

PERDIDA DE LA INVESTIDURA - Fundamento constitucional. Objeto de la acción. Generalidades

El de pérdida de investidura es un procedimiento judicial, de raigambre constitucional, como consecuencia del cual puede, el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, disponer la ruptura del vínculo surgido entre un Congresista elegido —quien obra como demandado—, la sociedad y sus electores, ligamen surgido en virtud del ejercicio, por parte de éstos, del derecho a elegir y participar en la conformación del poder político consagrado en el artículo 40 constitucional y como corolario de la previsión contenida en la norma fundamental de acuerdo con la cual el Congresista, una vez elegido, asume diversos compromisos y responsabilidades de carácter ético, jurídico y político ante la colectividad y de cara a los sufragantes, cuya inobservancia constituye fuente de responsabilidad, según lo prevé el artículo 133 de la Carta Política, al tenor del cual “el elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura”. De este modo, el artículo 184 de la Constitución Política dispone que la pérdida de la investidura de los Congresistas sea decretada por el Consejo de Estado, previo agotamiento del procedimiento que señala la ley, con fundamento en las causales previstas en la propia Carta Política. También prevé la Constitución que la solicitud de pérdida de investidura de los Congresistas pueda ser formulada tanto por la mesa directiva de la Cámara correspondiente, como por cualquier ciudadano; de ahí que la regulación del procedimiento respectivo responda a las características de las acciones públicas —términos perentorios, período probatorio muy breve y una audiencia pública en la cual las partes tengan la oportunidad de esgrimir las argumentaciones tendientes a esclarecer los hechos que sirven de causa petendi y que han sido puestos en conocimiento del juez—, de suerte que el trámite previsto en la Ley 144 de 1994 tiene por finalidad preservar la integridad ética del Congreso de la República, como piedra angular del sistema democrático en su condición de depositario de la soberanía popular, entre cuyas potestades se encuentra la trascendental de la expedición de las leyes.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 184

INDEBIDA DESTINACION DE DINEROS PUBLICOS - Causal de pérdida de investidura. Configuración. Evolución jurisprudencial / INDEBIDA DESTINACION DE DINEROS PUBLICOS - No se configura por accidente de vehículo oficial cuando la póliza de seguro cubre la totalidad de los daños. / POLIZA DE SEGURO - No hay afectación al patrimonio estatal cuando la aseguradora cubre el amparo sin cobro del deducible ni reducción del descuento del valor de la prima por no reclamación

De acuerdo con la Jurisprudencia reiterada de la Corporación, esta causal de pérdida de investidura se presenta cuando el Congresista, en su condición de servidor público, con su conducta funcional, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido: i) traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales establecidos en la Constitución Política, la ley o el reglamento, para destinar los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados o a otros sí autorizados pero diferentes de aquellos para los cuales se encuentran asignados; ii) aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas; iii) actúa con la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; iv) pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas. Por lo tanto, la Jurisprudencia de esta Corporación ha puntualizado que en dicha prohibición pueden incurrir tanto el

ordenador del gasto, como cualquier otro Congresista cuando cambia la destinación de los recursos públicos. i) Pues bien, en relación con el primer señalamiento que realiza el actor para sustentar la causal de pérdida de investidura que aquí se analiza, la Sala encuentra que varios de los aspectos allí planteados resultan abiertamente infundados -al menos frente al caso concreto en estudio- de cara a la configuración de una indebida destinación de los dineros públicos, dado que los “gastos” derivados del aprovisionamiento de combustible para los vehículos oficiales asignados a los Representantes a la Cámara, así como aquellos encaminados a <<mantenerlo en las mejores condiciones de funcionamiento>>, realmente no los cubre la Cámara de Representantes, como de manera equívoca lo sostiene el censor. En efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo segundo de la Resolución 3150 de noviembre 5 de 2010, proferida de manera conjunta por el Director Administrativo, el Secretario General, el Jefe de la División Jurídica y el Jefe de la División de Servicios de la Cámara de Representantes “... El Honorable Representante beneficiario de la asignación del vehículo, asumirá los gastos que se ocasionen por: 1. Combustibles, lubricantes (cambio de filtros y revisión de niveles), lavado de motor; 2. Revisión técnico mecánica; y 3. Recarga de extintores”. Por consiguiente, aquellas erogaciones derivadas del abastecimiento de gasolina y mantenimiento del bien, inherentes y absolutamente indispensables para el funcionamiento normal y óptimo de cualquier automotor, debían ser asumidas por el propio Representante a la Cámara y no con cargo al erario, cuestión que desecha la posibilidad de que para este caso pudiese predicarse la existencia de la aludida causal de desinvestidura, bajo el argumento -infundado- del actor. Pues bien, de conformidad con el material probatorio que obra en el proceso, la Corporación estima que existen medios de convicción suficientes que permiten establecer, con claridad meridiana, que el accidente de tránsito en el cual resultó involucrado el vehículo oficial en modo alguno incidió y, por ende, mucho menos afectó el patrimonio de la Cámara de Representantes, toda vez que el siniestro no fue denegado por la compañía de seguros respectiva, la cual, por el contrario, asumió de manera íntegra todos los costos derivados de dicho accidente, ni tampoco se presentó el cobro del respectivo deducible y mucho menos se redujo el descuento por no reclamación, motivo por el cual no existió afectación -directa ni indirecta- del patrimonio estatal.

REPRESENTANTE A LA CAMARA - No está impedido para tramitar directamente la reclamación de la póliza de seguro del vehículo oficial que se le asignó

En relación con la intervención directa del demandado en el trámite para hacer efectivo el seguro que cubría el siniestro que se presentó el 5 de abril de 2011, actuación que también se probó en el proceso, la Sala no encuentra y la realidad probatoria no lo evidencia, que tal conducta le estuviese prohibida al Congresista; por el contrario, se demostró que el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez se encontraba habilitado para informar directamente a la aseguradora sobre algún siniestro que llegare a involucrar al vehículo oficial a él asignado y también para adelantar los trámites encaminados a hacer efectiva la póliza de seguros, tal como lo indicó el Director Administrativo de la Cámara de Representantes (fls. 157 a 166). Y es que el hecho de que el Congresista hubiere acudido al lugar del accidente no puede, ni debe entenderse, en este caso como una actuación irregular, dirigida a suplantar a la conductora del automotor oficial, habida consideración de que el material probatorio que reposa en el expediente, en especial el informe policial que dio cuenta de ese hecho, es claro y unívoco en cuanto a la identidad de la persona que ejercía tal actividad: Luz Patricia Martínez Arias, con cédula de ciudadanía No. 1136884637 y con licencia de conducción No. 11001-7381092-4. La anterior información, por sí sola, aleja la posibilidad de que

en este asunto pudiere forjarse frente al Consejo de Estado una hipótesis distinta acerca de la manera en que ocurrió el hecho, a lo cual conviene agregar que resulta lógico -y si se quiere normal- que el directo responsable de un automotor acuda de inmediato al lugar en el cual acaeció un hecho que involucra a dicho bien y aún más cuando en el mismo están involucrados sus familiares más cercanos, por manera que no encuentra la Sala cuál habría de ser la conducta a censurarle al demandado por haber acudido al lugar del accidente de tránsito y, en tal sentido, iniciar los trámites y el procedimiento para hacer efectiva la póliza de seguros vigente que amparaba ese siniestro y frente a lo cual, bueno es insistir en ello, se encontraba facultado.

COPIAS SIMPLES - Valor probatorio / DOCUMENTO PUBLICO - No requiere autenticación

El referido documento, adjunto a la demanda pero que no forma parte de la documentación que en relación con el accidente de tránsito allegaron al proceso de pérdida de investidura tanto la Compañía de Seguros Colpatria S.A. (fls. 296 y 414), como la Cámara de Representantes (fl. 379), obra en copia simple y, por consiguiente, no constituye medio de convicción con la virtualidad necesaria para hacer constar o demostrar los hechos que allí se pretenden hacer valer ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuanto su estado desprovisto de autenticación impide su valoración probatoria, de conformidad con lo normado en los artículos 252 y 254 del Código de Procedimiento Civil, normas legales a cuya aplicación acude la Sala con apoyo en los dictados de las disposiciones contenidas en los artículos 168 y 267 del C.C.A., 308 de la Ley 1437 de 2011 y 625, letra c), de la Ley 1564 de 2012. A lo anterior se agrega la consideración de que no resulta legalmente viable aplicar al presente proceso -entre otras razones porque aún no han entrado en vigor- las modificaciones que en relación con el mérito probatorio de las copias de los documentos introdujeron en la legislación nacional los artículos 244 a 246 de la mencionada Ley 564 de 2012 cuyo artículo 626, letra a), corregido en los términos del artículo 16 del Decreto 1736 de 2012, derogó de manera expresa las modificaciones que en la regulación sobre esa misma materia adoptó en su oportunidad la también mencionada Ley 1437 de 2011 a través del inciso 1º de su artículo 215, a lo cual se adiciona que el documento aquí aludido no encaja en las hipótesis fácticas previstas en el artículo 11 de la Ley 1395 de 2010, modificatoria del inciso 4º del artículo 252 del C. de P. C., puesto que la norma en mención se ocupa de los “documentos privados” y es claro, en los términos del artículo 251 del mismo Estatuto Procesal Civil, que no tienen ese carácter -sino el de público- todos los documentos que se otorguen con intervención de un servidor público como es el caso de los Congresistas, de conformidad con la definición que al respecto establece la Constitución Política en su artículo 123, cuestión que se configura en el caso del documento que aquí se menciona pero con la anotación -bueno es reiterarlo- de que el mismo no cuenta con la autenticación que exige el artículo 254 del C. de P. C., para que pueda ser valorado como prueba judicial.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 252 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 254

USO DE CARRO OFICIAL - Cuando es conducido por una sola vez por persona diferente al congresista no se configura la causal de indebida destinación de dineros públicos / INDEBIDA DESTINACION DE DINEROS INDIRECTA - No se configura la causal cuando el vehículo oficial no se usó de manera permanente e indiscriminada por persona no autorizada

Aunque la conducta del Congresista demandado en modo alguno puede ser avalada por el Consejo de Estado, se estima que en el presente caso esa conducta irregular no alcanza a tener la virtualidad de configurar la causal de desinvestidura denominada como indebida destinación de dineros públicos, tal como se pasa a exponer. La Sala estima importante destacar la diferencia que existe entre la afirmación -genérica y abstracta- realizada por el actor acerca de que el Congresista Martínez Gutiérrez habría optado por dejar el automotor oficial a él asignado para el uso personal de su hija y aquello que realmente se probó en el proceso, dado que una situación bien distinta es que la señorita Martínez Arias hubiere utilizado el automotor oficial en una oportunidad específica que además estuvo íntimamente ligada con el desplazamiento del propio Congresista hasta la sede oficial de la Cámara de Representantes y otra es aquella que pretendió hacer valer el actor como una actividad frecuente, permanente e incluso como si el demandado se hubiere despojado del bien que a él se le asignó para entregárselo a su hija y ella lo utilizare para su uso personal. Ciertamente, no obstante la prohibición expresa que existía para que una persona distinta al Congresista y a los integrantes de su UTL condujere el automotor oficial de placa OSD 413 -y por ello desde luego la conducta del disciplinado amerita rechazo-, lo cierto es que las situaciones sí varían dependiendo de si el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez se hubiere desprendido, de manera permanente, del automóvil oficial para otorgarle su uso a su hija y fuese ella quien, en forma indiscriminada y para su beneficio personal, lo utilizare en todo momento o, como en este caso, si la utilización del bien de propiedad del Estado sólo se hizo ocasionalmente o en una única oportunidad y, además, para una actividad inherente a la función pública del Congresista.

TRAFICO DE INFLUENCIAS - Definición. Elementos. Pruebas. No configuración

La Jurisprudencia de la Corporación ha sostenido, en forma reiterada, que la presente causal supone "... anteponer la investidura de Congresista ante un servidor público, quien bajo tal influjo psicológico realiza una actividad que no adelantaría, de no ser por la calidad de quien se lo solicita. Consiste en una relación de doble envío en donde el Congresista gracias a la investidura que posee, crea en el destinatario de su influencia la decisión de realizar el quehacer solicitado...", con la finalidad de obtener un beneficio del servidor público para sí o para un tercero en un asunto del que esté conociendo o que haya de conocer en su condición de tal. Con base en lo anterior, el Consejo de Estado ha precisado que los elementos que deben concurrir para que se estructure la causal de tráfico de influencias son los siguientes: a) que la persona que ejerce la influencia ostente la calidad de Congresista, la cual se adquiere a partir de la posesión en el cargo; b) que se invoque esa calidad o condición ante el servidor público correspondiente, sin tener en consideración el orden jerárquico de éste; c) que se reciba, haga dar o prometer, para sí o para un tercero, dinero o dádiva, con las salvedades o excepciones previstas en la Ley 5 de 1992, en cuanto a las gestiones de los Congresistas en favor de sus regiones y d) que se anteponga la investidura con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer en su condición de tal.

FOTOCOPIA SIMPLE DE LA CEDULA Y LICENCIA DE CONDUCCION - Valor probatorio / LICENCIA DE CONDUCCION - Edad para obtenerla por primera vez. Puede expedirse a un menor de edad

No obstante que los anteriores documentos obran en fotocopia simple, la Sala les otorgará mérito probatorio, por cuanto el funcionario público que los aportó

manifestó dentro de la diligencia de testimonio a él practicado que <<estos documentos reposan en los archivos desde la administración pasada>>, lo cual permite deducir que sus originales se encuentran en las instalaciones de la Cámara de Representantes. A juicio del censor, para la época en la cual el demandado elevó ante la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes la solicitud de que por razones de seguridad no se le asignare conductor y que además se le permitiere a su hija la conducción de los automotores oficiales, ella aún era menor de edad y, por lo tanto, la licencia de conducción aportada en ese momento podría ser falsa. De conformidad con lo previsto en el artículo 5° de la Ley 1383 de 2010 -por medio de la cual se reformó el Código Nacional de Tránsito-, promulgada el 16 de marzo de ese mismo año. el hecho de que la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., sólo se hubiere referido a la emisión, por parte de esa autoridad, de la licencia de conducción No. 7381092, de fecha 18 de enero de 2011 -la misma que se registró en el informe de accidente de tránsito No. A 0879482 de abril 5 de 2011-, no puede ni debe restarle validez y existencia a una primera licencia de conducción, puesto que el ordenamiento jurídico permite la emisión de una licencia de conducción primigenia a favor de menores de edad, máxime cuando se desconoce en qué lugar del territorio nacional y ante qué autoridad de tránsito se tramitó y obtuvo esa primera licencia y si la certificación que emitió la aludida Secretaría de Movilidad cuenta, o no, con una información respecto de los trámites para la expedición de esa clase de licencias a lo largo del país y en qué grado de actualización, cuestiones estas que impiden determinar la existencia de las irregularidades y/o delitos planteados por el actor.

NOTA DE RELATORIA: Con salvamentos de voto de los doctores Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Stella Conto Díaz del Castillo, María Elizabeth García González, Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, Danilo Rojas Betancourth, Mauricio Torres Cuervo , Olga Melida Valle de la Hoz, Marco Antonio Velilla Moreno

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00616-00(PI)

Actor: SAUL VILLAR JIMENEZ

Demandado: JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ

Habida consideración de que el proyecto de sentencia que dentro de este asunto presentó la señora Consejera Ponente inicial no obtuvo la mayoría de votos para su aprobación, se procede a elaborar una nueva providencia mediante la cual se recogen las consideraciones expuestas por la mayoría de los Consejeros de

Estado respecto de la no prosperidad de la solicitud de desinvestidura del Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez.

I.- ANTECEDENTES

1.- La demanda.

Mediante escrito que se presentó el día 9 de mayo de 2011 ante la Secretaría General del Consejo de Estado, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 183 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 296 de la Ley 5ª de 1992 y la Ley 144 de 1994, el demandante solicitó que se decrete la pérdida de investidura del Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez <<por violación al Régimen de Tráfico de Influencias, indebida destinación de dineros públicos y demás que se puedan derivar de los hechos que se describen en esta acción>> (fls. 1 a 9).

1.2.- Hechos.

El demandante señaló los siguientes:

“PRIMERO: El catorce (14) de marzo de 2010, se llevaron a cabo las elecciones para Congresistas (Senado y Cámara) para el período Constitucional 2010 - 2014 donde se eligió a **JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ** como Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral del VALLE DEL CAUCA.

SEGUNDO: El Partido Social de Unidad Nacional ‘PARTIDO DE LA U’ inscribió su lista de aspirantes a la Cámara por dicha circunscripción integrada entre otros por los doctores JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ y FRANCINED CANO MARTINEZ.

TERCERO: Los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, declararon elegido como Representante a la Cámara por la Circunscripción Electoral del VALLE DEL CAUCA entre otros a JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ, inscrito a nombre del Partido Social de la Unidad Nacional ‘PARTIDO DE LA U’.

CUARTO: El Señor JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ tomó posesión del cargo de Representante a la Cámara el pasado 20 de julio de 2010 y desde la fecha ha actuado como tal sin interrupción.

QUINTO: Aprovechando su condición de Representante a la Cámara y en contraprestación por haber votado por el Doctor JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO, para el cargo de Secretario General, recibió adicionalmente otro VEHICULO, el Chevrolet Sedán Oficial de Placas OSD 413, el cual debía ser utilizado para su SERVICIO pero el Doctor MARTINEZ GUTIERREZ, lo destinó para el USO PERSONAL de su hija, señorita LUZ PATRICIA MARTINEZ ARIAS.

SEXTO: El pasado 5 de abril del presente año, y siendo aproximadamente las 5:15 P.M., a la altura de la calle 116 No. 15 - 96, la hija del Representante, señorita LUZ PATRICIA MARTINEZ ARIAS, al parecer por NEGLIGENCIA y/o DESCUIDO, y quien iba conduciendo el VEHICULO OFICIAL, ocasionó un accidente de tránsito, donde se le causó daños no sólo al vehículo de la Cámara de Representantes sino al taxi de Placas VDH 162.

SEPTIMO: Para resarcir el daño, el Representante JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ, y a fin de que la aseguradora COLPATRIA, asumiera los daños del vehículo oficial, que le había sido asignado para su uso, pero que se lo dejó para USO PERSONAL DE SU HIJA, firmó con la REDASSIT (sic), el formato de Asistencia de Peritos No. 12401 del expediente 0851, donde sostiene: 'Choque múltiple el señor Juan Carlos bajaba por la calle 116 cuando impactó el taxi de placas VDH 162 y a su vez este impactó el vehículo ...'.

OCTAVO: El día de los hechos; es decir el martes 5 de abril de 2011, a la hora del accidente es decir a las 5:15 P.M., el Representante JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ, se encontraba en sesión Plenaria de la Cámara, por lo tanto no podía estar a la misma hora en dos puntos diferentes; igualmente y como lo dice el informe policial para accidentes de tránsito No. A 0879482, quien iba conduciendo el vehículo oficial de la Cámara de Representantes de Placas OSD 413, era la señorita LUZ PATRICIA MARTINEZ ARIAS".

1.3.- Fundamentos de Derecho.

