC-9877.

³⁷ Ibidem



108. Siguiendo esa misma estela interpretativa, la Sala Plena, en el fallo de **30 de mayo de 2000**³⁸ definió el elemento tipificador y para ello analizó la conducta funcional del servidor público frente a la finalidad de la institucionalización de la causal y concluyó que estas deben ser contrarias a la Constitución, a la ley y/o a los reglamentos, así lo indicó en su momento:

“El elemento tipificador de la causal de pérdida de investidura está en el hecho de que el congresista, en su condición de servidor público, que lo es (art. 123 de la Constitución), con su conducta funcional, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido, traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento, para 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.”³⁹ (resaltado fuera de texto).

109. De otra parte, en decisión posterior proferida el **5 de febrero de 2001**, la Sala Plena consideró que el contenido de la causal corresponde a una proposición jurídica completa, en cuanto era posible distinguir en su formulación el sujeto activo de la conducta, el verbo rector, el modo en que se desarrolla la conducta, el bien jurídico protegido, y la consecuencia jurídica. En este sentido, se precisó lo siguiente:

“además, el sentido natural y obvio de las palabras que componen el enunciado del pretranscrito numeral 4.º hace suficiente para tenerlo como una descripción típica completa, en tanto indica el sujeto activo de la misma (congresista), el verbo rector (destinar), la circunstancia de modo que la cualifica, esto es, que sea indebida, y el objeto sobre el cual recae la acción, que viene a ser el bien jurídico protegido: los dineros públicos, así como la consecuencia de su realización, la pérdida de la investidura de congresista”.

110. En **sentencia del 8 de agosto de 2001**⁴⁰, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estableció como supuestos jurídicos para la configuración de la causal, que se demuestre, concurrentemente, que el congresista en su condición de servidor público incurrió en alguna de las siguientes conductas:

“[...] distorsionó o cambió los fines y cometidos estatales consagrados en la Constitución, la ley o el reglamento; destinó 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; aplicó los recursos a materias prohibidas, no necesarias o injustificadas; persiguió la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; y/o pretendió derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas”.

111. En este proceso de brindar concreción a la causal, cobra especial relevancia la **sentencia el 13 de noviembre de 2001**⁴¹ por cuanto sentó los parámetros de interpretación que sirvieron de sustento no solo a la sentencia objeto del presente recurso, sino a pronunciamientos emitidos con posterioridad, hasta su reiteración en la época actual.

³⁸ Se reitera sentencia dictada en el expediente AC-9877.

³⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de mayo de 2000, C.P. Germán Rodríguez Villamizar expediente AC-9877.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de agosto de 2001, solicitante Francisco Joel Ángel Gómez, accionado Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, radicación Número: AC-12546. M.P. María Elena Giraldo Gómez.

⁴¹ Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 13 de noviembre de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0101-01(PI), C.P. Ligia López Díaz.



112. De manera breve, puede indicarse que la citada providencia determinó dos parámetros clave en la manera de definir el alcance de la causal que merecen destacarse:

113. **(I) Definió el alcance del sintagma “dineros públicos”:** sobre el particular indicó que *“la expresión “dineros públicos” contenida en la norma constitucional citada debe entenderse como “el caudal del Estado conformado por los impuestos, las tasas, las contribuciones y los recursos del capital los cuales deben cumplir la destinación prevista en el respectivo Presupuesto, de suerte que se haga efectivo el mandato del artículo 345 de la Constitución Política”⁴².*

114. **(ii) Determinó que el énfasis interpretativo de la causal debe realizarse en la “indebida destinación” y no en la expresión “dineros públicos”.** Destacó la Sala que el Constituyente de 1991 no restringió la **indebida destinación** a que esta se realizara únicamente de forma **directa** por el Congresista cuando actuara como ordenador del gasto, por lo cual, la indebida destinación podría llevarse a cabo también de forma **indirecta** cuando a pesar de haber sido ordenado el gasto para el objeto previsto en el respectivo presupuesto, el congresista propicia con su conducta una destinación distinta al objeto para el cual fueron consagrados, o también se presenta cuando utiliza intangibles o contratos como instrumentos para desviar los dineros públicos a fines distintos de los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias.

115. En jurisprudencia más reciente, la sentencia de **28 de marzo de 2017**⁴³ respecto de los dineros públicos señaló que: *“los recursos recaudados del público por los canales de las autoridades fiscales del Estado ingresan como dinero en sentido amplio y se transforman en recursos públicos cuando son administrados por aquellos servidores que señale la ley o el reglamento, según el caso”.*

116. Así mismo, explicó de manera amplia que la *“la positivización del término “dinero público” debe interpretarse, en su acepción lógica de la voluntad constituyente, que se trata de recursos públicos que administra el Estado. Bajo este razonamiento, el salario que se paga a través de la nómina de personal de las entidades públicas, se expresa en dinero público”.*

117. Bajo este análisis, la *“indebida destinación de dineros públicos”*, se configura, entre otros eventos, cuando el congresista en el marco de su competencia funcional tiene incidencia inmediata y determinante en el pago de salarios de los miembros de su Unidad de Trabajo Legislativo al expedir la certificación de labores que no se realizaron⁴⁴, con lo cual se abre el camino a *“una aplicación diferente o que se distorsione el destino último de los dineros públicos”* esto es, que en la práctica se efectúen pagos sin mediar justa causa⁴⁵.

118. Así las cosas, *“los dineros con que se paga la nómina de los empleados públicos de las Unidades de Trabajo Legislativo son recursos públicos y más concretamente «dineros públicos», pues, 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. Se aclara, entonces que dentro del ciclo presupuestal, los salarios hacen parte del componente*

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Consejero ponente. Rafael Francisco Suárez Vargas. Accionante: Pablo Bustos Sánchez y otros. Accionado: Carlos Enrique Soto Jaramillo. Radicación: 11001-03-15-000-2015-00111-00.

⁴⁴ Ley 5a de 1992, art. 388.

⁴⁵ En sentencia de 28 de marzo de 2017, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decretó la pérdida de investidura del congresista Carlos Enrique Soto Jaramillo por cuanto *“(…) al certificar el 21 de agosto 2012 y el 28 de noviembre de 2013, que el asistente de su Unidad de Trabajo Legislativo, Juan David Giraldo Saldarriaga, había laborado de manera normal durante el mes de julio de 2012 y desarrollado sus funciones durante el mes de noviembre de 2013, sin que lo hubiera hecho, pues viajó a las ciudades de Toronto y Canadá el 2 y el 7 de julio de 2012 y entre el 1 y el 12 de noviembre de 2013, propició una indebida destinación de dineros públicos, por cuanto conllevó el pago de la totalidad del salario a alguien que no laboró el mes completo, en ambos casos”.*



de gastos y, específicamente, de gastos de funcionamiento y, por ello, son recursos públicos y per se dineros públicos⁴⁶.

119. En sentencia posterior, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el **10 de agosto de 2021**⁴⁷, se reiteraron los argumentos sobre la noción de dineros públicos desarrollados en la jurisprudencia señalada y se dijo respecto de las Unidades de Trabajo Legislativo lo siguiente:

⁵⁰. En ese contexto, un representante a la Cámara puede incurrir en la indebida destinación de dineros públicos, cuando certifica el cumplimiento de labores por parte de alguno de los integrantes de su UTL que en realidad no se cumplieron, o cuando certifica el desarrollo de actividades, tareas o labores que no tienen relación con la actividad legislativa, con el propósito de que unas y otras sean remuneradas con cargo al presupuesto de la Cámara, siempre y cuando su proceder se concrete en la realización efectiva de un pago que no ha debido efectuarse [...].

⁵¹. Las Unidades de Trabajo Legislativo son equipos de apoyo que tienen como finalidad contribuir al eficiente cumplimiento de la labor legislativa de los Congresistas, motivo por el cual su función se encuentra ligada indefectible y exclusivamente a ese cometido.

*⁵². El hecho de que los congresistas tengan asignada la potestad nominadora y de integración⁴⁸ de sus Unidades de Trabajo Legislativo, no significa en modo alguno que puedan apartarse de lo establecido en los artículos 122, 144 y 209 de la Constitución, relativos a su función legislativa, a las condiciones que deben tener en cuenta para la vinculación de sus colaboradores y, a los principios que deben orientar el cumplimiento de sus funciones de naturaleza administrativa.
[...]*

Al fungir los Congresistas como nominadores y superiores jerárquicos y funcionales de los empleados de las UTL, les corresponde brindar las condiciones necesarias para que estos últimos puedan desarrollar las funciones encomendadas, las cuales deben propender la eficiente labor legislativa; deben ejercer, oportuna y debidamente, los controles que sean necesarios para garantizar que estos realicen las tareas a su cargo y certificar el cumplimiento de su función como condición previa indispensable para posibilitar su retribución salarial y prestacional, tal como lo dispone el inciso tercero del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992⁴⁹.