El actor sustentó sus peticiones en las siguientes normas:

- Artículo 183, numeral 4°, de la Constitución Política:

A juicio del actor, la solicitud del demandado para obtener un vehículo oficial adicional y disponerlo para el uso de su hija constituye una indebida destinación de dineros públicos,

"(...) no solo porque, se utilizó un VEHICULO OFICIAL, sino que para que el mismo funcione, se debe aprovisionar de GASOLINA, mantenerlo en las mejores condiciones de funcionamiento y todo ello, se CANCELA, con DINEROS PUBLICOS, igualmente los seguros CONTRA TODO RIESGO y el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, se CANCELAN con DINEROS PUBLICOS, que son del presupuesto de la Cámara de Representantes. De otro lado, el VEHICULO, representa un valor monetario, por lo tanto son 'DINEROS PUBLICOS' que por decisión del Representante JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ, se les está dando una indebida destinación, pues el dejar un VEHICULO OFICIAL, que era para su uso personal y para el cumplimiento de las funciones como Representante a la Cámara, en manos de su hija, para su uso personal, está desviando el uso de unos dineros públicos". (fl. 3).

- Artículo 183, numeral 5°, de la Constitución Política:

En punto a la causal de pérdida de investidura prevista en esta disposición, el actor señaló:

“Para el presente caso, está demostrado que el señor JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ violó dicho ordenamiento constitucional, pues mientras a él le han sido asignados varios VEHICULOS, para su uso, existen otros Congresistas, que no hacen uso de esos beneficios, precisamente porque consideran que a los dineros públicos se les debe dar el uso adecuado, igualmente el Representante JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ, recibió un vehículo adicional, en contraprestación por haber votado, por el Señor JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO, para el cargo de Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes”. (fl. 6).

- Artículo 296, numerales 4° y 5°, de la Ley 5ª de 1992:

La supuesta infracción de estas disposiciones por parte del demandado, la justificó el actor de acuerdo con lo dicho para fundamentar la alegada violación de los preceptos constitucionales anteriormente aludidos, en particular por el hecho de que el Congresista habría dejado a disposición de su hija el segundo automotor oficial a él asignado.

2.- Contestación de la demanda.

El Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez, a través de apoderado judicial, contestó la demanda y en primer lugar señaló que el Secretario General de la Cámara de Representantes no cuenta con la función de asignar vehículos a los integrantes de esa célula legislativa, razón por la cual no puede predicarse la existencia de algún tráfico de influencias respecto de un funcionario que carece de competencia para la asignación de automotores oficiales.

Señaló que la función de asignar vehículos del Estado a los Representantes a la Cámara le corresponde al Director Administrativo de esa Corporación y que, en efecto, el demandado tiene a su disposición dos automotores oficiales, ambos para su uso personal y desplazamiento; el primero de ellos -con blindaje- para desplazarse en la ciudad de Santiago de Cali y en el Departamento del Valle del Cauca, cuya asignación obedeció a las amenazas que él y su familia han recibido, las cuales se dieron a conocer a las autoridades competentes; el segundo

automotor -sin blindaje- lo utiliza el demandado para sus desplazamientos en el Distrito Capital de Bogotá.

Agregó que debido a las referidas amenazas, el Congresista demandado solicitó a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes que se abstuviera de asignar un conductor para el vehículo que circularía en la ciudad de Bogotá D.C., por cuanto el automotor sería conducido por el propio Representante a la Cámara y en algunas ocasiones, para su seguridad, por su hija Luz Patricia Martínez Arias, quien eventualmente acompaña a su padre.

Indicó que no es cierto que el demandado hubiese asignado el vehículo oficial que circula en Bogotá D.C., para el uso personal de su hija, toda vez que dicho bien es el único automotor con el cual cuenta el Congresista para sus desplazamientos en esta ciudad.

Manifestó que el día 5 de abril de 2011, el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez salió de su residencia junto con esposa e hija hacia las instalaciones del Congreso de la República, dado que a las 2:00 P.M., debía asistir a la sesión convocada para la Plenaria de la Cámara de Representantes, por lo cual, una vez arribaron a dicho lugar, el demandado encomendó a su hija la conducción del automotor oficial con el propósito de que regresara junto con su madre a su residencia y a la altura de la calle 116 con carrera 14, aproximadamente a las 4:45 P.M., el vehículo en el cual se desplazaban la esposa e hija del aquí demandado colisionó con otro automotor, sin arrojar, por fortuna, víctima alguna.

Expresó que una vez se produjo el accidente de tránsito, de ello se le informó al Congresista demandado, quien de manera inmediata se desplazó al lugar de los hechos y alcanzó a arribar allí mientras se surtían las diligencias de tránsito respectivas.

En relación con lo expuesto en el numeral séptimo de los hechos de la demanda, según el cual el demandado firmó un formato de asistencia de peritos para que la aseguradora asumiera el costo de los daños sufridos por el automotor, señaló que ello era cierto, dado que el Congresista Martínez Gutiérrez llegó al lugar de los hechos a atender las <<circunstancias del accidente>> y encontró que la persona encargada de la asistencia técnica del seguro del automotor se encontraba allí,

para efectuar la recopilación de información necesaria para diligenciar el aludido formato de servicio de asistencia pericial.

Respecto del último de los hechos, consistente en que para el momento del accidente de tránsito el demandado se encontraba en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, razón por la cual “... *no podía estar a la misma hora en dos puntos diferentes ...*”, reiteró que el Representante a la Cámara sí logro llegar al lugar de los hechos para el momento en el cual se llevaban a cabo las diligencias de tránsito pertinentes.

En punto a la argumentación que expuso el actor en el libelo introductorio para sustentar las causales de desinvestidura en contra del demandado, se indicó en la contestación de la demanda que no es cierto que por el voto emitido por el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez a favor de quien accedió al cargo de Secretario de la Cámara de Representantes, el Congresista hubiere obtenido como contraprestación un automotor oficial adicional, comoquiera que dicho voto <<*fue irrelevante, fue uno más*>>, amén de que dicho servidor del Estado se eligió por unanimidad de votos.

Insistió en el hecho de que el Secretario de la referida Corporación Legislativa carece de competencia para asignar automotores oficiales a los Representantes a la Cámara y que es usual, además, que el Congreso de la República asigne dos vehículos oficiales a sus Congresistas para el desplazamiento de éstos por el territorio nacional.

Frente a la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos, el demandado sostuvo que no ha incurrido en dicha causal y a continuación efectuó unas consideraciones generales acerca de lo que en relación con tal causal de desinvestidura de los Congresistas ha expuesto el Consejo de Estado.

3.- Las pruebas decretadas en el proceso.

3.1.- Una vez se trabó la relación jurídico procesal, mediante auto de fecha 23 de junio de 2011, se abrió el proceso a su etapa probatoria (fls. 93 y 94); en dicho proveído se dispuso tener, como medios de prueba, con el valor que la ley les asigne, los documentos aportados por las partes con la demanda y con la contestación de la misma.

3.1.1.- Como pruebas solicitadas por el demandante, se decretaron las siguientes:

3.1.1.1.- Se requirió a la Secretaría General de la Cámara de Representantes para que certificare: *i)* cuántos y cuáles vehículos fueron asignados al Congresista demandado; *ii)* si para el día 5 de abril de 2011, a las 5:17 P.M., el Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez se encontraba <<*en sesiones de plenaria*>>; *iii)* con cuáles aseguradoras se encuentran amparados los automotores adscritos a la Cámara de Representantes y *iv)* <<*dónde se encuentra el vehículo de placas OSD 413 y por qué motivo*>>.

3.1.1.2.- Se requirió igualmente a la Secretaría de la Movilidad de Bogotá D.C., con el propósito de que remitiera copia autenticada del informe policial de tránsito No. A 0879482 y todos aquellos documentos relacionados con el accidente de tránsito descrito en la demanda.

3.1.1.3.- Se dispuso oficiar a la Compañía de Seguros Colpatria S.A., para que allegare al encuadernamiento copia auténtica del expediente No. 0851 y del servicio de asistencia No. 12401.

3.1.2.- Como pruebas pedidas por el demandado, se decretaron las siguientes:

3.1.2.1.- En lugar de una inspección judicial que se solicitó en la contestación de la demanda -la cual se denegó-, la Magistrada Sustanciadora inicial del proceso solicitó a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes el envío de la hoja de vida del Congresista demandado “... *con toda la documentación que se encuentra en el expediente, particularmente la referida a las denuncias sobre amenazas y la solicitud de no asignación de conductor*”.

3.1.2.2.- Los testimonios del Secretario General de la Cámara de Representantes y del Director Administrativo de esa misma Corporación Legislativa, para que <<*informe[n] todo cuanto sepa[n] sobre la asignación de vehículos*>> al Congresista.

Se denegó la recepción del ‘testimonio’ del propio Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez porque ostenta la condición de demandado en el proceso y, por consiguiente, se consideró que la prueba procedente sería el interrogatorio de parte.

3.1.3.- Como pruebas de oficio, se decretaron:

3.1.3.1.- Oficiar a la Compañía de Seguros Colpatria S.A., para que remitiere copia auténtica de: *i)* la póliza de seguro que amparaba el vehículo marca Chevrolet Optra de placas OSD 413, modelo 2005, cuyo tomador era el Congreso de la República - Cámara de Representantes; *ii)* los informes sobre siniestros que se hubieren presentado respecto de dicho automotor y *iii)* que se certificare acerca de los amparos cubiertos por la aludida póliza de seguros, así como los pagos que en virtud de la misma se hubieren producido por siniestros y los descuentos por no reclamación.

3.1.3.2.- Oficiar a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes para que informare sobre el procedimiento de asignación de vehículos de esa Corporación al servicio de los Congresistas; de las personas que *<<gozan de dicho beneficio>>* y del mantenimiento de los automotores. También se le requirió para que aportare copia auténtica de la tarjeta de propiedad del vehículo Chevrolet Optra de placas OSD 413 y de su correspondiente seguro obligatorio para el año 2011 e igualmente certificare a quién se le asignó el aludido bien automotor.

3.2.- Posteriormente, por medio de proveído de 19 de julio de 2011 (fls. 294 y 295), se reiteraron algunos de los requerimientos hechos en el auto que abrió a pruebas el presente asunto y se decretaron, de oficio, nuevas pruebas, a saber:

3.2.1.- Se requirió a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que aportare copia autenticada del registro civil de nacimiento de la ciudadana Luz Patricia Martínez Arias.

3.2.2.- Se solicitó a la oficina de correspondencia de la Cámara de Representantes que *<<envíe al despacho la relación de los documentos recibidos el 29 de julio de 2010, dirigidos a la Dirección Administrativa de la Cámara indicando el destinatario, el remitente y el funcionario que lo recibió>>*.

3.2.3.- Se exhortó a la Oficina de Talento Humano de la Cámara de Representantes para que remitiere, en copia auténtica, los actos administrativos por medio de los cuales se autorizó la conducción de los vehículos oficiales asignados al Congresista Juan Carlos Martínez Gutiérrez y de los documentos que soportaron su expedición.

3.2.4.- Se ordenó, además, que la División de Servicios de la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes remitiere la actuación relacionada con las reclamaciones, trámites y los pagos por concepto de siniestros del vehículo de placas OSD 413, asignado al Congresista Martínez Gutiérrez, en particular el accidente de tránsito que ocurrió el 5 de abril de 2011, así como los estudios relativos a la incidencia en el valor de la prima de la póliza que amparó el referido automotor oficial.

3.2.5.- Finalmente, se solicitó a la Secretaría de Movilidad del Distrito Capital que allegare una copia autenticada de la licencia de conducción expedida a nombre de la ciudadana Luz Patricia Martínez Arias junto con los soportes para su emisión, requerimiento que debió efectuarse nuevamente en virtud de lo dispuesto por medio de auto calendado el 16 de agosto de 2011.

3.3.- Dentro de esta última decisión -de 16 de agosto de 2011-, se conminó a la Compañía de Seguros Colpatria S.A., para que: *i)* especificare cada uno de los pagos efectuados para atender el siniestro No. 1095 de 2011, el cual involucró al automotor de placas OSD 413; *ii)* remitiere copia autenticada de los certificados de renovación o modificación de la póliza de seguros No. 8001073033, cuya vigencia inició el 16 de junio de 2011; *iii)* determinare la razón por la cual el Congreso de la República no tendría derecho a descuento por no reclamación respecto de la prima correspondiente a la referida póliza de seguros y *iv)* especificare los pagos efectuados por el siniestro No. 1095/11.

De otra parte, se requirió al Director de la División Administrativa de la Cámara de Representantes con el fin de que: *i)* expusiere la razón que motivó la petición de modificación de la póliza de seguros No. 8001073033 por menor valor del vehículo de placas OSD 413 y *ii)* detallare los pagos hechos a favor de terceros con ocasión del siniestro que amparó dicha póliza de seguro.

3.4.- El día 26 de septiembre de 2011 -y debido a que la documentación e información que se obtuvo para integrar el acervo probatorio no se encontraba completa-, se produjo una nueva decisión encaminada a obtener, de la Compañía de Seguros Colpatria S.A., una copia autenticada de la oferta que esa compañía presentó dentro de la licitación pública No. 010 de 2010, cuyo objeto consistió en *<<contratar el programa de seguros que ampare los bienes e intereses*

patrimoniales de propiedad de la Cámara y aquellos por los cuales sea legalmente responsable>>, específicamente en punto al amparo de seguros de automóviles.

También se solicitó a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes, lo siguiente: *i)* copia auténtica del pliego de condiciones de la aludida licitación pública 010 de 2010 -en lo relativo al cubrimiento de automotores-; *ii)* copia autenticada de la propuesta que para participar en dicho procedimiento de selección de contratista presentó la Compañía de Seguros Colpatria S.A., y *iii)* copia, igualmente auténtica, del contrato de seguros No. 161 de 2010 (fl. 481).

4.- Mediante proveído de 26 de octubre de 2011 se concluyó la etapa probatoria del proceso y se fijó una primera fecha para llevar a cabo la audiencia pública prevista en el artículo 10 de la Ley 144 de 1994 (fl. 581).

5.- La audiencia pública.

Esta diligencia se adelantó finalmente el 31 de enero del año 2012 con la asistencia de las partes y del señor Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado en su condición de Agente del Ministerio Público; el representante judicial del demandado también compareció a la diligencia.

Los alegatos que se presentaron durante el curso de la audiencia se resumen así:

5.1.- De la parte actora:

El señor Saúl Villar Jiménez reiteró, en general, lo expuesto en el libelo introductorio e hizo énfasis en el hecho de que cuando el Congresista demandado solicitó a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes la autorización para que, por motivos de seguridad, su hija pudiese conducir el vehículo oficial a él asignado, ella aún era menor de edad, con lo cual le impuso asumir una responsabilidad que no tenía por qué deferirle, dado el alcance de la misma, circunstancia que, a juicio del censor, resultó agravada porque ese memorial se acompañó con una cédula de ciudadanía que se expidió el día 31 de octubre de 2010, de lo cual se deriva que *“la supuesta licencia de conducción era aparentemente falsa”*.

Más adelante, el interviniente se detuvo en el análisis de las pruebas decretadas y tramitadas en el plenario para destacar las supuestas vulneraciones de la normativa vigente por parte del Representante a la Cámara demandado y señaló, en ese sentido, que la resolución expedida por el Director Administrativo de la Cámara de Representantes para asignarle el vehículo oficial de marca Chevrolet para uso personal estableció, con claridad, que dicho automotor sólo podía conducirse por el demandado o por alguien de su UTL, debidamente autorizado.

Destacó, de otra parte, que el día en el cual la hija del Representante a la Cámara resultó involucrada en el accidente de tránsito, el Congresista aseveró y dejó constancia de ello en el documento de asistencia de peritos No. 1241, que él era quien conducía el automóvil oficial al momento de producirse el impacto con el otro automotor.

Al entrar a establecer los supuestos normativos que se consideran transgredidos con las conductas desplegadas por el Representante a la Cámara aquí investigado, el demandante concentró su intervención en el supuesto previsto en el artículo 183, numeral 4°, de la Constitución Política, el cual, según la Jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, como dineros públicos debe considerarse *“todo lo que hace parte del tesoro público”*.

En opinión del actor, esa Jurisprudencia ha destacado que *“los dineros públicos, es decir, el caudal del Estado conformado por los impuestos, las tasas, las contribuciones **y los recursos de capital deben cumplir la destinación prevista en el respectivo Presupuesto**, de suerte que se haga efectivo el mandato del artículo 345 de la Constitución Política”*. El énfasis interpretativo de la causal no ha de colocarse sobre la expresión ‘dineros públicos’ sino en la forma en que se puede llevar a cabo su correcta destinación (...), razón por la cual agregó que, *“la indebida destinación del vehículo es indebida destinación de dineros públicos”* (Énfasis añadido por el actor).

Señaló, asimismo, que la presencia en el ordenamiento jurídico de la causal supuestamente vulnerada tiene por objeto *“brindar transparencia de lo que es el servidor público”*, empero, a su juicio, la actuación del demandado no lo fue, habida consideración de que el Congresista debió pagar un conductor de confianza con el dinero destinado a cubrir los costos de su UTL, a saber: *“una asignación de 50 salarios mínimos legales mensuales (...) con los cuales deben*

*contratar, secretaria, **CONDUCTOR**, mensajero y asesores” y no encomendar esa labor a su hija menor de edad, quien asumió un riesgo que no le correspondía y además no es funcionaria de la Cámara de Representantes, tal como lo exigen las normas que regulan la asignación de vehículos, en particular la Resolución 0556 del 2 de marzo de 2011, expedida por la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes.*

Reiteró que una vez el demandado elevó la solicitud a la aludida Dirección Administrativa para que le fuese permitido a su hija conducir el vehículo oficial por motivos de seguridad, ella no tenía 18 años y enfatizó nuevamente en el hecho de que, según su juicio, constituye una cuestión muy delicada atribuir a una menor de edad una responsabilidad de tan alta envergadura, como lo es la conducción de un vehículo oficial. A continuación, el actor mencionó que la conducción de vehículos es catalogada como peligrosa.

Añadió que, eventualmente, pudo presentarse un fraude procesal y una falsedad en documento público, toda vez que la licencia de conducción que aportó el Representante a la Cámara para obtener la autorización ante la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes para que su hija pudiese conducir el vehículo oficial a él asignado *“puede ser falsa, y así se desprende de la respuesta dada por la Secretaria de la Movilidad, donde manifiesta, que la única licencia expedida a la Señorita LUZ PATRICIA MARTINEZ ARIAS, es la expedida el 18 de enero de 2011, lo que amerita que se compulsen copias de esta actuación a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia”.*

Indicó, además, que los gastos concernientes al vehículo -mantenimiento, SOAT y demás erogaciones-, se cargan al erario y dado que el Congresista demandado destinó el vehículo oficial para el uso de su hija incurrió entonces en una indebida destinación de dineros públicos.

También adujo que el día del accidente el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez arribó a la sede del Congreso alrededor de la 1:00 P.M., y encargó a su hija retornar junto con su madre a su residencia, desconociéndose cuál fue el uso que se le dio al vehículo oficial entre la 1:00 y las 5:00 P.M., pero lo cierto es que a esta última hora, la hija del demandado ocasionó una colisión de vehículos y a ello adicionó que la esposa del demandado no fue llamada a rendir testimonio sobre el accidente ocurrido.

Recalcó, finalmente, que los bienes del Estado no se pueden utilizar como si pertenecieran al peculio personal de los funcionarios públicos y de sus familias, pues ello contribuye al despilfarro de dineros estatales, de ahí el deber de *“moralizar a todo aquel funcionario que pretenda darle un uso indebido a los recursos del Estado”*. (fls. 614 a 625).

5.2.- Intervención del Ministerio Público.

El representante del Ministerio Público señaló que la solicitud de pérdida de investidura se estructuró sobre la base de la supuesta configuración de las causales de desinvestidura de Congresistas, consistentes en: *i)* indebida destinación de dineros públicos y *ii)* tráfico de influencias debidamente comprobado.

Indicó que el primer cargo se sustentó en que al Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez se le asignaron dos vehículos oficiales para su uso personal, uno de los cuales, el destinado para su circulación en la ciudad de Bogotá D.C., habría sido indebidamente conducido por su hija, quien produjo un accidente en el cual se causó un daño grave al automotor de propiedad de la Cámara de Representantes y a otro de propiedad de un tercero.

En cuanto a la configuración de la primera causal de pérdida de investidura alegada *-indebida destinación de dineros públicos-*, el ente de control sostuvo que en múltiples fallos proferidos por el Consejo de Estado se ha hecho referencia a su sentido y alcance, así como también se ha precisado que la estructuración de esa causal de desinvestidura se puede presentar por vía directa o indirecta; la primera, por cuanto la persona *-al ser ordenadora del gasto-*, dispone ilícitamente de los dineros públicos y la segunda se presenta cuando, no obstante de que el Congresista no es el ordenador del gasto, propicia una destinación de los recursos diferente a aquella prevista en la ley.

El Ministerio Público, a continuación, se pronunció en punto a la noción de la expresión dinero y destacó que su indebida destinación tiene lugar cuando se *‘traicionan’* fines estatales y cuando los dineros públicos se invierten en propósitos no autorizados, frente a lo cual descartó que el Congresista demandado hubiere incurrido, de manera directa, en la causal deprecada, dado que el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez no actuó como ordenador del gasto; sin embargo,

expresó que debía analizarse si el demandado, de todas maneras, incurrió en la causal, pero ello sería bajo la modalidad indirecta.

Sobre esa base manifestó cómo a partir de los hechos acreditados en el expediente resulta factible deducir que: *i)* ocurrió un accidente de tránsito en el cual se involucró un automóvil de propiedad de la Cámara de Representantes; *ii)* al momento del hecho, el vehículo era conducido por la hija del Representante a la Cámara demandado; *iii)* se causaron daños, los cuales se cubrieron con la póliza de seguros respectiva, es decir que el seguro contratado por la Cámara de Representantes para cubrir los riesgos atinentes al vehículo oficial se hizo efectiva y sufragó los gastos derivados del siniestro, por lo cual se dio cumplimiento a un contrato celebrado entre la aseguradora y la tomadora Cámara de Representantes, regido por el Código de Comercio.

Adicionó a lo anterior que la afectación de la póliza de seguros para la atención del siniestro no constituye una conducta indebida, porque el dinero *“no se destinó a bienes prohibidos o no previstos por el ordenamiento jurídico”*, pues lo que hizo la aseguradora fue asumir los amparos tomados por la ocurrencia de ese riesgo (colisión de vehículos), el cual, pese a haber acaecido con la intervención de una persona ajena a la entidad, lo cierto es que el resultado del mismo le fue atribuido a la Cámara de Representantes, por tener la calidad de asegurada y porque el evento generador se realizó a través de un vehículo oficial de propiedad de dicha Corporación y en ejercicio de una actividad riesgosa.

Concluyó el Ministerio Público que en el presente caso no se configura la primera causal de desinvestidura, porque *“el vehículo se cataloga como un bien mueble y no como dinero”*, amén de que *“la utilización de la póliza para el cubrimiento de los daños ocasionados a terceros (taxi) con los bienes de la entidad y la naturaleza privada de los dineros utilizados por la Compañía de Seguros para sufragar los daños ocasionados tanto al vehículo oficial asegurado como el de la víctima, son circunstancias que impiden la concreción de los elementos que estructuran la causal de pérdida de investidura que se le imputa al congresista”*.

Estimó, además, que aunque no se configuró la causal de pérdida de investidura invocada por la parte actora, lo cierto es que, según su criterio, sí se presentaron irregularidades por lo cual instó a la Corporación para que compulse copias del expediente a las autoridades competentes con el propósito de que se investigue si

el Representante a la Cámara habría incurrido, o no, en conductas sancionables a la luz de las normas penales y disciplinarias.

En relación con la segunda causal por la cual se solicitó la desinvestidura del demandado *-tráfico de influencias debidamente comprobado-*, el señor Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado acudió nuevamente a la Jurisprudencia de la Corporación acerca de su sentido y alcance y, con base en ello, consideró que en este caso no se puede entender configurada la causal, dado que no se probó una relación entre el voto emitido por el demandado para elegir Secretario General de la Cámara de Representantes y la asignación del segundo vehículo oficial para el servicio del demandado.

Resaltó que el demandado no podía dejar de emitir su voto en la referida elección y señaló que dicho voto es secreto, a lo cual añadió que en el expediente obra prueba fehaciente de que el Secretario General de la Cámara de Representantes no tiene a su cargo la asignación de vehículos de esa Corporación legislativa, toda vez que ello es una función asignada a la Dirección Administrativa de esa misma célula legislativa.

Por consiguiente, el Ministerio Público tampoco encontró configurada la solicitud de pérdida de investidura con base en la causal de tráfico de influencias debidamente comprobado.

5.3.- Del Congresista demandado.

El apoderado judicial del Congresista Juan Carlos Martínez Gutiérrez intervino en la audiencia pública de alegaciones y, en primer lugar, destacó lo que en su sentir constituyen imputaciones temerarias a partir de las afirmaciones hechas por el actor, encaminadas, según su juicio, a descontextualizar la institución de la pérdida de investidura.

Reiteró que en el presente asunto no se configuró una sola de las causales de desinvestidura alegadas.

Respecto de la primera de ellas *-indebida destinación de dineros públicos-* insistió en lo que sostuvo en el escrito de contestación de la demanda y añadió que no resulta factible confundir dinero público con el uso que se le concede a un bien

mueble, para lo cual destacó que el recurso público en el caso *sub lite* se agotó en el momento en el cual se compró el vehículo por parte de la Cámara de Representantes y se contrató la póliza para cubrir los riesgos que por su utilización llegaren a presentarse.

Enfatizó, además, en que según la normativa vigente, la causal de pérdida de investidura *sub examine* se configura cuando se trata de dineros públicos, diferente al uso que se le otorga a un bien público.

Expresó que de las pruebas que obran en el encuadernamiento se deriva que realmente no se afectó el presupuesto de la Cámara de Representantes, pues esa Corporación no resultó obligada a pagar indemnización y/o reclamación alguna por concepto del siniestro que ocurrió el 5 de abril de 2011.

En cuanto a la segunda causal de desinvestidura alegada por el demandante - *tráfico de influencias debidamente comprobado*- sostuvo asimismo que no se configuró, habida cuenta que se acreditó que el Secretario General de la Cámara no tiene a su cargo la función de asignar vehículos, amén de que los votos emitidos por los integrantes de la Cámara de Representantes son libres y secretos, con lo cual no puede afirmarse -como según él, lo hizo temerariamente el actor-, que hubiere existido un tráfico de influencias.

Frente a las supuestas irregularidades relacionadas con el accidente y con el uso del vehículo se indicó, por parte de la defensa del demandado, que éste afronta una situación excepcional, según lo corrobora el fehaciente nivel de riesgo calificado por la Policía como extraordinario y ello justifica la solicitud que en su momento elevó el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez para que no se le asignare conductor y para que se autorizare a su hija la conducción ocasional del automóvil oficial y así *"refugiarse en su familia"*.

Acerca de la supuesta alteración de la licencia de conducción de la hija del demandado, la defensa sostuvo que se trata de una hipótesis carente de fundamento, pues las dos licencias que se aportaron al expediente tienen plena validez, sin que sea cierto que para al momento del accidente la hija del Congresista hubiere sido menor de edad e indicó que junto con el escrito de su intervención aportaría la primera de las licencias de conducción de la ciudadana Martínez Arias.

Finalmente negó que el Representante a la Cámara cuestionado hubiere incurrido en faltas a la ética y le restó importancia a que en el documento que dio inicio al trámite ante la aseguradora figure el señor Martínez Gutiérrez como conductor del vehículo, cuando en realidad lo era su hija, puesto que lo importante, afirmó, dice relación con que en toda la documentación relativa al accidente aparece la señorita Martínez Arias, aunque reconoció que el Congresista sí suscribió el documento que presentó la red de asistencia de la aseguradora. De conformidad con lo anterior, el apoderado judicial del demandado le solicitó al Consejo de Estado desestimar la solicitud de pérdida de investidura elevada por el demandante.

II.- CONSIDERACIONES

1.- Competencia.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado es competente para decidir la solicitud de pérdida de investidura de Congresistas, de conformidad con los dictados de los artículos 184 y 237 -numeral 5- de la Constitución Política, 1 de la Ley 144 de 1994 y 37 -numeral 7- de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

2.- La Condición de Congresista del demandado.

La calidad de Representante a la Cámara del demandado se encuentra acreditada, a través de la copia autenticada del acto por medio del cual el Consejo Nacional Electoral declaró que el señor Juan Carlos Martínez Gutiérrez resultó electo Representante a la Cámara por el Departamento del Valle del Cauca, a nombre del Partido de Unidad Nacional - Partido de la U, para el período constitucional 2010 - 2014 (fl. 259) y con la copia auténtica de la Resolución No. 1773 de 2010, por medio de la cual dicha autoridad Electoral declaró igualmente elegido al referido señor Juan Carlos Martínez Gutiérrez en dicho cargo de elección popular (fls. 10 a 19).

3.- La Pérdida de Investidura¹.

¹ Se reiteran las consideraciones expuestas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 11 de diciembre de 2007, exp. 10010315000200601308 00 (PI), actor Saúl Villar Jiménez.

El de pérdida de investidura es un procedimiento judicial, de raigambre constitucional, como consecuencia del cual puede, el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, disponer la ruptura del vínculo surgido entre un Congresista elegido —quien obra como demandado—, la sociedad y sus electores, ligamen surgido en virtud del ejercicio, por parte de éstos, del derecho a elegir y participar en la conformación del poder político consagrado en el artículo 40 constitucional y como corolario de la previsión contenida en la norma fundamental de acuerdo con la cual el Congresista, una vez elegido, asume diversos compromisos y responsabilidades de carácter ético, jurídico y político ante la colectividad y de cara a los sufragantes, cuya inobservancia constituye fuente de responsabilidad, según lo prevé el artículo 133 de la Carta Política, al tenor del cual “*el elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura*”.

De este modo, el artículo 184 de la Constitución Política dispone que la pérdida de la investidura de los Congresistas sea decretada por el Consejo de Estado, previo agotamiento del procedimiento que señala la ley, con fundamento en las causales previstas en la propia Carta Política. También prevé la Constitución que la solicitud de pérdida de investidura de los Congresistas pueda ser formulada tanto por la mesa directiva de la Cámara correspondiente, como por cualquier ciudadano; de ahí que la regulación del procedimiento respectivo responda a las características de las acciones públicas —términos perentorios, período probatorio muy breve y una audiencia pública en la cual las partes tengan la oportunidad de esgrimir las argumentaciones tendientes a esclarecer los hechos que sirven de *causa petendi* y que han sido puestos en conocimiento del juez—, de suerte que el trámite previsto en la Ley 144 de 1994 tiene por finalidad preservar la integridad ética del Congreso de la República, como piedra angular del sistema democrático en su condición de depositario de la soberanía popular, entre cuyas potestades se encuentra la trascendental de la expedición de las leyes.

En consecuencia, al instituir la acción pública de pérdida de investidura de los Congresistas, el Constituyente de 1991 adoptó un instrumento para efectivizar el marco jurídico, democrático y participativo que trazó la Carta desde su mismo Preámbulo con el propósito de impulsar la integración de la comunidad nacional y la consecución de un orden político y social justo. Por ello, según se ha señalado, claro

objetivo de la instauración del cauce procesal en comento lo constituye la garantía de la transparencia absoluta de parte de los integrantes del órgano legislativo.

Se trata, por tanto, de un escenario procesal de estirpe sancionatoria que puede culminar ora con el decreto de la pérdida de investidura del congresista procesado, ora con la denegación de dicha declaratoria. Sea como fuere, se tiene por indiscutible que, dada su naturaleza punitiva, resultan aplicables al procedimiento en cuestión, en lo pertinente, todas las garantías consagradas en el artículo 29 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual, sin género alguno de distinción es que, *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*.

En línea con cuanto se viene sosteniendo, la Sala ha afirmado lo siguiente:

“Por mandato del artículo 184 de la Constitución Nacional, la pérdida de investidura de Congresistas es decretada por el Consejo de Estado y atendiendo las etapas especiales que señala la ley, en el artículo 183 ibídem se enuncian las casuales, ellas hacen relación a expresas prohibiciones o conductas en que, tanto Senadores como Representantes a la Cámara no pueden incurrir, de lo contrario pierden su investidura.

La Constitución dispuso que la pérdida de investidura de Congresistas puede ser formulada por la Mesa Directiva de la Cámara o por cualquier ciudadano. Dicho mecanismo se instituyó con las características de las acciones públicas y se adelanta observando el trámite previsto en la Ley 144 de 1994, tiene por finalidad preservar la integridad del Congreso de la República, Corporación de primordial significado en un sistema democrático, depositario de la soberanía popular, se hallan a su cargo trascendentales potestades, entre ellas la función legislativa.

(...)

Como acción pública que es, una vez ha sido instaurada la solicitud, la función jurisdiccional se pone en marcha, no queda al arbitrio del actor desistir de la demanda, tampoco es viable el desistimiento de los elementos de convicción que se hayan aducido. Dado que esta acción tiene por finalidad preservar un bien superior, cual es la prevalencia del interés público de la comunidad nacional, asegurando la moralidad de sus representantes en el órgano legislativo, no proceden los formalismos previstos en otros estatutos procesales, que a veces se convierten en obstáculos para la correcta administración de justicia. Este proceso se adelanta en todo caso observando el debido proceso y derecho de defensa, con sujeción a las reglas previstas en la Ley 144 de 1994.

Se dirá también que la invocación de la causal de pérdida de investidura, no obedece a la apreciación personal del demandante, ella debe guardar lógica relación con los hechos que sirvan de fundamento a

*la solicitud y el juez, está obligado a examinar los hechos denunciados, de ejercer la facultad oficiosa para decretar las pruebas que considere necesarias para esclarecer la verdad*² (Subrayas en el texto original).

4.- El caudal probatorio que obra en el expediente.

Dentro de la respectiva etapa procesal y con el lleno de los requisitos legales, se recaudaron los siguientes elementos probatorios:

4.1.- Mediante oficio 1124.11 de julio 6 de 2011 (fl. 107), el Jefe de División de Servicios de la Cámara de Representantes expresó que el procedimiento para la asignación de los vehículos de propiedad de dicha Corporación, así como su uso, gastos y mantenimiento se encuentra regulado en el artículo 4 del Decreto 2445 de 2000, en la Resolución 3689 de diciembre 10 de 2010 y en la Resolución 3150 de noviembre 5 de ese mismo año.

También indicó en el citado oficio, que *<<dentro de las funciones de la División de Servicios están las de recibir y entregar los vehículos de acuerdo a los Actos Administrativos proferidos por la Dirección Administrativa y la Secretaría General de la Cámara de Representantes, y que los criterios para la asignación de los vehículos son estrictamente de estas dependencias>>* (fls. 107 y 108).

4.2.- A folio 102 obra copia simple, pero aportada por la División de Servicios de la Cámara de Representantes, del acta de *"INVENTARIO DE ENTREGA DE VEHICULOS"*, según la cual el día 10 de marzo de 2011 se le asignó al Congresista Juan Carlos Martínez Gutiérrez el automotor marca Chevrolet Optra, de placa OSD 413, modelo 2005, color azul.

4.3.- Reposo igualmente en el expediente la copia autenticada de la tarjeta de propiedad del referido vehículo a nombre de la Cámara de Representantes (fl. 121).

4.4.- Se allegó una copia auténtica del seguro obligatorio expedido por la compañía de seguros La Previsora S.A., el 30 de junio de 2010 respecto del automotor oficial Chevrolet Optra, de placa OSD-413, cuyo tomador lo fue la

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de mayo de 2000; Consejero Ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado; exp. AC-9878.

Cámara de Representantes y con una vigencia a partir el 23 de julio de 2010, hasta el 23 de julio de 2011 (fl. 122).

4.5.- El día 8 de julio de 2011 (fls. 125 a 130), se recepcionó el testimonio del señor Secretario General de la Cámara de Representantes, quien en relación con el conocimiento de los hechos materia de proceso expuso: *<<A penas lo que da[n] cuenta los medios de comunicación y lo enviado por el honorable despacho de la Magistrada, que dieron cuenta los medios de comunicación de un accidente presentado con el vehículo asignado al doctor Martínez>>*.

En punto a la asignación de vehículos, su control y supervisión, el declarante señaló: *<<Esa función le corresponde a la Dirección Administrativa y a la División de Servicios>>*.

Acerca del personal autorizado para conducir los vehículos de propiedad de la Cámara de Representantes, el testigo expuso:

“En los despachos donde hay conductor, es decir donde existe el cargo de conductor, éstas personas son las que cumplen esta tarea, para el caso de los representantes salvo que ocupen alguna dignidad ya sea como miembros de la mesa directiva de la plenaria o de las comisiones no tiene asignado dentro de su planta de personal el cargo de conductor dándose el caso que, utilicen para tal propósito los servicios de los asistentes, en el cargo de asistente que es un cargo de muy amplias funciones para que realice esa labor, en otros casos hay representantes que ellos mismos excepcionalmente conducen los vehículos que le son asignados, conozco algunos casos de algunos representantes que ellos mismos conducen sus vehículos y éstos vehículos en su mayoría se asignan por cuestiones de seguridad y en algunas ocasiones los conducen miembros de entidades de seguridad del Estado, por ejemplo les asignan un escolta, eso es lo que se da en la práctica”.

Se le preguntó al testigo si un familiar, particularmente un hijo, de un Representante a la Cámara está autorizado, o no, para conducir vehículos oficiales, a lo cual contestó:

“(…) salvo alguna circunstancia de fuerza mayor no existe esta autorización o esta facultad, pero pueden presentarse circunstancias excepcionales donde no solamente la hija sino cualquier persona podría manejar estos vehículos en caso de un accidente, o una urgencia por razones de salud, en el caso en que vaya conduciendo y me dé un ataque, pero la regla es que los vehículos los deben conducir los representantes o sus funcionarios o conductores”.

Con base en lo que contestó el declarante, se le preguntó acerca de si existe, o no, un protocolo obligatorio para informar a la <<mesa representativa>> (sic) o si simplemente se pasa por alto la situación, a lo cual contestó:

“Pues si la situación la amerita debe llamar, estoy hablando de hechos que supuestamente ya han ocurrido, desde luego por ejemplo los vehículos están retirados de la ciudad en otras regiones los parlamentarios solicitan autorización para contratar a alguna persona que los traiga de esas regiones, para los casos de mantenimientos o para la devolución, o por ejemplo contratan una grúa y los traen desde la región y lo que sí es claro es que la responsabilidad sobre el vehículo está definido en el mismo acto que se le designa, ahí están las obligaciones y los compromisos que adquiere el representante”.