120. Finalmente, si bien, la Sala Plena se pronunció sobre la causal de indebida destinación de dineros públicos en la sentencia del **10 de mayo de 2022**⁵⁰, la argumentación allí planteada no conlleva una variación de la jurisprudencia consolidada de la Corporación y, por lo mismo, tan solo refleja la posición mayoritaria de los miembros de la Sala Plena al considerar que en ese caso concreto no era procedente declarar la pérdida de investidura del Representante a la Cámara acusado, más por razones de interpretación fáctica, que por fundamentos relacionados con el marco teórico de interpretación de la causal, sobre lo cual se presentaron varias aclaraciones y salvamentos de voto. Dicho de otra manera, con la expedición de esa providencia, no se tuvo la intención expresa de rectificar o cambiar la línea jurisprudencial de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sobre la materia.

⁴⁶ Consejero ponente. Rafael Francisco Suárez Vargas. Accionante: Pablo Bustos Sánchez y otros.

Accionado: Carlos Enrique Soto Jaramillo. Radicación: 11001-03-15-000-2015-00111-00.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de agosto de 2021; C.P. Gabriel Valbuena Hernández, expediente 110010315000202004001-01.

⁴⁸ Artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 7 de la Ley 868 de 2003.

⁴⁹ Inciso tercero. «La certificación del cumplimiento de labores de los empleados de la unidad de trabajo legislativo será expedida por el respectivo Congresista».

⁵⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 10 de mayo de 2022, proferida en el expediente núm. 11001-03-15-000-2019-00771-01. C.P. Martín Bermúdez Muñoz.



3.6.3.3. Aspectos relevantes de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo sobre la indebida destinación de dineros públicos

121. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en cumplimiento de su deber de garantizar la supremacía material de la Constitución que prescribe el art. 4º de la C.P., se ocupó de superar la indeterminación lingüística que presentaban las nociones de “*indebida*”, “*destinación*” y “*dineros públicos*” que integran la causal.

122. Es importante destacar que para atribuir un significado específico a los vocablos mencionados acudió a la utilización de los métodos de interpretación, literal, histórico, sistemático y finalístico o teleológico, con lo cual fijó un criterio despojado de intelecciones subjetivas, cimentado en los valores y principios que consagra el texto constitucional, las reglas de derecho, y los fines propios que persigue la causal y los que fundamentan la institución jurídica de la pérdida de investidura a la cual se encuentran incorporados.

123. La determinación que la jurisprudencia de lo contencioso administrativo ha dado a la causal permite garantizar el derecho al debido proceso del congresista acusado en lo que concierne al principio de legalidad, el cual exige la preexistencia de una norma que señale de forma clara y precisa los comportamientos que configuran la indebida destinación de dineros públicos que ocasionan la pérdida de investidura.

124. Lo anterior es así, en tanto que, si bien no se presenta una descripción detallada o pormenorizada de las conductas que dan lugar a la desinvestidura, lo cierto es que los derroteros que la jurisprudencia ha dado sobre las conductas que dan origen a la causal, están contruidos sobre la base del deber del congresista en su calidad de servidor público⁵¹ de ejercer sus funciones de la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, tal como lo prescribe el *art. 123* de la Constitución, en estricta sujeción de su comportamiento a los fines que irradian la función pública, siendo uno de ellos, el interés general como lo prevé el preámbulo y el *art. 209* de la Carta Política.

125. De esta manera, el comportamiento que se reprocha al Congresista, no solo, no le es ajeno, sino que le es reconocible, porque claramente se deriva de las relaciones de sujeción a la cual está supeditado todo servidor público. Así las cosas, mediante una elemental inferencia lógica, el congresista está en la capacidad de prever que su conducta va en contravía de principios como el interés general o la moralidad pública, y que ciertos comportamientos redundan en provecho personal y no son consonantes con la labor legislativa.

126. En la misma línea de pensamiento, se pone de relieve que existe una postura consolidada de la Corporación, de la cual se destaca que la indebida destinación, está atada al desconocimiento concreto de los fines o propósitos que la ley o el reglamento previó para la destinación del dinero público, o cuando versan sobre algo prohibido, ilícito o injusto, o innecesario, circunstancias sobre las cuales el ordenamiento jurídico ofrece una respuesta objetiva. Lo anterior evidencia, que la jurisprudencia sobre la causal no encuentra sustento en categorías morales, subjetivas y discrecionales, sino obedecen a parámetros generales que tienen un sentido y alcance que se conoce en el ámbito jurídico, tal es el caso, de las categorías prohibido, ilícito o injusto, y dinero público.

127. Cabe destacar que, en lo que atañe a la comprensión de la noción de “dinero público”, la jurisprudencia ha dispuesto un criterio neutral, vinculado al principio del gasto público regulado en el artículo 345 de la Constitución Política, y sentó entre otros, el criterio conforme al cual “*los dineros con que se paga la nómina de los empleados públicos de las Unidades de Trabajo Legislativo son recursos públicos y*

⁵¹ Art. 123 de la Constitución Política



más concretamente “dineros públicos” por ello se materializa su indebida destinación, cuando se les da un uso indebido, como es el caso, en que el Congresista certifica el cumplimiento de funciones, cuando en la realidad designó otras que son ajenas a la labor legislativa y que redundan en el beneficio personal del parlamentario puesto que desconocen el interés general y el art. 122 de la Constitución Política que indica que todo empleo público tiene unas funciones detalladas en la ley o el reglamento.

128. Es importante hacer especial énfasis en que la indebida destinación en este último caso, está relacionada con el deber que tienen los Congresistas de certificar el cumplimiento de funciones de los miembros de su Unidad de Trabajo Legislativo por virtud del art. 388 de la Ley 5ª de 1992, conforme al cual para la provisión de los cargos de cada Unidad de Trabajo Legislativo “[...] cada congresista postulará, ante la Mesa Directiva, en el caso de la Cámara y, ante el Director General, o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato [...]” y “[...] La certificación del cumplimiento de labores de los empleados de la unidad de trabajo legislativo será expedida por el respectivo Congresista [...]”.

129. En esta medida, es claro que dada la relación de sujeción a la que se encuentra sometido el Congresista en razón de su calidad de servidor público, está llamado a actuar siempre al servicio del Estado y de la comunidad en general, de manera que, los parámetros señalados por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo en la materia que se analiza, no comportan exigencias nuevas o adicionales a las ya señaladas por el ordenamiento jurídico, que además, se centran en la competencia atribuida al Congresista, y al deber de actuar desprovisto de cualquier interés o provecho personal.

130. De otra parte, la Sala destaca que la aplicación del parámetro determinado por la jurisprudencia sobre la indebida destinación de dineros públicos en el plano de decisión de los casos concretos, ha permitido que se decida qué hechos están situados dentro o fuera de la descripción de la causal.

131. Así las cosas, se consideró por ejemplo que la indebida destinación puede configurarse de forma indirecta, en aquellos eventos en que el Congresista, sin ser ordenador del gasto, utiliza instrumentos idóneos para cambiar la destinación de los dineros públicos como ha ocurrido frente a la contratación pública⁵², los anticipos⁵³ y las autorizaciones⁵⁴, incluso, lo ha entendido así, en los eventos de cesión de tiquetes aéreos⁵⁵, la asignación de funciones distintas a los funcionarios públicos de las unidades de trabajo legislativo, el desarrollo de funciones a esos mismos

⁵² Sentencia de 23 de mayo de 2000, Expediente AC-9878, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, demandado Luis Norberto Guerra Vélez, Primer Vicepresidente de la Cámara de Representantes; sentencia de 30 de mayo de 2000, Expediente AC-9877, M.P. Germán Rodríguez Villamizar, demandado Octavio Carmona Salazar, Segundo Vicepresidente de la Cámara de Representantes; sentencia de 5 de febrero de 2001, expedientes acumulados AC-10528 y AC-10967, M.P. Germán Ayala Mantilla, demandado Juan Ignacio Castrillón Roldán, Vicepresidente de la Cámara de Representantes. En estas oportunidades se juzgó la conducta de unos Congresistas, quienes en su calidad de miembros de la mesa directiva de la Cámara de Representantes, dispusieron y avalaron una serie de contrataciones, desconociendo lo establecido en las normas presupuestales y los principios de la contratación pública.

⁵³ Sentencia de 8 de agosto de 2001, expedientes acumulados AC-10966 y AC-11274, M.P. Reinaldo Chavarro Buritica, demandado Darío Saravia Gómez, Representante a la Cámara. En esta oportunidad, se probó que los dineros públicos pagados a un contratista a título de anticipo fueron destinados al pago de comisiones por la adjudicación del contrato a favor del congresista demandado y, en consecuencia, se declaró la pérdida de inversión.

⁵⁴ Sentencia de 8 de agosto de 2001, expediente AC-12546, M.P. María Elena Giraldo Gómez, demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Senador.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 13 de noviembre de 2001, exp. 2001-0101-01 (PI), M.P. Ligia López Díaz.



funcionarios en lugares diferentes al sitio de trabajo y por motivaciones que no consultan el servicio público⁵⁶, entre otros.