Agregó que los gastos por concepto de mantenimiento correctivo, seguro obligatorio y póliza del seguros para el automotor, los asume la Cámara de Representantes.

Se le indagó al testigo acerca de la asistencia del Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez a la sesión plenaria de esa célula legislativa el día 5 de abril de 2011 y aquel respondió:

“Pues de acuerdo al acta de la sesión publicada en la gaceta del Congreso 371 de junio 3 de 2011, el representante JUAN CARLOS MARTINEZ, sí asistió a la sesión y encontramos las siguientes actividades en relación con él:

Registró su asistencia a las 15:26, votó un informe de ponencia sobre el acto legislativo 090 en el registro electrónico a las 16:37, no aparece votando en el registro electrónico del articulado del acto legislativo 090 a las 16:44, votó afirmativamente el título y la pregunta de ese mismo proyecto según el registro electrónico de las 16:56, votó afirmativamente el impedimento presentado por el representante IVAN SANDOVAL, en relación con el proyecto 132 de 2009, según registro de las 17:06 de ahí en adelante revisada el acta no aparecen más actuaciones en las que haya participado el doctor Martínez siendo la siguiente a la que tuvo lugar a las 17:30 y el último registro de votación verificado a las 19:25 igualmente acudió el personal a mi cargo a la revisión del video de la sesión y como éstas no son planos generales de las sesiones salvo de algunos instantes del desarrollo de las mismas, no se pudo determinar por este mecanismo si para la hora precisa que se pregunta en el requerimiento del despacho se encontraba o no presente el doctor Martínez”.

El Secretario General de la Cámara de Representantes añadió:

“(…) el número de vehículos que se le asignan a cada representante obedece a varios criterios, primero el nivel de riesgo que tenga, segundo

si no es de la capital se procura asignársele un vehículo para que se transporte de su región y otro para que se transporte en la ciudad de Bogotá, desde luego todo ello de acuerdo a la disponibilidad que tenga la entidad dándose la circunstancia que hay parlamentarios que tienen dos vehículos que es lo de mayor ocurrencia como hay algunos que por su alto riesgo tienen vehículos adicionales que se envían a las regiones o que se llevan los representantes a sus regiones la Cámara no tiene una infraestructura para ejercer un control sobre el uso de los mismos y éste aspecto queda bajo la responsabilidad y protestad (sic) del parlamentario. En relación con los de acá se ejerce control de los que se asignan a los miembros de las mesas directivas y a los que se les asignan a algunos funcionarios de la entidad, sobre los que se le asignan a los representantes existe la misma condición en los que me refería a los que se llevan para otras regiones, es decir al asignarles los vehículos a los representantes éstos quedan con la autonomía para llevarlos a cualquier parte a donde él se dirija o a donde ellos se transporten, puedo afirmar que la entidad no tiene mecanismos que le permitan establecer dónde se encuentra de manera precisa un vehículo asignado a un representante que ese vehículo puede estar en Bogotá hoy, mañana puede estar en Cúcuta, digamos lo que aquí impera es el autocontrol cada representante asume la responsabilidad”.

Se le preguntó al testigo acerca de los requisitos que se exigen para ejercer el cargo de conductor de la Cámara de Representantes, así como la persona encargada de asignar los conductores y si los servicios que éstos prestan resultan obligatorios para los Congresistas. A estas preguntas, el declarante contestó:

“Primero que tengan licencia de conducción vigente y pero debo (sic) precisar que el cargo de conductor en la Cámara sólo existe en las comisiones un conductor para el presidente de la respectiva comisión en la mesa directiva de la Cámara un conductor para los miembros de la mesa directiva uno para cada uno, en la Secretaría General un conductor y en la oficina de control interno un conductor, no hay más conductores de planta y en ese caso sí corresponde utilizar sus servicios y estas personas son las responsables fiscales para dichos vehículos”.

En relación con el conocimiento de la Secretaría General de la Cámara de Representantes sobre la conducción del vehículo oficial de placas OSD 413 por parte de la hija del Representante Martínez Gutiérrez el día 5 de abril de 2011 y el cumplimiento de los requisitos para llevar a cabo tal actividad, el testigo sostuvo que en lo que concierne a la referida Secretaría no se recibió en ella información alguna al respecto.

De otro lado, se le preguntó al declarante sobre el procedimiento a seguir para la asignación de vehículos a los Representantes a la Cámara producto de amenazas en su contra, frente a lo cual indicó:

“Para estos casos precisos la Policía Nacional hace un estudio, evaluación de riesgo y con unos procedimientos ya de esta entidad clasifican el nivel de riesgo que le asiste a cada congresista y recomienda un esquema de seguridad que puede ser variable dependiendo de ese nivel de riesgo en cuanto al número de escoltas que deba tener, las medidas que debe tomar el representante en sus traslados en su desplazamiento, el tipo de vehículos que deben acompañarlos, por ejemplo si debe contar con vehículos blindados, ahora mismo la Policía Nacional tiene un consolidado de estudios de riesgos, si están en un nivel alto y ameritan esas medidas de protección especialmente la de suministrarles vehículos blindados sin que la entidad del momento pueda satisfacer a cabalidad esas recomendaciones ya que tenemos un déficit en la materia en cuanto al número de vehículos y a las condiciones en que se encuentran los mismos, es decir no hay suficientes y además de ello muchos se encuentran en deplorables condiciones”.

Al declarante se le interrogó sobre la existencia, para el día 5 de abril de 2011, de un conductor al servicio del Congresista y respondió en sentido negativo, pues reiteró que en la planta de personal adscrita a la Secretaría General de la Cámara de Representantes los conductores sólo *<<están reservados para las altas dignidades>>*.

4.6.- El día 14 de julio de 2011 (fls. 157 a 166), se practicó diligencia de testimonio del Director Administrativo de la Cámara de Representantes, quien sostuvo:

“Específicamente no sé qué ocurrió el 05 de abril pero si se relaciona con lo del vehículo del honorable representante JUAN CARLOS MARTINEZ, me enteré por los medios de comunicación y por las notificaciones emitidas por este Despacho.

A partir de esta administración de conformidad con la ley 1318 de 2009, los vehículos de los honorables representantes son asignados por la Dirección Administrativa, éste es un proceso que se empezó a adelantar desde diciembre de 2010, que quien le hace seguimiento y control a los vehículos le corresponde al área de servicios que es quien tiene a cargo ese control.

“.....

La mayoría de los vehículos asignados a los honorables representantes se hizo en la administración anterior, posteriormente se sacó una resolución para efectos de utilizar un procedimiento para la asignación de los mismos en aras de una recomendación formulada por la Contraloría pero por lo regular se tiene en cuenta el grado de amenazas o persecución que tenga el honorable representante y para este caso específicamente el honorable representante JUAN CARLOS MARTINEZ, desde la administración pasada se pudo observar que habían temas de amenazas hacia él.

“.....

En el momento de cualquier eventualidad cualquiera de los honorables puede utilizar el mecanismo directo con la aseguradora a través del área de servicio porque allí contamos con una persona encargada de hacer los enlaces con los diferentes seguros pero igual lo puede hacer directamente con la aseguradora tampoco está especificado en algún documento cuál es el procedimiento que ellos deben realizar debido [a] que la mayoría de los representantes que están fuera de Bogotá pueden escoger el mecanismo que estimen pertinente teniendo en cuenta horas laborales, fines de semana o festivos”.

Se le preguntó al testigo si el Congresista Juan Carlos Martínez Gutiérrez reportó ante la División Administrativa de la Cámara de Representantes algún siniestro respecto del vehículo oficial de placa OSD 413, frente a lo cual señaló:

“Al despacho no llegó ninguna comunicación al respecto pero averigüé en la división de servicios tampoco se gestionó en esa área alguna eventualidad del vehículo en cuestión pero investigué con el señor que hace los enlaces con los seguros pero me informó que tramitó directamente con la aseguradora”.

También sostuvo que:

“Si se trata de los representantes ellos escogen quién les va a conducir el vehículo, si se trata de representantes de la mesa directiva ellos tienen directores, como representantes directores de las comisiones, los representantes que no corresponden a mesa directiva y a presidencia de comisiones ellos tienen su conductor y se les nombra a través de la dirección y los representantes que no tienen esas representaciones escogen sus conductores.

“.....

Desde la administración pasada y verificados los documentos que reposan en los archivos el doctor JUAN CARLOS MARTINEZ, aproximadamente desde julio de 2010 manifestó el no querer que su vehículo fuera conducido por ningún conductor y mediante oficio que allegó, manifestó que el vehículo lo conduciría él o una hija de él, anexo oficio de julio 29 de 2010, recibido la misma fecha y de igual manera anexo dos folios relacionados con la estación de San Francisco de fecha 31 de mayo de 2010, y un folio de fecha 31 de mayo firmado por el patrullero Hernández Miranda Adrián, me imagino que es el de la sección de denuncias de la Estación de San Francisco, de igual manera anexo fotocopias de la cédula de ciudadanía No. 1.136.884.637 de LUZ PATRICIA MARTINEZ ARIAS, y su licencia de conducción, quiero aclarar que estos documentos reposan en los archivos desde la administración pasada”.

Al testigo se le preguntó si la Cámara de Representantes efectuó, o no, una erogación para reparar el automotor oficial de placa OSD 413 y si el valor de la

póliza de los automotores de dicha Corporación, en especial el seguro a terceros, se incrementó como consecuencia del accidente de tránsito que sufrió el referido automóvil.

En cuanto a la primera pregunta, el declarante manifestó no tener conocimiento <<que se haya dado algún pago para este vehículo ni para cualquier evento se ha dado>>; frente al segundo punto expresó que por parte de la Cámara de Representantes <<no ha habido ningún pago adicional y menos por este caso, precisamente los seguros de los vehículos de la Cámara de Representantes cubren todos estos eventos>>.

Más adelante añadió que <<Todos los vehículos de la Cámara están asegurados, tienen SOAT y seguros contra todo riesgo>>.

También indicó el testigo: *i)* que la hija del Congresista no tiene vínculo laboral con la Cámara de Representantes; *ii)* que los conductores, por lo regular, son seleccionados por los propios Congresistas con cargo al presupuesto de su respectiva UTL y que existen casos en los cuales dichos servidores públicos se abstienen de designar conductores, por cuestiones de seguridad, entre otras razones; *iii)* que los documentos exigidos a quienes se vinculan como conductores en la Cámara de Representantes consisten en la cédula de ciudadanía, los antecedentes disciplinarios y fiscales y la licencia de conducción correspondiente; *iv)* que el automotor oficial de placa OSD 413 se le asignó al Congresista Martínez Gutiérrez en el mes de marzo del año 2011, a través de resolución No. 0556 y *v)* que la asignación de vehículos a los Representantes a la Cámara está a cargo de la Dirección Administrativa de esa Corporación.

4.7.- A folio 167 obra un escrito (original) que aportó el Director Administrativo de la Cámara de Representantes dentro de la diligencia de testimonio a él practicada, el cual consiste en una comunicación fechada el 29 de julio de 2010 -con nota de recibido ese mismo día-, suscrita por el Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez y dirigida a la entonces Directora Administrativa de esa célula legislativa, según la cual:

“Considerando motivos de seguridad tanto personal como familiar, debido a amenazas recibidas en meses pasados, me permito en primera instancia solicitar si es el caso que no me asigne conductor a mi cargo, además informar a usted que los vehículos que me sean asignados

serán conducidos directamente por mí, por mi hija Luz Patricia Martínez Arias y por los colaboradores de mi Unidad de Trabajo Legislativo”.

4.8.- Se aportó igualmente por el Director Administrativo de la Cámara de Representantes una copia simple de lo que en apariencia es la cédula de ciudadanía de la señorita Luz Patricia Martínez Arias y una copia simple de lo que parece ser la licencia de conducción de dicha ciudadana (fls. 171 y 172).

4.9.- A través de oficio SG 2-1807.11 de julio 18 de 2011, el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó al Consejo de Estado que según la Gaceta del Congreso de la República 371 de 2011, en cuya virtud se publicó la Sesión Plenaria de esa Corporación Legislativa de abril 5 de 2011, el Congresista Juan Carlos Martínez Gutiérrez registró su asistencia a a las 15:26 horas; votó de manera afirmativa el informe de ponencia del proyecto de Acto Legislativo 090 de 2010, pero no votó su articulado; votó afirmativamente el título del referido proyecto, así como el impedimento que presentó uno de sus compañeros respecto del proyecto de Ley 132 de 2009 (fls. 173 a 175).

Finalmente, dentro del mencionado oficio se certificó que *“... en la sesión plenaria de fecha 05 de abril de 2011, el Representante a la Cámara, doctor JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ participó activamente hasta la votación del impedimento del Representante a la Cámara, doctor IVAN SANDOVAL PERILLA, cuyo registro se cerró alas 17:07”* (fl. 175).

4.10.- Por medio de oficio 1088.11 de julio 5 de 2011 (fls. 176 y 177), el Jefe de División de Servicios de la Cámara de Representantes certificó que al Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez se le han asignado los automotores oficiales que a continuación se relacionan:

4.10.1.- Toyota Land Cruiser de placa MQL 566, con blindaje IV.

4.10.2.- Chevrolet Optra de placa OSD 413, sin blindaje.

También se expresó, por parte del Jefe de División de Servicios de la Cámara de Representantes, que los seguros que amparan los automotores de esa Corporación comprenden su respectivo seguro obligatorio (SOAT), tomado con La Previsora S.A., y el seguro de automóviles <<Todo Riesgo>>, el cual se contrató con Seguros Colpatria S.A.

Se indicó, además, que el vehículo Chevrolet Optra de placa OSD 413, se destinó para el uso personal del Congresista aquí demandado.

4.11.- A folios 371 a 373 reposa en el encuadernamiento una copia auténtica de la Resolución 0556 de marzo 2 de 2011, a través de la cual el Director Administrativo de esa Corporación asignó al Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez el automotor oficial marca Chevrolet Optra, de placa OSD 413, antes descrito.

Dentro de los artículos contenidos en la parte resolutive del aludido acto administrativo, se destacan:

“ARTICULO CUARTO: El vehículo sólo podrá utilizarse para la atención que demanden las funciones propias del Honorable Representante JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ, quien será el responsable del buen uso y conservación del mismo, con las implicaciones legales de carácter fiscal, administrativo y penal que el incumplimiento de dicha responsabilidad genere.

“.....

ARTICULO SEXTO: El vehículo asignado a la (sic) Honorable Representante sólo podrá ser conducido por él o el funcionario de la Unidad de Trabajo Legislativo que el Honorable Representante determine y reporte ante la División de Personal; de conformidad con lo estipulado en el Artículo 5° de la Resolución 3150 de 2010.

ARTICULO SEPTIMO: El responsable del vehículo asumirá el pago del deducible establecido en el contrato de seguros que tenga vigente la Corporación. El pago se hará directamente a la aseguradora; de conformidad con lo estipulado en el Parágrafo 3° del Artículo 5° de la Resolución 3150 de 2010”.

4.12.- La Secretaría de Movilidad del Distrito Capital allegó al expediente, en copia auténtica, el informe policial de accidentes de tránsito No. A 0879482 de abril 5 de 2011, dentro del cual se registró la colisión del automotor de propiedad de la Cámara de Representantes, marca Chevrolet Optra, de placa OSD 413, con otro automotor en la calle 116 No. 15-96 de la ciudad de Bogotá D.C., a las 5:15 P.M. Según el referido informe, la conductora del automotor oficial era la joven Luz Patricia Martínez Arias, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1136884637, portadora de la licencia de conducción No. 11001-73810924.

La colisión vehicular se produjo, según el informe policial respectivo, debido a <<NO MANTENER DISTANCIA DE SEGURIDAD>> por parte del automotor oficial

respecto del otro automóvil que se encontraba delante suyo y los daños que dejó dicho accidente consistieron, respecto del primero, en:

*“BOMPER DELANTERO ROTO
CAPO SUMIDO
UNIDAD DELANTERA LADO DERECHO ROTA
MOTOR DAÑOS INTERNOS POR ESTABLECER”.*

Y en cuanto al vehículo particular:

*“BOMPER TRASERO ROTO
BAUL SUMIDO
PUNTERAS TRASERAS SUMIDAS
BOMPER DELANTERO ROTO
CAPO SUMIDO
UNIDAD DELANTERA DERECHA ROTA
MOTOR DELANTERO DAÑOS INTERNOS POR ESTABLECER”.*

4.13.- Por su parte, la aseguradora Colpatria S.A., remitió al expediente la documentación relacionada con el accidente de tránsito antes descrito y el consiguiente informe del siniestro 1095/2011, dentro de la cual se destaca:

4.13.1.- Un resumen cronológico acerca de la asistencia brindada por la compañía de seguros con ocasión del accidente de tránsito, a saber:

- El día 5 de abril de 2011, a las 5:33 P.M., se comunicó el asegurado para reportar el <<choque simple sin heridos>> y solicitar asistencia;
- A las 6:39 P.M., se comunicó la abogada enviada por la aseguradora, quien informó que aún se encontraba en desarrollo el informe de tránsito para afectar la póliza de seguro;
- A las 6:41 P.M., el asegurado solicitó servicio de grúa;
- A las 6:49 P.M., se obtiene respuesta favorable del proveedor;
- El día 6 de abril de 2011, el proveedor confirmó que el automotor se condujo a la dirección Cra. 13 No. 24 - 57;
- El día 7 de abril de 2011, el asegurado solicitó asignación de taller y se le informó que sería el Centro de Servicio Automotriz, ubicado en la Cra. 57 No. 93A - 41.

4.13.2.- La póliza de seguros No. 8001073033 (fls. 299 y 300), cuyo tomador, asegurado y beneficiario del seguro era la Cámara de Representantes a partir del 16 de junio de 2010 hasta el 16 de junio de 2011; el automotor asegurado era de

uso oficial, marca Chevrolet Optra, modelo 2005, de placa OSD 413; el valor del seguro se pactó en la suma de \$ 27'800.000, con un monto de prima de \$ 597.700.

4.13.3.- Los amparos contratados y las sumas aseguradas, fueron:

Por responsabilidad civil extracontractual:

Daños a bienes de terceros: \$ 500'000.000;

Muerte o lesión de una persona: \$ 500'000.000;

Muerte o lesión de dos o más personas: \$ 1.000'000.000;

Por protección patrimonial: SI AMPARA;

Pérdida total por daños: \$ 27'800.000;

Pérdida parcial por daños: \$ 27'800.000;

Pérdida total o parcial por hurto: \$ 27'800.000;

Terremoto: SI AMPARA;

Asistencia jurídica en proceso penal: SI AMPARA;

Asistencia en viaje: SI AMPARA;

Asistencia jurídica en proceso civil: SI AMPARA.

Dentro de la referida póliza de seguros NO aparece especificado valor o monto alguno, por concepto de deducibles.

4.13.4.- La certificación emitida por seguros Colpatria el 18 de julio de 2011 con destino al Consejo de Estado, según la cual como consecuencia del siniestro No. 1095/2011 (fls. 304 y 305), se efectuaron los siguientes pagos:

- Por concepto de pérdida parcial por daños, la suma de \$ 4'226.448;

- Por concepto de responsabilidad civil, el monto de \$ 2'700.000.

Se indicó, además, que para el momento del siniestro, la póliza No. 8001073033 <<**no tiene descuento por No reclamación**>>. (Se destaca).

4.14.- A través de oficio No. 1931.11 de julio 25 de 2011 (fls. 354 y 355), suscrito de manera conjunta por el Director Administrativo, el Jefe de la División de Personal y el Jefe de la División de Servicios de la Cámara de Representantes, se indicó lo siguiente:

4.14.1.- Que de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1095 de 2010, los requisitos para desempeñar el cargo de conductor de planta de dicha Corporación Legislativa son: *“Título de Bachiller, Licencia de Conducción y dos (2) años de experiencia relacionada”*;

4.14.2.- Que en relación con las personas autorizadas para conducir los vehículos asignados al servicio del Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez, debe tenerse en cuenta lo previsto en las Resoluciones 3150 de 2010 y 0556 de 2011.

4.14.3.- Que frente al siniestro con cargo a la póliza del vehículo oficial de placa OSD 413, *<<la reclamación fue presentada directamente en Seguros Colpatria S.A., por parte del Representante JUAN CARLOS MARTINEZ>>*.

4.14.4.- Que en lo que concierne a la incidencia, o no, de las reclamaciones sobre la póliza de automotores que ampara el vehículo oficial de placa OSD 413, en particular la prima para la siguiente vigencia, los siniestros NO afectan la licitación, por cuanto se trató de una pérdida parcial por daños y de responsabilidad civil a terceros y *<<por tratarse de un programa de seguros que paga aproximadamente \$ 3.000 millones de pesos al año>>*.

4.15.- De conformidad con el oficio 1189/2011, fechado en julio 26 de 2011, el Jefe de la División de Servicios de la Cámara de Representantes expresó:

“Respecto a la reclamación, trámites y pagos presentado (sic) por el siniestro del vehículo de placas OSD-413, asignado al Representante Doctor JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ, informamos que [de] este siniestro, nunca tuvo conocimiento la División de Servicios de la CAMARA DE REPRESENTANTES, sino que se presentó directamente por parte del Representante a Seguros COLPATRIA S.A. (...).”

“.....”

*Por otra parte, respecto a los estudios relacionados con la incidencia en el valor de la prima que amparó el automotor en mención, por las reclamaciones, manifestamos que **no tiene mayor incidencia**, ya que por tratarse de un programa de seguros que supera los \$3.000.000.000 de pesos, en la licitación las distintas aseguradoras realizan una oferta generosa a favor de la Entidad, por cuanto la siniestralidad de la Corporación es muy baja”. (fls. 379 y 380) - (Se destaca en negrillas).*

4.16.- Reposa en el encuadernamiento, a folio 389, una copia autenticada del registro civil de nacimiento de la joven Luz Patricia Martínez Arias, quien nació el día 20 de octubre de 1992 y es hija del Congresista aquí demandado, Juan Carlos Martínez Gutiérrez.

4.17.- Mediante oficio 1192/11 de julio 28 de 2011, el Jefe de la División de Servicios de la Cámara de Representantes remitió al expediente la documentación que en oportunidad anterior el Congresista Martínez Gutiérrez allegó a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes para comunicar las amenazas que recaían en su contra y en contra de su familia.

4.17.1.- Dentro de la documentación remitida obra una copia simple del escrito que, en original, se allegó al proceso anteriormente, el cual se relacionó en el numeral 4.7 de la reseña probatoria de esta sentencia.

4.17.2.- También se aportó una copia simple de lo que al parecer es la licencia de conducción a nombre de la señorita Luz Patricia Martínez Arias, bajo el No. 76364-4940478 (fl. 391).

4.18.- En oficio 68041-11, calendado el 28 de julio de 2011, la Secretaría de Movilidad del Distrito Capital remitió al proceso <<los documentos soportes de la expedición de la Licencia de Conducción Nro. 7381092 expedida el 18 de enero de 2011 y cuya vigencia vence el 18 de enero de 2014>> (fl. 398), los cuales dicen relación con la emisión de la licencia de conducción a nombre de la señorita Luz Patricia Martínez Arias y que consisten en³:

4.18.1.- Copia de la cédula de ciudadanía de la joven Luz Patricia Martínez Arias (fl. 399);

4.18.2.- Copia de la hoja de datos de la licencia de conducción de la referida ciudadana (fl. 400);

³ Comoquiera que se trata de documentos que aportó la autoridad pública ante la cual se surtió el trámite para la expedición de la licencia de conducción de la hija del demandado, la Sala les concederá mérito probatorio, toda vez que corresponden a la reproducción de la documentación que reposa en esa misma dependencia, amén de que los documentos originales, como lo expresó la Secretaría de Movilidad de Bogotá DC., se le entregan a la beneficiaria del trámite correspondiente, razón adicional para concederles eficacia probatoria, por cuanto las copias aportadas, se insiste, provienen de la información que posee dicha autoridad de tránsito en sus propios archivos.

4.18.3.- Copia del resultado de la consulta de ciudadano a nombre de la señorita Luz Patricia Martínez Arias (fl. 401).

4.19.- A través de oficio 1416-2011 (fls. 414 y 415), dirigido a este proceso, la compañía de seguros Colpatria S.A., realizó una discriminación de los pagos por ella efectuados con ocasión del siniestro No. 1095/2011, relativo al automotor oficial de placa OSD 413, a saber:

- Por pérdida parcial de daños:

BENEFICIARIO	CONCEPTO	VALOR
Refrigeración Automotriz	Pago factura 8403	\$403.244
Distribuidora Los Coches La Sabana	Pago factura 13483	\$1.934.24
Organización Fernández Ardila	Pago factura 18974	\$282.934.13
Distribuidora Los Coches La Sabana	Pago facturas 13640-13636-13635-13632	\$ 5.916.779.52
Centro de Servicio Automotriz	Pago factura 9352	\$1.317.419.51
TOTAL		\$7.922.311

- Por Responsabilidad Civil:

BENEFICIARIO	CONCEPTO	VALOR
María Virginia Rabelo	Pago por perjuicio ocasionado a Víctor y María Rabelo en atención al siniestro del pasado 07/04/2011.	\$4.500.000
TOTAL		\$4.500.000

También obra una constancia (original) emitida por Seguros Colpatria S.A., el 26 de agosto de 2011, según la cual:

<<Seguros Colpatria S.A. certifica que para la póliza No. 8001073033 no se presentaron descuentos por No reclamación dado que el pliego de la Licitación otorgaba la posibilidad de no hacerlo>> (fl. 416)- (Negrillas fuera del texto original).

4.20.- Por medio de oficio 2659-11, de fecha 6 de octubre de 2011, el Director Administrativo de la Cámara de Representantes envió al proceso una copia autenticada de *i)* el pliego de condiciones para la licitación pública No. 10 de 2010; *ii)* la oferta que dentro de dicho procedimiento administrativo de selección de contratista presentó la compañía de seguros Colpatria S.A., y *iii)* el contrato de seguros No. 161 de 2010, suscrito entre dicha Corporación legislativa y la mencionada aseguradora, vigente para **el día 5 de abril de 2011** (fl. 484).

El objeto de la referida licitación pública, descrito dentro del respectivo pliego de condiciones, consistió en <<Contratar el programa de seguros que amparen los bienes e intereses patrimoniales de propiedad de la Cámara de Representantes y aquellos por los cuales sea legalmente responsable (...)>>.

Dentro de los puntos a considerar para la evaluación de las ofertas, se destaca aquel relacionado con los deducibles en materia de seguro de automóviles, previsto en el numeral 4.6.8.2., así: <<Para este ramo **no se acepta la aplicación de deducibles**. El oferente que aplique deducibles para el seguro de automóviles obtendrá cero (0) puntos en la evaluación del ramo>>. (fl. 508) - (Negrillas de la Sala).

En atención a la anterior previsión, contenida en el pliego de condiciones respecto del pago de deducibles, la oferente aseguradora Colpatria S.A., en su propuesta, no contempló deducible alguno en relación con los amparos para los seguros del parque automotor de la Corporación contratante (fl. 537).

5.- Los hechos probados.

De conformidad con el conjunto probatorio antes descrito, la Corporación encuentra acreditados los siguientes hechos:

5.1.- Que al Congresista Juan Carlos Martínez Gutiérrez se le asignaron, por parte de la Cámara de Representantes, dos vehículos de propiedad de la misma Cámara de Representantes; el primero de ellos: Toyota Land Cruiser, de placa MQL 566, con blindaje IV; el segundo automotor: Chevrolet Optra de placa OSD 413, sin blindaje, el cual resulta involucrado en los hechos materia de la solicitud de desinvestidura que aquí se define.

5.2.- Que el referido vehículo oficial de placa OSD 413, se le asignó al Representante a la Cámara demandado para su uso personal.

5.3.- Que la asignación de vehículos de propiedad de la Cámara de Representantes no le compete al Secretario General de esa Corporación, sino a su Dirección Administrativa.

5.4.- Que el vehículo oficial de placa OSD 413 contaba con sus respectivos seguros, obligatorio y contra todo riesgo, contratados por la Cámara de Representantes, el primero con La Previsora S.A., y el segundo con Seguros Colpatria S.A.

5.5.- Que el Congresista Juan Carlos Martínez Gutiérrez no tenía asignado, ni por él, ni por la Cámara de Representantes, un conductor para el vehículo de placa OSD 413.

5.6.- Que el día 5 de abril de 2011, el aludido automotor oficial resultó involucrado en una colisión vehicular a la altura de la calle 116 No. 15-96 de la ciudad de Bogotá D.C., a las 5:15 P.M., cuando era conducido por la hija del Congresista, señorita Luz Patricia Martínez Arias, quien se identificó con la cédula de ciudadanía No. 1136884637 y con la licencia de conducción No. 11001-73810924.

5.7.- Que con ocasión de la póliza de seguros No. 8001073033, la aseguradora Colpatria S.A., asumió y sufragó todos los gastos derivados del siniestro del automotor de placa OSD 413.

5.8.- Que la comunicación acerca del siniestro a la aseguradora Colpatria S.A., la efectuó, en forma directa, el Congresista, razón por la cual los trámites necesarios para la afectación de la póliza de seguros del automotor oficial no se surtieron por conducto de la Cámara de Representantes.

5.9.- Que por virtud del siniestro del automotor oficial de placa OSD 413, no se afectó el contrato de seguros celebrado entre las partes, puesto que no existió incremento alguno en el valor de la póliza de seguros respectiva, ni de la prima correspondiente, como tampoco se cobró deducible alguno, por parte de la compañía aseguradora al tomador, asegurado y/o beneficiario de la póliza: Cámara de Representantes, ni mucho menos se afectó el descuento por no reclamación.

6.- Análisis de los cargos en los cuales se sustenta la solicitud de pérdida de investidura.

A partir de panorama fáctico -general- que ha quedado expuesto, la Sala se ocupará de determinar si el Congresista Juan Carlos Martínez Gutiérrez incurrió, o no, en las causales de desinvestidura descritas en el libelo introductorio por la supuesta <<violación al Régimen de Tráfico de Influencias, indebida destinación de dineros públicos y demás que se puedan derivar de los hechos que se describen en esta acción>> (fls. 1 a 9).

Las referidas causales de pérdida de investidura de Congresistas se encuentran previstas en el artículo 183, numerales 4 y 5 de la Constitución Política, así:

“Los congresistas perderán su investidura:

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado”.

A su turno, el artículo 296, numerales 4 y 5 de la Ley 5ª de 1992, prevén:

“Causales. La pérdida de la investidura se produce:

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado”.

6.1.- La indebida destinación de dineros públicos⁴.

De acuerdo con la Jurisprudencia reiterada de la Corporación, esta causal de pérdida de investidura se presenta cuando el Congresista, en su condición de servidor público, con su conducta funcional, al ejercer las competencias de las que ha sido revestido: *i*) traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales establecidos en la Constitución Política, la ley o el reglamento, para destinar⁵ los

⁴ En relación con esta causal de pérdida de investidura de Congresistas, se reiteran las consideraciones expuestas en reciente sentencia de 20 de septiembre de 2011, exp. 110010315000201001357-00 (PI); M.P. Ruth Stella Correa Palacio, actor: Fernando Augusto Ramírez Guerrero, demandado: Luis Enrique Salas Moisés.

⁵ La Sala, en sentencia de 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877, C.P. Germán Rodríguez Villamizar, precisó el concepto “destinar” al que se refiere el artículo 183-4 de la Constitución “*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 ... Entre la gama de conductas que pueden dar lugar a la causal en cuestión, si bien algunas de ellas al*

dineros públicos⁶ a objetos, actividades o propósitos no autorizados o a otros sí autorizados pero diferentes de aquellos para los cuales se encuentran asignados; **ii)** aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas; **iii)** actúa con la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; **iv)** pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas⁷.

Ha precisado la Sala, además, que se incurre en una indebida destinación de dineros públicos, de manera directa, al aplicar los recursos correspondientes a propósitos prohibidos, no autorizados, injustificados o innecesarios; de manera indirecta, cuando los dineros se aplican a fines diferentes de los que justificaron la disposición del gasto.

Por lo tanto, la Jurisprudencia de esta Corporación ha puntualizado que en dicha prohibición pueden incurrir tanto el ordenador del gasto, como cualquier otro Congresista cuando cambia la destinación de los recursos públicos⁸.

tiempo se encuentran definidas en la legislación penal como delitos, tales como el peculado (por apropiación, por uso, o por aplicación oficial diferente (...)) el enriquecimiento ilícito (...), el interés ilícito en la celebración de contratos (...), el trámite de contratos sin observancia de los requisitos legales (...), ellas no son las únicas a las que se refiere el numeral 4º del artículo 183 de la Constitución, por cuanto existen otras más que perfectamente pueden quedar comprendidas en esta específica causal de pérdida de investidura, en tanto consistan en la aplicación de dineros públicos a una finalidad o propósito diferente o contrario al legal o reglamentariamente preestablecido, sin que necesariamente las mismas estén tipificadas como delitos”.

⁶ Ha considerado la Sala 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”. Sentencia de 13 de noviembre de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0101-01(PI), C.P. Ligia López Díaz.

⁷ Ver, sentencias de 30 de agosto de 2005, exp. 11001-03-15-000-2002-00250-01(REVPI), C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; de 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877; de 5 de septiembre de 2000, AC-9877, C.P. Germán Rodríguez Villamizar; de 23 de abril de 2001, AC-12591, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; de 24 de febrero de 2004, PI 1149, C.P. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez y de 12 de julio de 2005, exp. PI-00334, C.P. Jesús María Lemos Bustamante, entre otras.

⁸ Es por ello que el Consejo de Estado ha decretado la pérdida de investidura tanto por la indebida destinación de dineros públicos causada por los Congresistas cuando actúan como ordenadores del gasto, como en situaciones donde se utilizan instrumentos idóneos para cambiar la destinación de los dineros públicos; por ejemplo, en sentencias de 23 de mayo de 2000, exp. AC-9878, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado; de 30 de mayo de 2000, exp. AC-9877, C.P. Germán Rodríguez Villamizar; de 5 de febrero de 2001, exps. AC-10528 y AC-10967, C.P. Germán Ayala Mantilla; de 8 de agosto de 2001, exps. AC-10966 y AC-11274, C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá; de 8 de agosto de 2001, exp. AC-12546, C.P. María Elena Giraldo Gómez y de 13 de noviembre de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0101-01, C.P. Ligia López Díaz.

Desde hace más de una década, la Sala ha sido del criterio según el cual la indebida destinación de dineros públicos debe ser entendida desde su finalidad y que, en consecuencia, para que se configure esa causal

“... basta con que el Congresista destine indebidamente dineros públicos, en forma directa o indirecta. La Sala en el fallo de 30 de mayo de 2000 definió el elemento tipificador de la causal de indebida destinación de dineros públicos; 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:

‘... el elemento tipificador de la causal de pérdida de investidura en referencia, 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.

En los eventos como los antes indicados, la conducta del Congresista bien puede ser delictiva o no, ajustada o no a un procedimiento legal de ordenación del gasto o de contratación, pero, su finalidad es otra muy distinta a la señalada en la Constitución, la ley o los reglamentos⁹.

Se puede concluir que son supuestos jurídicos de hecho 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”¹⁰.

⁹ Expediente AC-9877. Actor: Emilio Sánchez Alsina. Demandado: Octavio Carmona Salazar.

¹⁰ Sentencia de 8 de agosto de 2001, exp. AC-12546, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

Posteriormente, la Sala se refirió a la aludida causal para efectos de precisar que la determinación de su alcance <<no ha de colocarse sobre la expresión 'dineros públicos' sino sobre la forma en que se puede llevar a cabo su correcta destinación>>:

“... con la consideración del concepto 'dineros públicos' restringida al tema monetario, únicamente los ordenadores del gasto podrían ser requeridos por su destinación indebida ...

Es por ello que el Consejo de Estado ha decretado la pérdida de investidura no solamente ante la indebida destinación de dineros públicos causada por los congresistas cuando actúan como ordenadores del gasto, sino en situaciones donde se utilizan instrumentos idóneos para cambiar la destinación de los dineros públicos como ha ocurrido frente a la contratación pública¹¹, los anticipos¹² y las autorizaciones¹³.

La Sala considera entonces que los dineros públicos, es decir, el caudal del Estado conformado por los impuestos, las tasas, las contribuciones y los recursos de capital deben cumplir la destinación prevista en el respectivo Presupuesto, de suerte que se haga efectivo el mandato del artículo 345 de la Constitución Política.

El énfasis interpretativo de la causal no ha de colocarse sobre la expresión 'dineros públicos' sino sobre la forma en que se puede llevar a cabo su correcta destinación. *En efecto, para la Sala, la indebida utilización de dineros públicos, puede llevarse a cabo de dos formas diferentes, de manera directa o de manera indirecta. Será DIRECTA cuando el Congresista -con capacidad de ordenación del gasto- dispone ilícitamente de recursos del erario, bien sea para obtener finalidades particulares (a través, por ejemplo, de la celebración de contratos estatales sin establecer su necesidad, oportunidad o conveniencia, tal y como se examinó en la sentencia del 20 de junio de 2000, expedientes AC-9875 y AC-9876) o para ordenar una destinación diferente a la establecida en el Presupuesto para esos dineros públicos. Y se presentará la destinación 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.*

¹¹ Sentencia de 23 de mayo de 2000, Expediente AC-9878, M. P. Doctor 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. Doctor 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. Doctor Germán Ayala Mantilla, Demandado Juan Ignacio Castrillón Roldán, Vicepresidente de la Cámara de Representantes.

¹² Sentencia de 8 de agosto de 2001, Expedientes acumulados AC-10966 y AC-11274, M. P. Doctor Reinaldo Chavarro Buriticá, Demandado Darío Saravía Gómez, Representante a la Cámara.

¹³ Sentencia de 8 de agosto de 2001, Expediente AC-12546, M. P. Doctora María Elena Giraldo Gómez, Demandado Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Senador.

Toda vez que la Constitución Política al instituir como causal de pérdida de investidura la 'Indebida destinación de dineros públicos', no estableció que la misma tenía que ser DIRECTA, es plausible que esta destinación pueda ser INDIRECTA, como lo ha aceptado la Corporación en los casos señalados atrás.

Entonces, la Sala de acuerdo con el Ministerio Público, considera que la indebida destinación de dineros públicos -aún entendida bajo el criterio jurisprudencial exclusivamente monetario-, se configura no solamente cuando el Congresista, en ejercicio de su cargo, 'traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento', utilizando, aplicando o destinando directa e indebidamente los valores monetarios, sino también cuando utiliza intangibles o contratos como instrumentos para desviar los dineros públicos a fines distintos de los previstos en las disposiciones legales y reglamentarias.