132. En este orden, frente a los hechos concretos que materializan las conductas descritas, el juez de lo contencioso administrativo ha tomado partido por una sola solución correcta, esto es, ha determinado que cuando se realizan contratos públicos con desconocimiento de las normas presupuestales, se incurre en la causal de indebida destinación de dineros públicos, o cuando por ejemplo, se contratan personas para cumplir una labor legislativa, pero en la realidad se terminan asignando tareas, que son indiferentes a dicha labor. De allí que, frente a los hechos, el juez solo tiene una única opción de respuesta y su decisión no es discrecional, no hay varias opciones para tomar elección por una de ellas. El comportamiento se subsume o no en la descripción de la causal, de acuerdo con los postulados jurídicos que se involucran en cada caso, esta es la tarea de definición del juez de la pérdida de investidura, que como se insiste no está dada a su libre criterio o libre “parecer”, sino debe ser razonada a la luz del ordenamiento jurídico.

133. Es de gran importancia destacar que la definición de la causal se encuentra en consonancia con la finalidad o propósito que se buscó con su establecimiento, y se acompaña con las exigencias de la sociedad orientadas a depurar ciertas prácticas de los congresistas que ponen en riesgo el buen uso de los recursos públicos, dando prevalencia a su interés personal sobre el interés general.

134. De otra parte, la Sala constata que la fijación del concepto sobre “destinación indebida” y “dineros públicos” no contraviene la regla de interpretación restrictiva de obligatoria observancia en la aplicación de normas que limitan derechos fundamentales, por las siguientes razones:

135. Como se ha indicado a lo largo de esta providencia, el artículo 183-4 de la Constitución consagró la causal de indebida destinación de dineros públicos como una norma de textura abierta, esto es, que no estableció los supuestos de hecho que le dan origen, y en razón de ello, el precepto no da cuenta de las conductas que se subsumen o que se excluyen del radio de acción de la causal.

136. Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible afirmar que se esté ampliando el espectro contextual de la norma constitucional, pues como la misma jurisprudencia lo evidenció en su momento, el Constituyente no fijó límites respecto de la forma como se debe realizar la destinación, más que señalar que esta debe ser indebida, y tampoco especificó en que sentido debía entenderse el vocablo dineros públicos.

137. Una mirada histórica, si bien no ofrece una visión concluyente para fijar los alcances del artículo 183-4, si es útil para demostrar que la norma se consagró precisamente en rechazo a las prácticas reiteradas de los Congresistas de desviar el uso de los dineros públicos. Así fue expresado claramente por la delegataria María Teresa Garcés en su intervención en la Asamblea Nacional Constituyente, en la sesión plenaria llevada a cabo el 28 de mayo de 1991, en la cual 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***

⁵⁶ Sentencia de 8 de agosto de 2001, expediente AC-12546, M.P. Elena Giraldo Gómez, demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Senador.



República, esto claramente debe constituir una causal de pérdida de investidura” (negrilla fuera de texto).⁵⁷

138. Nótese sobre este punto que, el desvío de los dineros públicos que interesó purgar a los asambleístas no solo recaía en los expresados en forma directa en moneda de cambio o exclusivamente cuando el Congresista actuara como ordenador del gasto o tenedor del mismo a través de cheques, bonos etc, sino también, buscaba castigar su indebida destinación en los diversos ámbitos en los que se encontrara vinculada la competencia del Congresista respecto de los recursos públicos, siendo un ejemplo de ello, el reconocimiento de salarios a personas que no asisten o no trabajan en el Congreso, o el pago de auxilios parlamentarios, práctica que buscó erradicarse de la cultura política. Así la textura abierta de la norma constitucional, permite sancionar no solo los comportamientos que para la expedición de la constitución eran reprochables, sino todos aquellos que dada la dinámica de la sociedad vayan surgiendo en el tiempo.

139. En ese orden, es claro para la Sala, que la expresión “dinero público” a la que alude la causal analizada no se circunscribe a su noción de medio de intercambio, como lo analizó la jurisprudencia en su momento, sino que debe interpretarse a la luz de la finalidad perseguida por la misma causal, y en razón de ello, su entendimiento está vinculado al desvío de los recursos públicos cuando estos no cumplen la destinación prevista en la Ley, reglamento o respectivo presupuesto, sin que ello conlleve a una interpretación extensiva de la expresión dinero público, ya que como se ha dicho insistentemente, la interpretación de esta expresión no puede limitarse a su tenor literal, sino que debe entenderse de manera sistemática con las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico.

140. Además de lo anterior, considerar una interpretación en la cual la expresión “dineros públicos” se entienda en su tenor literal, obvio o común, sin vincular su entendimiento con los valores, principios y normas que integran el texto constitucional, conllevaría no solo a contrariar el carácter axiológico de la Constitución y de la supremacía que ostenta, sino que traería consecuencias nefastas para los fines propios perseguidos con la causal que en estricto sentido busca que los recursos públicos se destinen para los propósitos dispuestos en las normas de carácter presupuestal en cumplimiento del interés general.

141. Con este entendimiento quedarían por fuera del ámbito de control del juicio de pérdida de investidura, prácticas que precisamente se buscaron eliminar dada la realidad de desprestigio que irradiaba la institución del Congreso, y que ponían en riesgo su credibilidad como institución representativa del sistema democrático.

142. De acuerdo con todo lo expuesto, la Sala considera que la interpretación que se ha dado a la causal de indebida destinación de dineros públicos encuentra sustento en el contexto de la institución jurídica de la pérdida de investidura, y en las disposiciones constitucionales que imponen la ya mencionada relación de sujeción de la conducta del Congresista a los principios que irradian la función pública, entre ellos el interés general.

3.6.3.4. Caso concreto-

143.. A juicio del demandante, en la sentencia objeto de censura se desconoció la regla de interpretación restrictiva que se debe observar al aplicar disposiciones de origen sancionatorio como la causal que se analiza. Según su dicho, la interpretación literal de la causal conlleva a concluir que la conducta objeto de reproche se configura exclusivamente cuando se destinan indebidamente y de manera expresa dineros públicos entendidos en su acepción de “moneda”, de

⁵⁷ Memorias y Antecedentes artículo 183 de la Constitución Política, Asamblea Nacional Constituyente, transcripción de sesiones, sesión plenaria mayo 28 de 1991, página 59.



manera que no es posible incluir en la intelección de esta causal comportamientos del Congresista relacionados con la asignación de funciones a los miembros de su unidad de trabajo legislativo ajenas o distintas de aquellas relacionadas con la naturaleza legislativa de su labor, por cuanto ello redundaría en una extensión de la causal que no fue prevista por el Constituyente.

144. De otra parte arguyó que, la sentencia objeto de censura desconoció el derecho al debido proceso del ahora demandante, en tanto que lo sancionó por una conducta que no estaba tipificada en la causal, por cuanto esta prevé que se trata de la indebida destinación de dineros públicos y no de personas.

145. Para resolver, es necesario precisar que la sentencia objetada decretó la pérdida de investidura del entonces Representante a la Cámara Luis Enrique Salas Moisés⁵⁸ al encontrar demostrado de conformidad con las pruebas allegadas al plenario, que el servidor destinó de manera indebida e indirecta los dineros públicos asignados para el pago de los servidores de su Unidad de Trabajo Legislativo al atribuirles funciones que son ajenas a la naturaleza de dicha labor.

146. Los fundamentos que sirvieron de sustento para la decisión, fueron en síntesis los siguientes:

[...] Es cierto que de conformidad con el artículo 88 de la Resolución MD-0975 de 1995 “Por el cual se establece el Estatuto de Administración de Personal para los servidores públicos de la H. Cámara de Representantes”, el congresista podía asignar a sus colaboradores un sitio diferente al de la sede del Congreso para el cumplimiento de sus funciones, pero esa autorización no se hacía extensiva al cumplimiento de labores diferentes a aquellas para las cuales fueron nombrados.

[...]

También advierte la Sala que aunque las actividades particulares de beneficio social a las comunidades más desfavorecidas son desde todo punto de vista loables, el congresista no estaba autorizado para ocupar a los servidores estatales en esas actividades. Entre las funciones de los miembros de las unidades de trabajo legislativo de los representantes a la Cámara no se incluyen labores de apoyo a organizaciones no gubernamentales. Esas labores no podían cumplirse a expensas de aquéllas para las cuales fueron creados esos cargos, en particular cuando esas labores resultaban vinculadas espacial y finalísticamente a sus intereses proselitistas, en tanto tales reuniones se celebraban en la misma edificación donde funcionaba la iglesia, de la cual derivaba el congresista su potencial electoral y era también su sede política, que facilitó al menos en una ocasión a uno de sus exservidores en la misma unidad de trabajo.