En esta última hipótesis se presentará una indebida destinación de los dineros públicos en forma indirecta, toda vez que su utilización no autorizada, constituye una desviación de los recursos estatales, un gasto evidentemente no autorizado en objetivos diferentes del interés público. La indebida destinación indirecta se materializa en que los dineros públicos destinados para el cumplimiento de las funciones del Congresista terminan beneficiando a terceras personas ajenas al mencionado objetivo¹⁴. (Negrillas adicionales).

A juicio del actor, en el caso que ahora se examina el demandado habría incurrido en la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos, porque *i)* para el funcionamiento del vehículo oficial "... se debe aprovisionar de GASOLINA, mantenerlo en las mejores condiciones de funcionamiento y todo ello, se CANCELA, con DINEROS PUBLICOS, igualmente los seguros CONTRA TODO RIESGO y el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, se CANCELAN con DINEROS PUBLICOS, que son del presupuesto de la Cámara de Representantes" y *ii)* porque el Congresista le asignó a su hija, para su uso personal, el vehículo oficial de propiedad de la Cámara de Representantes.

Así lo argumentó el actor en los siguientes términos:

"(...) no sólo porque, se utilizó un VEHICULO OFICIAL, sino que para que el mismo funcione, se debe aprovisionar de GASOLINA, mantenerlo en las mejores condiciones de funcionamiento y todo ello, se CANCELA, con DINEROS PUBLICOS, igualmente los seguros CONTRA TODO RIESGO y el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, se CANCELAN con DINEROS PUBLICOS, que son del presupuesto de la

¹⁴ Sentencia de 13 de noviembre de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0101-01(PI), C.P. Ligia López Díaz.

Cámara de Representantes. De otro lado, el VEHICULO, representa un valor monetario, por lo tanto son 'DINEROS PUBLICOS' que por decisión del Representante JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ, se les está dando una indebida destinación, pues el dejar un VEHICULO OFICIAL, que era para su uso personal y para el cumplimiento de las funciones como Representante a la Cámara, en manos de su hija, para su uso personal, está desviando el uso de unos dineros públicos". (fl. 3).

i) Pues bien, en relación con el primer señalamiento que realiza el actor para sustentar la causal de pérdida de investidura que aquí se analiza, la Sala encuentra que varios de los aspectos allí planteados resultan abiertamente infundados -al menos frente al caso concreto en estudio- de cara a la configuración de una indebida destinación de los dineros públicos, dado que los "gastos" derivados del aprovisionamiento de combustible para los vehículos oficiales asignados a los Representantes a la Cámara, así como aquellos encaminados a <<mantenerlo en las mejores condiciones de funcionamiento>>, realmente no los cubre la Cámara de Representantes, como de manera equívoca lo sostiene el censor.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo segundo de la Resolución 3150 de noviembre 5 de 2010¹⁵, proferida de manera conjunta por el Director Administrativo, el Secretario General, el Jefe de la División Jurídica y el Jefe de la División de Servicios de la Cámara de Representantes "... *El Honorable Representante beneficiario de la asignación del vehículo, asumirá los gastos que se ocasionen por: 1. Combustibles, lubricantes (cambio de filtros y revisión de niveles), lavado de motor; 2. Revisión técnico mecánica; y 3. Recarga de extintores*".

Por consiguiente, aquellas erogaciones derivadas del abastecimiento de gasolina y mantenimiento del bien, inherentes y absolutamente indispensables para el funcionamiento normal y óptimo de cualquier automotor, debían ser asumidas por el propio Representante a la Cámara y no con cargo al erario, cuestión que desecha la posibilidad de que para este caso pudiere predicarse la existencia de la aludida causal de desinvestidura, bajo el argumento -infundado- del actor.

El otro punto que planteó el libelista para tratar de estructurar la referida causal dice relación con el pago del seguro obligatorio y <<CONTRA TODO RIESGO>>, los cuales se cancelan con dineros públicos.

¹⁵ Aportada al proceso por la Cámara de Representantes, a través de oficio 1124.11 (fl. 107).

Le asiste la razón al actor en cuanto afirma que ambas clases de seguros se cubren con recursos de la Cámara de Representantes, tal como lo prevé la citada Resolución 3150 de 2010¹⁶; sin embargo, en lo que concierne a la primera clase de tales seguros -el obligatorio-, la Sala no se detendrá en el análisis de la causal de pérdida de investidura a partir de la erogación, por parte del Estado, del SOAT para los vehículos oficiales asignados a la Cámara de Representantes, en concreto para el automotor de placa OSD 413, comoquiera que el accidente de tránsito en el cual resultó involucrado y afectado dicho automotor oficial no fue atendido a través de ese seguro, sino por el seguro <<todo riesgo>> otorgado por la aseguradora Colpatria S.A., tema sobre el cual procede la Corporación a pronunciarse.

No obstante que el actor no determinó, con la claridad y con la precisión necesaria, por qué se habría configurado en este caso una indebida destinación de dineros públicos por el costo -o mejor- porque el pago de la póliza del seguro <<todo riesgo>> de los automotores de la Cámara de Representantes se efectúa a través de los recursos de dicha Corporación, la Sala analizará el tema a partir de la afectación del seguro constituido para el vehículo oficial de placa OSD 413 por razón y con ocasión del accidente de tránsito ocurrido el 5 de abril de 2011, habida consideración de que en torno a ese tema se gestó a lo largo del proceso una discusión relativa a si por ese siniestro, el erario resultó afectado debido a que la prima que genera dicho seguro, se itera, se cubre con el presupuesto del Congreso de la República.

Pues bien, de conformidad con el material probatorio que obra en el proceso, la Corporación estima que existen medios de convicción suficientes que permiten establecer, con claridad meridiana, que el accidente de tránsito en el cual resultó involucrado el vehículo oficial en modo alguno incidió y, por ende, mucho menos afectó el patrimonio de la Cámara de Representantes, toda vez que el siniestro no fue denegado por la compañía de seguros respectiva, la cual, por el contrario, asumió de manera íntegra todos los costos derivados de dicho accidente, ni tampoco se presentó el cobro del respectivo deducible y mucho menos se redujo el descuento por no reclamación, motivo por el cual no existió afectación -directa ni indirecta- del patrimonio estatal.

¹⁶ Según el artículo primero de esta decisión “... la Cámara de Representantes asumirá los gastos que se ocasionen por ... 5. Pago del seguro obligatorio SOAT y póliza de seguro de automóvil”.

Así lo expresó el Director Administrativo de la Cámara de Representantes, quien sostuvo que por parte de dicha Corporación <<***no ha habido ningún pago adicional y menos por este caso, precisamente los seguros de los vehículos de la Cámara de Representantes cubren todos estos eventos***>>. (Se destaca).

Si bien la relación de pagos efectuada por la aseguradora Colpatria S.A., respecto del siniestro No. 1095/2011 (fls. 414 y 415), no coincide con los montos discriminados por esa misma compañía de seguros en la certificación emitida el 18 de julio de 2011 (fls. 304 y 305), lo cierto es que se encuentra completamente claro que la póliza de seguros constituida para amparar los riesgos derivados de la conducción del automotor oficial OSD 413 cubrió la totalidad de los gastos ocasionados por el accidente, pues en ello sí coinciden ambas constancias, emitidas por la mencionada Compañía de Seguros Colpatria S.A.

Ahora bien, nótese cómo dentro del pliego de condiciones No. 10 de 2010, se estableció en materia de deducibles para los seguros de automóviles, que <<*Para este ramo no se acepta la aplicación de deducibles. El oferente que aplique deducibles para el seguro de automóviles obtendrá cero (0) puntos en la evaluación del ramo*>> (fl. 508), estipulación que llevó a la aseguradora Colpatria S.A., dentro de su oferta, a no contemplar deducibles para las pólizas de seguro del parque automotor de la Cámara de Representantes (fl. 537).

Conviene destacar que aún en el evento en el cual se hubiere pactado el pago de deducibles como consecuencia de los siniestros amparados en la póliza de seguros para el automotor oficial OSD 413, dicho factor -o mejor- su equivalente en pesos, no se haría con cargo al patrimonio de la Corporación Pública tomadora del seguro, esto es la Cámara de Representantes, por la sencilla pero suficiente razón de que en el acto administrativo 0556 de 2011 -a través del cual se le asignó al Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez el aludido automotor-, se consignó de manera expresa y precisa que el responsable del automotor (el Congresista) asumiría el pago del deducible, directamente ante la compañía de seguros.

Ciertamente, dentro del artículo séptimo de la referida Resolución 0556 de marzo de 2011, se indicó:

“ARTICULO SEPTIMO: El responsable del vehículo asumirá el pago del deducible establecido en el contrato de seguros que tenga

vigente la Corporación. El pago se hará directamente a la aseguradora; de conformidad con lo estipulado en el Parágrafo 3° del Artículo 5° de la Resolución 3150 de 2010". (Se destaca).

Así las cosas, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no encuentra, como consecuencia del accidente de tránsito que ocurrió el 5 de abril de 2011 y en el cual resultó involucrado el vehículo oficial de placa OSD 413, que hubiere resultado comprometido o afectado el erario, pues según se vio la compañía aseguradora que expidió la póliza de seguro No. 8001073033 cubrió la totalidad de los gastos derivados del siniestro; dicho de otra manera, en suma, el contrato de seguro cumplió con su objeto y en ello la Corporación coincide con lo expuesto por el Ministerio Público.

De otro lado, el actor ha pretendido igualmente justificar la causal de desinvestidura que aquí se analiza, a través de señalamientos dirigidos a inducir o al menos generar la idea en el Juez de la pérdida de investidura sobre el posible engaño o suplantación por parte del demandado, quien habría querido hacerse pasar como el conductor del vehículo oficial al momento del accidente de tránsito, porque él *"... firmó con la REDASSIT (sic), el formato de Asistencia de Peritos No. 12401 del expediente 0851 ..."*, cuando lo cierto es que para el momento de la colisión del automotor oficial el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez se encontraba en las instalaciones del Congreso de la República y *"... por lo tanto no podía estar a la misma hora en dos puntos diferentes ..."*.

Lo anterior lo planteó el actor en su escrito inicial y lo ratificó en la audiencia pública, por lo cual la Sala se pronunciará al respecto.

La Corporación encuentra que el Congresista, al menos en sus intervenciones, no ha negado que hubiere sido su hija quien conducía el automotor oficial para el momento del accidente de tránsito, pues según afirmó, ella junto con su esposa lo trasladaron el día 5 de abril de 2011 hasta el Capitolio Nacional para asistir a la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes; horas más tarde, cuando su hija y su cónyuge se desplazaban hacia su residencia, se presentó el referido choque vehicular, razón por la cual el Congresista se desplazó de inmediato al lugar de los hechos y fue él quien asumió los trámites para hacer efectiva la póliza de seguro.

Para la Sala no existe duda alguna acerca de que la persona que conducía el automotor oficial de placas OSD 413, al momento del accidente de tránsito, no era

el demandado, sino que lo era su hija, tal como lo demuestra de manera nítida el informe de accidente de tránsito respectivo, el cual no aparece, en forma alguna, manipulado, alterado o con versiones ambiguas acerca de la persona responsable de la conducción del vehículo, por lo cual no tiene cabida la insinuación de que el Congresista demandado hubiere tenido el propósito de modificar en ese punto la verdad de los hechos para tratar de aparecer falsamente como el conductor al momento del accidente.

También se acreditó que el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez asistió a la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes el día 5 de abril de 2011, dado que registró su asistencia a las 3:26 P.M., tal como lo certificó el Secretario General de esa célula legislativa¹⁷ (fl. 173).

Ahora bien, el punto a establecer dice relación con la hora en la cual el Congresista demandado se retiró de la referida Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes y, por consiguiente, si lo que él sostuvo acerca de su conocimiento del accidente de tránsito y su consiguiente desplazamiento y arribo al lugar del mismo, cuando todavía se adelantaban las diligencias propias del informe policial sobre el hecho, resulta creíble, o no.

Ocurre que en el proceso no existe una constancia que permita determinar, de manera exacta, la hora en la cual el Congresista demandado se retiró de la Plenaria de la Cámara de Representantes, pero sí existe información suficiente que a juicio de la Corporación permite concluir que una vez ocurrió el mencionado accidente vehicular, a las 5:15 P.M., el aquí demandado se trasladó al lugar de los hechos y arribó al mismo mientras aún transcurrían los trámites derivados del accidente de tránsito¹⁸, para efectos de lograr, como en efecto lo hizo, la asistencia de la compañía aseguradora por cuenta de la póliza de seguros que amparaba el automotor oficial.

¹⁷ Y ello lo corrobora la copia autenticada de la Gaceta del Congreso de la República No. 371 de junio 3 de 2011, en la cual está consignado el contenido de la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 5 de abril de 2011 y allí aparece el registro de asistencia del Congresista Martínez Gutiérrez a las 15:26 horas (página 4).

¹⁸ Este hecho lo demuestra la relación cronológica que hizo la compañía aseguradora respecto de la asistencia que le brindó a la asegurada con ocasión del accidente de tránsito, dentro de la cual se registró, entre otros datos, lo siguiente:

"05/04/2011 06:39:23 p.m. ... SE COMUNICA AB [abogada] ALEXANDRA INFORMA QUE ESTAN TODAVIA EN EL SITIO FUE UN CHOQUE MULTIPLE ESTAN REALIZANDO EL CROQUIS PARA PODER AFECTAR LA POLIZA" (fl. 297).

En efecto, según la constancia que emitió el Secretario General de la Cámara de Representantes, la última participación que se consignó por parte del Congresista Martínez Gutiérrez se registró entre las 4:56 P.M., y las 17:07 P.M., a través de su voto frente al impedimento que manifestó unos de sus compañeros en relación con el Proyecto de Ley 132 de 2009. Y para las votaciones que se surtieron al interior de la Cámara de Representantes a partir de las 5:30 P.M., el Congresista NO aparece como participante de las mismas, cuestión que permite deducir, de manera razonable, que entre ese horario -17:07 y 17:30 P.M.-, el demandado se retiró de la referida Sesión Plenaria y, por ende, se infiere que ello fue consecuencia de la noticia que tuvo sobre el siniestro, ocurrido dentro de esa franja, todo lo cual resulta coherente con la cadena de hechos que se suscitaron a partir de la ocurrencia del accidente de tránsito y le otorga credibilidad a lo expuesto por el demandado, máxime cuando su presencia en el lugar de los acontecimientos se probó fehacientemente.

En relación con la intervención directa del demandado en el trámite para hacer efectivo el seguro que cubría el siniestro que se presentó el 5 de abril de 2011, actuación que también se probó en el proceso¹⁹, la Sala no encuentra y la realidad probatoria no lo evidencia, que tal conducta le estuviese prohibida al Congresista; por el contrario, se demostró que el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez se encontraba habilitado para informar directamente a la aseguradora sobre algún siniestro que llegare a involucrar al vehículo oficial a él asignado y también para adelantar los trámites encaminados a hacer efectiva la póliza de seguros, tal como lo indicó el Director Administrativo de la Cámara de Representantes²⁰ (fls. 157 a 166).

¹⁹ De conformidad con el oficio 1189/2011, fechado en julio 26 de 2011, el Jefe de la División de Servicios de la Cámara de Representantes expresó:

“Respecto a la reclamación, trámites y pagos presentado (sic) por el siniestro del vehículo de placas OSD-413, asignado al Representante Doctor JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ, informamos que [de] este siniestro, nunca tuvo conocimiento la División de Servicios de la CAMARA DE REPRESENTANTES, sino que se presentó directamente por parte del Representante a Seguros COLPATRIA S.A. (...)”.

²⁰ En su testimonio, así lo señaló el referido Servidor Público:

*“En el momento de cualquier eventualidad cualquiera de los honorables puede utilizar el mecanismo directo con la aseguradora a través del área de servicio porque allí contamos con una persona encargada de hacer los enlaces con los diferentes seguros **pero igual lo puede hacer directamente con la aseguradora** tampoco está especificado en algún documento cuál es el procedimiento que ellos deben realizar debido [a] que la mayoría de los representantes que están fuera de Bogotá pueden escoger el mecanismo que estimen pertinente teniendo en cuenta horas laborales, fines de semana o festivos”. (Se destaca).*

Y es que el hecho de que el Congresista hubiere acudido al lugar del accidente no puede, ni debe entenderse, en este caso como una actuación irregular, dirigida a suplantar a la conductora del automotor oficial, habida consideración de que el material probatorio que reposa en el expediente, en especial el informe policial que dio cuenta de ese hecho, es claro y unívoco en cuanto a la identidad de la persona que ejercía tal actividad: Luz Patricia Martínez Arias, con cédula de ciudadanía No. 1136884637 y con licencia de conducción No. 11001-7381092-4.

La anterior información, por sí sola, aleja la posibilidad de que en este asunto pudiere forjarse frente al Consejo de Estado una hipótesis distinta acerca de la manera en que ocurrió el hecho, a lo cual conviene agregar que resulta lógico -y si se quiere normal- que el directo responsable de un automotor acuda de inmediato al lugar en el cual acaeció un hecho que involucra a dicho bien y aún más cuando en el mismo están involucrados sus familiares más cercanos, por manera que no encuentra la Sala cuál habría de ser la conducta a censurarle al demandado por haber acudido al lugar del accidente de tránsito y, en tal sentido, iniciar los trámites y el procedimiento para hacer efectiva la póliza de seguros vigente que amparaba ese siniestro y frente a lo cual, bueno es insistir en ello, se encontraba facultado.

Ahora bien, el argumento del actor para atribuirle al demandado su intención o, peor aún, su supuesta suplantación en la persona del conductor del vehículo oficial encuentra fundamento en una copia simple, aportada con la solicitud de pérdida de investidura, de un documento que dice contener el servicio de asistencia No. 12401 <<FORMATO DE ASISTENCIA PERITOS>>, de fecha abril 5 de 2011, a las 6:30 P.M., en el cual se lee:

“OBSERVACIONES: choque múltiple (ilegible) señor Juan Carlos bajaba por la cll 116 cuando impactó el taxi de placas VDH 162 a su vez este impactó el vehículo (ilegible) 420” (fl. 34).

El referido documento, adjunto a la demanda pero que no forma parte de la documentación que en relación con el accidente de tránsito allegaron al proceso de pérdida de investidura tanto la Compañía de Seguros Colpatria S.A. (fls. 296 y 414), como la Cámara de Representantes (fl. 379), obra en copia simple y, por consiguiente, no constituye medio de convicción con la virtualidad necesaria para hacer constar o demostrar los hechos que allí se pretenden hacer valer ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuanto su estado desprovisto de

autenticación impide su valoración probatoria, de conformidad con lo normado en los artículos 252 y 254 del Código de Procedimiento Civil²¹, normas legales a cuya aplicación acude la Sala con apoyo en los dictados de las disposiciones contenidas en los artículos 168 y 267 del C.C.A., 308 de la Ley 1437 de 2011 y 625, letra c), de la Ley 1564 de 2012.

A lo anterior se agrega la consideración de que no resulta legalmente viable aplicar al presente proceso -entre otras razones porque aún no han entrado en vigor- las modificaciones que en relación con el mérito probatorio de las copias de los documentos introdujeron en la legislación nacional los artículos 244 a 246 de la mencionada Ley 564 de 2012 cuyo artículo 626, letra a), corregido en los términos del artículo 16 del Decreto 1736 de 2012, derogó de manera expresa las modificaciones que en la regulación sobre esa misma materia adoptó en su oportunidad la también mencionada Ley 1437 de 2011 a través del inciso 1º de su artículo 215, a lo cual se adiciona que el documento aquí aludido no encaja en las hipótesis fácticas previstas en el artículo 11 de la Ley 1395 de 2010, modificatoria del inciso 4º del artículo 252 del C. de P. C., puesto que la norma en mención se ocupa de los “*documentos privados*” y es claro, en los términos del artículo 251 del mismo Estatuto Procesal Civil, que no tienen ese carácter -sino el de público- todos los documentos que se otorguen con intervención de un servidor público como es el caso de los Congresistas, de conformidad con la definición que al respecto establece la Constitución Política en su artículo 123²², cuestión que se configura en el caso del documento que aquí se menciona pero con la anotación -bueno es reiterarlo- de que el mismo no cuenta con la autenticación que exige el artículo 254 del C. de P. C., para que pueda ser valorado como prueba judicial.

Ahora bien, aun si en gracia de discusión se aceptare la posibilidad de valorar probatoriamente el aludido documento aportado por el actor, puesto que el propio demandado aceptó haberlo firmado, la conclusión a la cual aquí se ha arribado acerca de que el Congresista no pretendió cometer una suplantación para que se

²¹ Puede consultarse la Sentencia proferida el 11 de diciembre de 2007 dentro del expediente No. 10010315000200601308 00 (PI), actor Saúl Villar Jiménez –quien también funge como demandante en este proceso–.

²² La Sala resalta que a través de diferentes normas legales de reciente expedición se advierte el propósito legislativo claro de dotar de suficiente valor probatorio ante diversas autoridades, incluidas las judiciales, a las copias simples de los documentos, cuestión que busca eliminar las solemnidades exigidas en esa materia por las normas legales hasta ahora vigentes; así lo reflejan, entre otras disposiciones, *i)* el artículo 11 de la Ley 1395 de 2010; *ii)* el artículo 215 de la Ley 1437 de 2011, derogado por la letra a) del artículo 625 de la Ley 1456 de 2012, texto corregido según el artículo 16 del Decreto 1736 de 2012; *iii)* los artículos 244 a 246 de la Ley 1456 de 2012; y *iv)* el artículo 25 del Decreto-ley 19 de 2012.

le tuviere como conductor del vehículo oficial al momento del siniestro, aun así se mantendría incólume, por cuanto a la par con ese documento, el actor también aportó -también en copia simple- otro documento que correspondería a una carta que habría sido suscrita el día **7 de abril de 2011** por la señorita Luz Patricia Martínez Arias, con destino a la aseguradora Colpatria S.A., informándole la manera en la cual ocurrió la colisión vehicular, así: *“El día **martes 5 de abril** en horas de la tarde a la altura de la cl 116 con cr 15, en un breve descuido **mío choqué por detrás un taxi**”*. (fl. 35) - (Negrillas fuera del texto original).

Por lo tanto, si lo sostenido por el demandante es que el Congresista Martínez Gutiérrez quiso hacerse pasar como el conductor del vehículo oficial, ora ante las autoridades de tránsito, ora ante la compañía de seguros o incluso, siendo más visionario aún, ante las autoridades de control y/o jurisdiccionales para evitar una sanción de estirpe disciplinaria, fiscal, penal o de pérdida de su investidura como Congresista, resultaría incomprensible y hasta contradictorio que **dos (2) días después del hecho (abril 7 de 2011)**, su propia hija hubiere redactado y enviado a la aseguradora una misiva por medio de la cual asumió y reconoció que ella misma realizó la conducción del vehículo y, por ende, el siniestro, situación que aleja todavía más la hipótesis según la cual el Congresista aquí investigado habría incurrido en una suplantación.

Por las razones que se han dejado expuestas, la Corporación no cuenta con la solidez fáctica -y menos probatoria- para que en relación con la supuesta suplantación por parte del aquí demandado se deban compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación, para que investigue el actuar del aquí demandado frente a este tema **en particular**, toda vez que según se ha expuesto, son varias y suficientes las razones por las cuales el Consejo de Estado considera lo contrario, o sea que respecto del punto que se ha analizado no existió una conducta irregular por parte del Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez y sería claramente contradictorio que se dispusiere una actuación de esa naturaleza, cuando se están esbozando consideraciones diametralmente opuestas.

ii) El otro aspecto en el cual descansa la causal de desinvestidura deprecada -y que claramente se relaciona con todo lo que hasta ahora se ha analizado y debatido- dice relación con la conducta atribuible al Congresista consistente en permitir que su hija condujere el vehículo oficial a él asignado y, en desarrollo de tal actividad, se hubiere producido el choque vehicular.

Respecto de esta situación, la Corporación encuentra que dentro de la resolución por medio de la cual se le asignó al Congresista demandado el vehículo oficial de placa OSD 413, se estableció:

<<ARTICULO SEXTO: El vehículo asignado a la (sic) Honorable Representante sólo podrá ser conducido por él o el funcionario de la Unidad de Trabajo Legislativo que el Honorable Representante determine y reporte ante la División de Personal; de conformidad con lo estipulado en el Artículo 5° de la Resolución 3150 de 2010>>.
(Negrillas adicionales).

Por consiguiente, resulta claro que la hija del Congresista cuestionado no se encontraba autorizada ni habilitada para conducir el vehículo oficial que se le asignó a su padre, cuestión que releva cualquier análisis adicional en torno a si la joven Luz Patricia Martínez Arias cumplía, o no, con los requisitos exigidos por la ley o por el reglamento interno de la Cámara de Representantes para la conducción de automotores de propiedad de esa Corporación, dado que esa actividad, en lo que concierne al automotor de placa OSD 413, sólo le estaba permitida al Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez y a los integrantes de su UTL, determinados y reportados previamente a la División de Personal de la referida célula legislativa.

A lo anterior se adiciona que la sola petición, elevada en el mes de julio de 2010 por el demandado, para que su hija pudiese conducir los vehículos oficiales que le fuesen asignados a él, no fue atendida por la Cámara de Representantes y, por consiguiente, no existía la autorización correspondiente.

Por esas razones, el análisis acerca de si la hija del demandado reunía los requisitos para poder conducir vehículos de propiedad de la Cámara de Representantes resulta inane, por la sencilla pero suficiente razón de que no existe duda acerca de que no podía realizar tal actividad por disposición expresa de un acto administrativo.

Conviene agregar la consideración, no menos significativa, de que los requisitos a los cuales aludió el Director Administrativo de la Cámara de Representantes dicen relación con los presupuestos que se les exige a los conductores de planta de dicha Corporación y no frente a aquellos designados por el Congresista como parte de su UTL, pues se recuerda que según lo expresó otro testigo, el Secretario General de la Cámara de Representantes, los conductores de planta sólo están

asignados para algunos Representantes a la Cámara entre los cuales no se encontraba el aquí demandado, por manera que se desconoce en el proceso cuáles habrían de ser los referidos requisitos frente a la hija del demandado, esto último a título de simple precisión, dado que, como se dijo, al margen del cumplimiento, o no, de las exigencias correspondientes por parte de la señorita Martínez Arias para conducir vehículos oficiales, lo cierto es que ella no se encontraba autorizada para el ejercicio de tal actividad pública.

Ahora bien, aunque la conducta del Congresista demandado en modo alguno puede ser avalada por el Consejo de Estado, se estima que en el presente caso esa conducta irregular no alcanza a tener la virtualidad de configurar la causal de desinvestidura denominada como indebida destinación de dineros públicos, tal como se pasa a exponer.

La Sala estima importante destacar la diferencia que existe entre la afirmación - genérica y abstracta- realizada por el actor acerca de que el Congresista Martínez Gutiérrez habría optado por dejar el automotor oficial a él asignado para el uso personal de su hija y aquello que realmente se probó en el proceso, dado que una situación bien distinta es que la señorita Martínez Arias hubiere utilizado el automotor oficial en una oportunidad específica que además estuvo íntimamente ligada con el desplazamiento del propio Congresista hasta la sede oficial de la Cámara de Representantes y otra es aquella que pretendió hacer valer el actor como una actividad frecuente, permanente e incluso como si el demandado se hubiere despojado del bien que a él se le asignó para entregárselo a su hija y ella lo utilizare para su uso personal.

Ciertamente, no obstante la prohibición expresa que existía para que una persona distinta al Congresista y a los integrantes de su UTL condujere el automotor oficial de placa OSD 413 -y por ello desde luego la conducta del disciplinado amerita rechazo-, lo cierto es que las situaciones sí varían dependiendo de si el Representante a la Cámara Martínez Gutiérrez se hubiere desprendido, de manera permanente, del automóvil oficial para otorgarle su uso a su hija y fuese ella quien, en forma indiscriminada y para su beneficio personal, lo utilizare en todo momento o, como en este caso, si la utilización del bien de propiedad del Estado sólo se hizo ocasionalmente o en una única oportunidad y, además, para una actividad inherente a la función pública del Congresista.

Ocurre que en el proceso no se logró determinar si en realidad la señorita Martínez Arias ejercía cotidianamente la conducción de dicho vehículo y, de ser ello así, con qué frecuencia y en qué condiciones lo hacía, puesto que lo único que se demostró es que para el día 5 de abril de 2011, en horas de la tarde y **luego de trasladar a su padre a las instalaciones del Congreso de la República para que asistiere a la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes**, la mencionada ciudadana se encontraba ejerciendo tal actividad.

A lo anterior conviene agregar que de acuerdo con la petición que elevó el Congresista Martínez Gutiérrez el día 29 de julio de 2010 a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes, él manifestó la intención de que su hija condujere el automóvil oficial de manera **ocasional**, lo cual desestima aún más el hecho de que el demandado realmente se hubiere despojado del bien público para asignárselo de manera permanente a la joven Luz Patricia Martínez Arias.

En ese sentido, la Sala destaca que la conducta que desplegó la hija del Congresista demandado y en cuyo desarrollo se presentó el accidente de tránsito tantas veces descrito, no provino de un uso personal, permanente e indiscriminado por parte de ella, ni mucho menos aislado de las funciones del Congresista, comoquiera que la conducción del automotor oficial provino, precisamente, del traslado de dicho Servidor Público en cumplimiento de sus funciones.

Se subraya que dentro de la Resolución 0556 de marzo 2 de 2011, a través de la cual se le asignó al Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez el automotor oficial de placa OSD 413, se indicó que *<<El vehículo sólo podrá utilizarse para la atención que demanden las funciones propias del Honorable Representante JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ>>* y dentro de esas necesidades claramente se incluye el desplazamiento del correspondiente servidor público a su lugar de trabajo, quien, además, carecía de conductor y según lo expuesto por el Director Administrativo de la Cámara de Representantes no era obligatoria la existencia de esa clase de funcionarios, por cuanto en ocasiones los Congresistas se abstenían de designarlos por razones de seguridad, tal como ocurrió en este caso.

En relación con el presente asunto, la Sala estima procedente -porque le resulta aplicable- reiterar algunos aspectos generales que en punto a la causa de pérdida

de investidura conocida como indebida destinación de dineros públicos, ha sostenido su propia Jurisprudencia²³:

*“(...) se considera ahora necesario aclarar que si bien, en algunos eventos, el uso indebido de bienes del Estado puede dar lugar a que se configure, de manera indirecta, una indebida destinación de dineros públicos, ello no sucederá en todos los casos, y **será necesario estudiar siempre la situación particular de que se trate**. En efecto, la citada causal de pérdida de investidura **sólo se presentará en aquellos eventos en que la conducta del Congresista determine que los dineros públicos sean aplicados a un fin no autorizado, lo que supone que la misma tenga injerencia en la finalización del proceso de destinación; otra conclusión implicaría extender su alcance más allá de su descripción típica.***

*En algunos casos, el uso indebido de los bienes del Estado puede ser posterior al proceso de destinación de los dineros públicos, que resulta perfeccionado definitivamente con su adquisición. **En ellos, entonces, no se configurará la causal de pérdida de investidura, a pesar de que pueda resultar demostrada una falta disciplinaria o, inclusive, una conducta punible, que deberán ser investigadas por las autoridades competentes.***

*Se insiste, en este orden de ideas, en que **será siempre necesario estudiar las particularidades de cada situación planteada, a fin de determinar si la conducta realizada corresponde a la prevista en el artículo 183, numeral 4º, de la Carta Política, y si existe, entonces, fundamento suficiente para ordenar la pérdida de la investidura del Congresista acusado ...**”.* (Se deja destacado en negrillas y en subrayas).

En línea con lo expuesto, la Corporación considera que la situación fáctica en la cual se encuentra inmerso el demandado no cuenta con la virtualidad y con el alcance suficientes para decretar la pérdida de investidura por la indebida destinación de dineros públicos bajo su modalidad indirecta, dado que la conducción del automotor oficial por parte de la hija del Congresista demandado no provino de una conducta abusiva del responsable de dicho bien, sino de la ejecución del objeto para el cual el automotor se encontraba destinado, como lo era el desplazamiento del propio Representante a la Cámara, sólo que se hizo por parte de una persona no autorizada para ello, lo cual en modo alguno es ni puede ser motivo de aplauso.

²³ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 15 de mayo de 2007, exp. 11001-03-15-000-2006-01268-00(PI). M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

6.2.- El tráfico de influencias²⁴.

La Jurisprudencia de la Corporación ha sostenido, en forma reiterada, que la presente causal supone “... *anteponer la investidura de Congresista ante un servidor público, quien bajo tal influjo psicológico realiza una actividad que no adelantaría, de no ser por la calidad de quien se lo solicita. Consiste en una relación de doble envío en donde el Congresista gracias a la investidura que posee, crea en el destinatario de su influencia la decisión de realizar el quehacer solicitado...*”²⁵, con la finalidad de obtener un beneficio del servidor público para sí o para un tercero en un asunto del que esté conociendo o que haya de conocer en su condición de tal.

Con base en lo anterior, el Consejo de Estado ha precisado que los elementos que deben concurrir para que se estructure la causal de tráfico de influencias son los siguientes: **a)** que la persona que ejerce la influencia ostente la calidad de Congresista, la cual se adquiere a partir de la posesión en el cargo; **b)** que se invoque esa calidad o condición ante el servidor público correspondiente, sin tener en consideración el orden jerárquico de éste; **c)** que se reciba, haga dar o prometer, para sí o para un tercero, dinero o dádiva, con las salvedades o excepciones previstas en la Ley 5 de 1992, en cuanto a las gestiones de los Congresistas en favor de sus regiones y **d)** que se anteponga la investidura con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer en su condición de tal.

El actor señaló que el demandado incurrió en tráfico de influencias, porque <<recibió un vehículo adicional, en contraprestación por haber votado, por el Señor JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO, para el cargo de Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes>> (fl. 6).

La Sala no encuentra configurada la presente causal, dado que el cargo expuesto por el cargo actor no pasó de ser un simple señalamiento, desprovisto de todo sustento probatorio y, por consiguiente, sin el menor fundamento, razón suficiente

²⁴ En relación con esta causal de pérdida de investidura de Congresistas, se reafirman las consideraciones expuestas en sentencia de 6 de abril de 2010, exp. 11001-03-15-000-2009-00639-01(PI); M.P. Myriam Guerrero de Escobar.

²⁵ Sentencia de 30 de julio de 1996, exp. AC-3640, reiterada en Sentencias del 10 de febrero de 1998, exp. AC-5411; de 8 de agosto de 2001; de 15 de mayo de 2007, exp. PI-2006-01268 y de 11 de marzo de 2008, exp. 11001-03-15-000-2007-01054-00(PI), entre muchas otras.

para denegar la solicitud de pérdida de investidura con apoyo en esta causal, pues según lo expuso el Ministerio Público no existe prueba alguna de la relación que se pretende sostener habría existido entre el voto que habría emitido el demandado a favor de la elección del Secretario General de la Cámara de Representantes y la asignación del segundo automotor oficial a favor del Congresista Martínez Gutiérrez, actuación ésta que, además, ni siquiera es del resorte de la Secretaría General de esa Corporación, sino de otras dependencias.

7.- Aspecto final.

La parte demandante también ha hecho alusión a la posible falsedad en documento público y fraude procesal por parte del demandado, por cuanto con la solicitud que elevó en el mes de julio del año 2010 para que se le permitiere a su hija conducir los vehículos oficiales que le fueren asignados, habría aportado una licencia de conducción <<*aparentemente falsa*>>, aspecto que también advirtió el Ministerio Público.

Lo anterior encuentra fundamento en la documentación que aportó en la diligencia de testimonio el Director Administrativo de la Cámara de Representantes, lo cual consiste en el original de la aludida petición de julio 29 de 2010, por medio de la cual el demandado solicitó que no le fuere asignado conductor y además se le permitiere a su hija, ocasionalmente, conducir los vehículos oficiales que se le asignaren en el futuro (fl. 167) y en lo soportes de dicha petición, entre los cuales se encuentran unas copias simples de lo que habrían de ser las *i)* denuncias presentadas por el demandado ante la Policía Nacional por amenazas en su contra y en la de su familia (fls. 168 a 179); *ii)* la cédula de ciudadanía de la joven Luz Patricia Martínez Arias (fl. 171) y *iii)* la licencia de conducción de dicha persona (fl. 172)²⁶.

No obstante que los anteriores documentos obran en fotocopia simple, la Sala les otorgará mérito probatorio, por cuanto el funcionario público que los aportó

²⁶ La Sala estima pertinente señalar que no existe contradicción alguna entre la conclusión que se adoptó para efectos de negarle mérito probatorio al documento que en copia simple se aportó con la demanda, visible a folio 34, el cual en apariencia corresponde a un *'formato de asistencia de peritos'*, conclusión que, según se explicó, encuentra apoyo en los dictados de los artículos 252 a 254 del C. de P. C., y la conclusión que ahora se prohija, consistente en reconocer el mérito probatorio de las copias simples de los documentos aquí aludidos, puesto que éstos últimos fueron aportados por un servidor público –Director Administrativo de la Cámara de Representantes– durante su declaración dentro del presente proceso judicial, quien bajo la gravedad del juramento afirmó que corresponden a copias de los documentos que reposan en los archivos oficiales de la Cámara de Representantes.

manifestó dentro de la diligencia de testimonio a él practicado que <<estos documentos reposan en los archivos desde la administración pasada>> (fl. 159 vto), lo cual permite deducir que sus originales se encuentran en las instalaciones de la Cámara de Representantes.

A juicio del censor, para la época en la cual el demandado elevó ante la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes la solicitud de que por razones de seguridad no se le asignare conductor y que además se le permitiere a su hija la conducción de los automotores oficiales, ella aún era menor de edad y, por lo tanto, la licencia de conducción aportada en ese momento podría ser falsa.

La Sala, en relación con este tema, no encuentra en realidad inconsistencias o irregularidades que permitan predicar que por parte del demandado existió una ilicitud, tal como se pasa a explicar.

El primer punto que debe dilucidarse consiste en establecer si junto con la petición que formuló el demandado el día 29 de julio de 2010, se aportaron -en ese momento- una copia de la cédula de ciudadanía de su hija, cuando ésta aún era menor de edad, y de su correspondiente licencia de conducción o si tales documentos se allegaron con posterioridad a esa fecha.