Mucho menos podía el demandado asignar a los servidores estatales nombrados para apoyarlo en su labor legislativa, actividades diferentes a las propias de esos cargos, en beneficio propio o de terceros y aún menos, inducir a aquéllos a hacer contribuciones económicas que finalmente redundarían en beneficio de sus intereses políticos y de los de su movimiento o partido.

[...]

Destaca la Sala que si bien el congresista no tenía la calidad de ordenador del gasto ni era el nominador de las personas vinculadas a su unidad de trabajo legislativo, destinó de manera indebida e indirecta los dineros públicos asignados para el pago de esos servidores, a otros fines, en tanto asignó a esos servidores, durante toda su jornada laboral o parte de ella, el ejercicio de funciones ajenas a las propias de sus cargos, en beneficio de la iglesia donde funge como pastor, o de sus intereses

⁵⁸ La Sala aclara que el Congresista fue sancionado con la pérdida de investidura por incurrir en las causales contempladas en los artículos art. 110 C.P. y 183-4 de la Constitución Política, no obstante, el cargo alegado en el presente recurso solamente hace referencia a la “indebida destinación de dineros públicos”, razón por la cual, el conocimiento de la Sala se suscribirá a este único tema.



proselitistas, o de labores sociales, en lugar de ordenarles que se dedicaran a cumplir las funciones señaladas en el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, o sea, la ejecución de tareas encaminadas a la eficiente labor legislativa que le correspondía, en aras del bien común”.

147. De acuerdo con lo expresado en las consideraciones de esta sentencia, los hechos decididos en el caso concreto y la jurisprudencia que sirvió de fundamento para declarar la pérdida de investidura, la Sala considera que el cargo planteado por el recurrente no está llamado a prosperar, por las siguientes razones:

148. Si bien la sentencia objeto del recurso de revisión declaró la pérdida de investidura del entonces representante a la Cámara Luis Enrique Salas Moisés por incurrir en la causal de indebida destinación de dineros públicos, la ratio o fundamento de esta decisión, no tuvo lugar en la “indebida destinación de personas” como lo afirma el recurrente, sino en la concepción de la noción de dinero público que había sido definida por la jurisprudencia vigente para la época.

149. De acuerdo con la jurisprudencia reinante, el bien protegido es el “*dinero público*”, no solo cuando es destinado indebidamente por el Congresista como ordenador del gasto, sino también, cuando con su comportamiento destina el dinero público para un uso indebido, esto es, cuando certifica que los miembros de la Unidad de Trabajo Legislativo realizaron labores acordes a su función legislativa y por ello reciben un salario, desconociendo que en la realidad el Congresista les asignó funciones ajenas a la actividad legislativa que redundaron en su favor y provecho personal.

150. Para esta Sala, dicha interpretación lejos de considerarse lesiva de la regla de interpretación restrictiva como lo aduce el apoderado del demandante, corresponde a una intelección razonada de los enunciados que integran la estructura normativa de la causal.

151. En este punto, es importante destacar, que aunque el recurrente alude a la vulneración de dicho criterio restrictivo, lo cierto es que, su alegato está más orientado a considerar que la interpretación que se realizó en el caso concreto, se apartó en su entender, del contenido literal o gramatical del art. 183-4 constitucional, interpretación que como se explicó ampliamente en acápites anteriores de la presente providencia, corresponde a una visión reducida del alcance de la causal, que desconoce la finalidad que la funda, que no es otra, que la protección de los dineros públicos.

152. Realizada la anterior acotación, la Sala Concluye que la decisión analizada, se profirió acatando los lineamientos dados por la jurisprudencia vigente para la época, los cuales como quedó dicho guardan armonía con la finalidad perseguida por la misma causal y con el contenido material de la Constitución.

153. Finalmente, es importante destacar que la interpretación realizada por el Consejo de Estado, a la que se ha venido haciendo referencia, ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia T-555 de 2008⁵⁹, en la cual conoció de la acción de tutela en contra de las sentencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en las que se decretó la pérdida de investidura de un Senador de la República que certificó el cumplimiento de funciones de su Asistente II de la UTL, pese a que se encontraba fuera del país por varios meses.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia T- 555 de 29 de mayo de 2008, MP. Jaime Araújo Rentería. En esta decisión se revisó la sentencia dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado de 10 de octubre de 2006 mediante la cual se negó la prosperidad del recurso especial de revisión formulado contra la sentencia de 8 de agosto de 2001, con la cual se decretó la pérdida de investidura del Senador Luis Alfonso Hoyos Aristizábal.



154. Luego de analizar la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado, la Corte Constitucional concluyó *“que si bien el alcance que el Consejo de Estado le da a la causal de indebida destinación de dineros públicos puede ser discutida jurídicamente desde distintos ángulos, tal interpretación no puede ser concebida como un ostensible quebrantamiento del orden jurídico o como la “invención de una nueva causal” que constituya un defecto sustantivo, en detrimento del principio de legalidad en la aplicación de sanciones que comprometen el artículo 40 de la Carta”*.

155. En otra oportunidad, en la sentencia T-086 de 2007 la Corte conoció de la sentencia proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 23 de mayo de 2000, en la cual declaró la pérdida de investidura de un Congresista que incurrió en la causal de indebida destinación de dineros públicos en la actividad contractual, en esta oportunidad la Sala expresó lo siguiente:

“En el caso del actor, las apropiaciones presupuestales derivadas de la indebida celebración de contratos y los anticipos girados a los contratistas conforme a la apreciación de la Procuraduría, fueron determinantes en la consolidación de la indebida destinación de dineros públicos. (b) La consideración del actor de que se trata de dos causales distintas, es una interpretación conforme con el procedimiento penal, pero no por ello oponible obligatoriamente al Consejo de Estado, que en su jurisprudencia ha resaltado que la contratación es un instrumento que puede ser distorsionado para convertirlo en un vehículo de la indebida destinación de recursos públicos. Por estas razones, concluye entonces esta Corporación, que si bien el alcance que el Consejo de Estado le da a la causal de indebida destinación de dineros públicos puede ser discutida jurídicamente desde distintos ángulos, tal interpretación no puede ser concebida como un ostensible quebrantamiento del orden jurídico o como la “invención de una nueva causal” que constituya un defecto sustantivo, en detrimento del principio de legalidad en la aplicación de sanciones que comprometen el artículo 40 de la Carta. La consistente jurisprudencia de esa Corporación en la materia, la imposibilidad de percibir en tal interpretación una manifiesta arbitrariedad jurídica, la interpretación semántica de la norma y la separación de las interpretaciones propias del proceso penal de las específicas del proceso de pérdida de investidura, le impiden a esta Corporación concluir que hubo un análisis abiertamente irrazonable en las decisiones del Consejo de Estado respecto de la figura, que comprometa fehacientemente los derechos fundamentales a los que alude el actor. Por consiguiente, se desestima la causal de vía de hecho invocada”.

156. Los anteriores pronunciamientos son un referente para considerar que la Jurisprudencia desarrollada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se ajusta a los postulados constitucionales.

157. De acuerdo con todo lo dicho, la Sala considera que no hay lugar a acceder a los argumentos planteados en el recurso de revisión, la interpretación que realizó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la sentencia que se acusa, corresponde a una interpretación razonada que se ajusta a los fines perseguidos por la norma constitucional y a la intelección restrictiva que corresponde realizar en el juicio de pérdida de investidura. En consecuencia, no prospera la causal alegada.

4. CONCLUSIÓN

158. La Sala declarará infundado el recurso extraordinario especial de revisión por cuanto no se demostró la configuración de las causales de revisión consagradas en el numeral 2º del art 250 del CPACA, y literal a) del art. 17 de la Ley 144 de 1994.

159. En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



FALLA

PRIMERO: DECLARAR infundado el recurso extraordinario especial de revisión promovido por el señor Luis Enrique Salas Moisés contra la sentencia del 20 de septiembre de 2011 por medio de la cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decretó la pérdida de su investidura como congresista.

SEGUNDO: Por Secretaría **ARCHIVAR** la presente actuación y el expediente de pérdida de investidura núm. 2010-01357-00 allegado en calidad de préstamo.

TERCERO: Por Secretaría **HACER** las anotaciones pertinentes en la plataforma del Consejo de Estado "SAMAI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente
Con aclaración de voto

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
Con aclaración de voto

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada

MILTON CHAVES GARCÍA
Magistrado

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Magistrado
Con aclaración de voto

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Magistrado

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ
ARGÜELLO**
Magistrada

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Magistrado

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Con aclaración de voto



Radicación número: 11001-03-15-000-2016-02995-00
Recurrente: Luis Enrique Salas Moises
Recurso Especial de Revisión Pérdida de Inestidura

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Magistrado
Con aclaración de voto

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Magistrada
Con aclaración de voto

WILSON RAMOS GIRÓN
Magistrado

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Magistrado
Con aclaración de voto

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Magistrado

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Magistrada
Con aclaración de voto

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

**JORGE EDISÓN PORTOCARRERO
BANGUERA**
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=110010315000201602995001100103