El anterior interrogante, luego de escudriñar con detenimiento el expediente, se absuelve a través de la segunda hipótesis, es decir que las copias de la cédula de ciudadanía y de la licencia de conducción de la señorita Gutiérrez Arias que aportó el Director Administrativo de la Cámara de Representantes al momento de rendir su declaración en este asunto, no se allegaron el día 29 de julio de 2010 y, por consiguiente, no es cierto entonces que el demandado hubiere pretendido obtener una autorización a favor de su hija, a través de documentos falsos o inexistentes.

Para corroborar la anterior conclusión, la Sala debe precisar que el Director Administrativo de la Cámara de Representantes, al momento de allegar los referidos documentos, no refirió realmente a que éstos hubieren sido allegados el día 29 de julio de 2010, sino que esa fue la lectura inicial que se le dio a su actuación.

Ocurre que dentro de la diligencia de testimonio se le preguntó al referido funcionario público lo siguiente:

“PREGUNTANDO: Sírvase informar al Despacho si el representante JUAN CARLOS MARTINEZ, solicitó a la división administrativa de la Cámara de Representantes la nueva asignación del motorista y desde qué fecha lo solicitó”. (fl. 159 vto).

A lo cual el testigo respondió:

*“Desde la administración pasada y verificados los documentos que reposan en los archivos el doctor JUAN CARLOS MARTINEZ, aproximadamente desde julio de 2010 manifestó el no querer que su vehículo fuera conducido por ningún conductor y mediante oficio que allegó, manifestó que el vehículo lo conduciría él o una hija de él, anexo oficio de julio 29 de 2010, recibido la misma fecha y de igual manera anexo dos folios relaciones (sic) con la estación de San Francisco de fecha 31 de mayo de 2010, y un folio de fecha 31 de mayo firmado por el patrullero Hernández Miranda Adrián, me imagino que es de la sección de denuncias de la estación de San Francisco, **de igual manera anexo fotocopias de la cédula de ciudadanía No. 1.136.884.637 de LUZ PATRICIA MARTINEZ ARIAS, y su licencia de conducción,** quiero aclarar que estos documentos reposan en los archivos desde la administración pasada”. (fl. 159 vto) - (Se deja destacado en negrillas).*

Más adelante se le preguntó al testigo lo siguiente:

*“PREGUNTANDO: En respuesta anterior cuando hacía usted alusión al oficio enviado por el representante JUAN CARLOS MARTINEZ GUTIERREZ el 29 de julio de 2010, donde manifestaba que el vehículo asignado lo conduciría él o su hija Luz Patricia, **usted aportaba fotocopia de la licencia de conducción de la mencionada señora y manifestaba que esos documentos habían sido aportados y reposaban desde esa fecha, infórmele al despacho cómo se explica usted que una licencia que se expide el 18 de enero de 2011, aparezca con fecha anterior**”. (Se destaca) - (fl. 161).*

Y el declarante contestó:

“Cuando bajé a la Dirección pedí los documentos aportados por el honorable representante, que fue aproximadamente lunes o martes de la semana que estamos y me suministraron en archivo del área de servicios, la secretaria, esa documentación eso fue los documentos que aporté el día de hoy”. (fl. 161).

Si bien es cierto que dentro de la diligencia de testimonio antes descrita se dio por sentado que el declarante habría expresado que los documentos por él aportados reposaban desde la misma fecha de la petición de julio 29 de 2010, de allí que se le hubiere preguntado al testigo <<cómo se explica usted que una licencia que se

expide el 18 de enero de 2011, aparezca con fecha anterior>>, lo cierto es que aquél, en realidad, nunca efectuó tal señalamiento.

En efecto, nótese cómo en la respuesta que él brindó a la pregunta sobre si conocía que el Congresista Martínez Gutiérrez habría solicitado <<*a la división administrativa de la Cámara de Representantes la nueva asignación del motorista y desde qué fecha lo solicitó*>>, el Director Administrativo de la Cámara de Representantes dio a conocer los documentos que obtuvo del archivo del área de servicios, pero en ningún momento señaló -ni en la primera, ni en la segunda respuesta antes descritas- que la copia de la cédula de ciudadanía de la señorita Martínez Arias y la copia de la licencia de conducción de dicha persona, hubieren sido aportadas el mismo día que se formuló la petición por parte del Congresista demandado (julio 29 de 2010), motivo por el cual no resulta cierta la afirmación que se hizo al formular la pregunta.

Y es que la hipótesis según la cual el demandado habría pretendido obtener una autorización para que su hija condujere el automotor oficial a él asignado con documentos falsos o inexistentes, queda sin sustento por el hecho de que alguna de la documentación que aportó el Director Administrativo de la Cámara de Representantes al rendir su declaración fue posteriormente allegada por el Jefe de Servicios de la misma Corporación, mediante oficio 1192-11 de 28 de julio de 2011 (fl. 390), oportunidad en la cual se indicó, de manera precisa, cuáles eran los documentos que acompañaron la petición elevada por el Congresista demandado para que no se le asignare conductor y se le autorizare a su hija la conducción de los vehículos oficiales a él asignado, así:

*<<**Se anexan documentos del 29 de julio de 2010** remitidos a la doctora Carolina Carrillo Saltaren Directora Administrativa de esa época, por el Representante Juan Carlos Martínez Gutiérrez, con 4 folios anexos: 1. Una carta dirigida a la Directora, 2. Una denuncia de amenaza de tres folios y 3. **Fotocopia de una licencia de conducción.** Los cuales después de realizar una búsqueda minuciosa, se encontró copia de estos en la carpeta del vehículo marca Toyota de placa MQL-566, que fue asignado al Representante Juan Carlos Martínez Gutiérrez, por esa época, así mismos e indagó sobre su firma de recibido>>. (Se destaca).*

Lo anterior despeja cualquier duda acerca de cuál fue realmente la documentación que se aportó el día 29 de julio de 2010, la cual consistió en la mencionada carta dirigida por el aquí demandado a la entonces Directora Administrativa de la

Cámara de Representantes (descrita en el numeral **4.7.** del acápite de pruebas de este fallo); en las denuncias que formuló el Congresista por las amenazas recibidas y que justificaban la razón de su petición y la copia de una licencia de conducción de su hija, sin que en ese momento se hubiere aportado la copia de una supuesta cédula de ciudadanía de la señorita Luz Patricia Martínez Arias, en cuya existencia se fundamenta parte de la denuncia del actor.

Ahora bien, la otra parte de la denuncia en cuanto se refiere a la supuesta falsedad o fraude procesal encuentra justificación en la existencia de una primera licencia de conducción, aportada -esta sí- el día 29 de julio de 2010 y una segunda licencia, expedida en el año 2011 y que según la Secretaría de Movilidad de Bogotá <<el único trámite solicitado y aprobado fue la expedición de la Licencia de Conducción, el cual fue entregado el 18 de enero de 2011>>²⁷.

En el encuadernamiento obran sendas copias de dos licencias de conducción distintas a nombre de la señorita Luz Patricia Martínez Arias: **a)** la primera de ellas aportada inicialmente al proceso por el Director Administrativo de la Cámara de Representantes -al momento de su declaración- y **b)** la segunda, allegada por el Jefe de Servicios de la misma Corporación, junto con su oficio 1192-11 de 2011 (fl. 391)²⁸, la cual sí corresponde a aquella que formó parte de la documentación que se anexó como soporte de la petición elevada el 29 de julio de 2010.

Esta última licencia, identificada con el número 76364 - 4940478 se expidió en el mes de octubre de 2008, cuando la joven Martínez Arias tenía 16 años de edad.

De conformidad con lo previsto en el artículo 5° de la Ley 1383 de 2010²⁹ -por medio de la cual se reformó el Código Nacional de Tránsito-, promulgada el 16 de

²⁷ Oficio 81457-11 de septiembre 5 de 2011 (fl. 473).

²⁸ Este documento, en original, fue aportado en forma extemporánea en sobre sellado por la parte demandada dentro de la audiencia de pérdida de investidura (fl. 613).

²⁹ Esta disposición, como su contenido literal lo indica, modificó el artículo 19 de la Ley 769 de 2002 -vigente para el año 2008, fecha en la cual la hija del aquí demandado obtuvo su primera licencia de conducción-, disposición que igualmente permitía la obtención de ese documento al cumplir los 16 años de edad:

“ARTÍCULO 19. REQUISITOS. Podrá obtener una licencia de conducción para vehículos automotores, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Para vehículos particulares:

a. Saber leer y escribir.

b. Tener dieciséis (16) años cumplidos.

“...(...).” (Se destaca).

marzo de ese mismo año y, por ende, vigente para el día en el cual se elevó la petición por parte del Congresista (julio 29 de 2010), prevé:

“ARTICULO 5o. El artículo 19 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 19. Requisitos. Podrá obtener por primera vez una licencia de conducción para vehículos, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Para vehículos de servicio diferente del servicio público:

1. Saber leer y escribir.

2. Tener 16 años cumplidos.

3. Aprobar un examen teórico-práctico de conducción para vehículos particulares que realizarán los organismos de tránsito de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, o presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por un centro de enseñanza automovilística debidamente aprobado por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Transporte.

4. Certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir, expedido por un centro de reconocimiento de conductores habilitado por el Ministerio de Transporte y debidamente acreditado como organismo de certificación de personas en el área de conductores de vehículos automotores.

“...(...)...” (Se deja destacado en negrillas y en subrayas).

Así las cosas, la Sala no encuentra irregularidad en el trámite -eso sí infructuoso- que inició el Congresista para conseguir una autorización por parte de la Cámara de Representantes para que su hija pudiese conducir vehículos de propiedad de esa Corporación, dado que para ese momento -julio 29 de 2010- la señorita Martínez Arias podía tener y tenía su respectiva licencia de conducción, habida cuenta de que el ordenamiento jurídico se lo permitía -y aún así lo prevé-.

Ahora bien, el hecho de que la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., sólo se hubiere referido a la emisión, por parte de esa autoridad, de la licencia de conducción No. 7381092, de fecha 18 de enero de 2011 -la misma que se registró en el informe de accidente de tránsito No. A 0879482 de abril 5 de 2011-, no puede ni debe restarle validez y existencia a una primera licencia de conducción, puesto que el ordenamiento jurídico permite la emisión de una licencia de conducción primigenia a favor de menores de edad, máxime cuando se desconoce en qué lugar del territorio nacional y ante qué autoridad de tránsito se tramitó y obtuvo esa primera licencia y si la certificación que emitió la aludida Secretaría de Movilidad cuenta, o no, con una información respecto de los trámites para la expedición de esa clase de licencias a lo largo del país y en qué grado de

actualización, cuestiones estas que impiden determinar la existencia de las irregularidades y/o delitos planteados por el actor.

Por consiguiente, la Sala no accederá a las peticiones elevadas por el actor y por el Ministerio Público para que se compulsen copias de la actuación aquí surtida, con destino a la Corte Suprema de Justicia y/o a la Fiscalía General de la Nación, por cuanto el Consejo de Estado, en su condición de Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe actuar de manera responsable, seria, juiciosa y analítica frente a aquellas peticiones que se le formulan, máxime si se trata de dar traslado a otras autoridades judiciales de las actuaciones que se adelantan al interior de la Corporación, ello con el propósito de evitar que, de manera precipitada e incluso injustificada, se promueva o se solicite el inicio de investigaciones penales o de cualquier otra naturaleza sin fundamentos reales o necesarios para tal efecto y, aún más, cuando se logra determinar que las conductas o situaciones denunciadas cuentan con su debida explicación y, por ende, no evidencian la configuración de irregularidad alguna, tal como ocurrió en este caso³⁰.

Finalmente, la Corporación estima importante aclarar que la anterior disquisición bien podría haberse omitido por el sencillo, pero no por ello menos significativo, argumento de que el trámite que inició el demandado en el mes de julio del año 2010 y en cuya virtud aportó la copia de la primera licencia de conducción de su hija, se dirigió a un único vehículo que en ese momento tenía asignado, identificado con la placa MQL 566, automotor oficial éste que en nada guarda relación con la pérdida de investidura que se formuló en contra del Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez; sin embargo, comoquiera que el tema relacionado con la posible comisión de delitos por parte de esta persona fue

³⁰ En línea con lo expuesto, la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado:

“(...) respecto del cuestionamiento efectuado por la parte actora frente a la decisión de la Oficina de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación consistente en poner el asunto en conocimiento de la autoridad penal competente, compulsando copia de lo actuado, conviene señalar que la Sala ha dicho que “el simple hecho de formular denuncia penal no es constitutivo de falla del servicio, salvo que dicha denuncia fuera temeraria, es decir, “sin fundamento, razón o motivo”. (Se destaca) - [Sentencia de 13 de noviembre de 2008, exp. 16.632].

objeto de debate procesal e incluso el Ministerio Público así también lo planteó, la Corporación consideró necesario analizar el tema, pues además el ordenamiento jurídico así lo impone.

8.- Conclusión.

Ante la improcedencia de los cargos expuestos por el actor, el Consejo de Estado denegará la petición de pérdida de investidura del Congresista demandado, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

PRIMERO: DENEGAR la solicitud de pérdida de investidura del Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez.

SEGUNDO: COMUNICAR esta decisión a la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, para lo de sus respectivas competencias.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN
Presidente
Con salvamento de voto

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

HERNAN ANDRADE RINCON

GERARDO ARENAS MONSALVE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

HUGO F. BASTIDAS BARCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Ausente con excusa

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Con salvamento de voto

MAURICIO FAJARDO GOMEZ

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Con salvamento de voto

ENRIQUE GIL BOTERO

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Con salvamento de voto

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

DANILO ROJAS BETANCOURTH

Con salvamento de voto

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

MAURICIO TORRES CUERVO

Con salvamento de voto

OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ

ALFONSO VARGAS RINCON

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Con salvamento de voto

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

ALBERTO YEPES BARREIRO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

INDEBIDA DESTINACION DE DINEROS - Generalidades. Desarrollo jurisprudencial. Finalidad. Puede efectuarse en forma directa o indirecta. Configuración / POLIZA DE SEGUROS - El uso de la póliza contratada por el Estado para cubrir las consecuencias pecuniarias de un accidente cuya responsabilidad es particular, constituye una indebida destinación del contrato de seguros y por ende de los dineros públicos con que fue sufragado / INDEBIDA DESTINACION DE DINEROS INDIRECTA - Configuración por utilización de vehículo oficial por persona no autorizada

La esencia de esta causal, radica en la destinación irregular de los dineros públicos como consecuencia de una decisión de un servidor del Estado, a cuyo cargo se hallen tales dineros. El sentido en que se debe entender la destinación ha sido desarrollado por esta Corporación en reiterada jurisprudencia. Es decir, lo indebido de la destinación originada en la decisión del servidor público, radica en que la finalidad o propósito indicado normativamente para los dineros, se desconoce y en su lugar, se busca un fin diferente, no autorizado y que puede estar vinculado a la obtención de una ganancia patrimonial personal o de terceros no justificada. Ahora, esta indebida destinación puede efectuarse en forma directa o indirecta. En forma directa, cuando el servidor público, y en este caso, el congresista es ordenador del gasto. En forma indirecta, cuando no lo es, sin embargo puede tomar y toma decisiones que tienen efectos respecto de los dineros públicos. Se destaca que, para configurar la causal, la decisión del congresista ha de dar lugar a la destinación diferente, sin que sea determinante al efecto que sea el ordenador del gasto o que, dicho gasto ya haya sido ordenado y, no obstante su conducta de lugar a la utilización para un fin diferente de los dineros públicos. En efecto, la póliza "todo riesgo" fue contratada por la Cámara de Representantes para cubrir los siniestros que se presentaren cuya responsabilidad sea imputable a la Corporación por actos de sus servidores públicos, efectuados dentro de las regulaciones pertinentes para el uso de los bienes asignados. El accidente, por el contrario, fue provocado por fuera de las condiciones legales de utilización del vehículo oficial, en cuanto estaba siendo manejado por una persona no autorizada y no estaba siendo utilizado para el desplazamiento con seguridad del congresista; por tanto las consecuencias pecuniarias de dicha utilización irregular del vehículo automotor no deberían recaer sobre la Cámara de Representantes o sobre aquella entidad de seguros que, en virtud de un contrato especial, se haya subrogado tal responsabilidad sino, sobre el causante del accidente. El uso de la póliza contratada por el Estado para cubrir las consecuencias pecuniarias de un accidente cuya responsabilidad es de índole particular, constituye una indebida destinación del contrato de seguros y por ende de los dineros públicos con que fue sufragado. El hecho de que haya sido la intervención del congresista, a través de su actuación directa ante la compañía de seguros, la que haya generado el uso de la póliza contratada para cubrir las consecuencias pecuniarias del accidente causado por su hija, implica que este servidor público, mediante su conducta originó indirectamente la indebida utilización de los dineros públicos y, por tanto, incurrió en la causal de pérdida de investidura contemplada en el numeral 4º del artículo 183 de la Constitución Política.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 184 NUMERAL 4

SALVAMENTO DE VOTO

Consejera: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Respetuosamente disiento de la posición mayoritaria de la Sala plena del Consejo de Estado que denegó la pérdida de investidura del Representante a la Cámara Juan Carlos Martínez Gutiérrez, solicitada por el actor con base en las causales contenidas en los numerales 4º y 5º del artículo 183 de la Constitución Política,

consistentes en “indebida destinación de dineros públicos” y “tráfico de influencias debidamente comprobado” respectivamente.

Disiento de la sentencia aprobada, en cuanto consideró que no hay indebida utilización de dineros públicos generada con la conducta del congresista. Fundamento mi posición en las siguientes razones:

La indebida destinación de dineros públicos. La causal de pérdida de investidura contemplada en el numeral 4º del artículo 183 de la Constitución Política establece que la indebida destinación de dineros públicos da lugar a la pérdida de la investidura de congresista. Dentro de este específico contexto, la indebida destinación de dineros públicos presenta unas características especiales, que la diferencian de conductas penales o disciplinarias, y que se relacionan con la naturaleza de la revisión jurisdiccional de naturaleza ética y política representada en la figura de esta acción.

La esencia de esta causal, radica en la destinación irregular de los dineros públicos como consecuencia de una decisión de un servidor del Estado, a cuyo cargo se hallen tales dineros. El sentido en que se debe entender la destinación ha sido desarrollado por esta Corporación en reiterada jurisprudencia. En providencia de 30 de mayo de 2000 se dijo ⁽³¹⁾:

“Ha de tenerse en cuenta que 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, aquella se torna indebida, cuando quiera que recae 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. Ha de precisarse, sin embargo que, en el caso de la causal cuarta del artículo 183 de la Constitución, la indebida destinación de dineros públicos no necesariamente se configura, ni mucho menos exclusivamente, porque la utilización, ordenación o aplicación de esos específicos dineros

³¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. AC-9877. En idéntico sentido sentencias de AC-9878 de 23 de mayo de 2000 y veinte (20) de junio de dos mil (2000), exp. acum. AC-9875 y AC-9876

públicos por parte del congresista, se realice en forma ilícita, esto es, con transgresión de los linderos del derecho penal. En otros términos, no es de la esencia, ni tampoco el único comportamiento para la estructuración de dicha causal, que la conducta del congresista sea constitutiva o esté tipificada en la ley penal como hecho punible. Por consiguiente, el elemento tipificador de la causal de pérdida de investidura en referencia, 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.”

Es decir, lo indebido de la destinación originada en la decisión del servidor público, radica en que la finalidad o propósito indicado normativamente para los dineros, se desconoce y en su lugar, se busca un fin diferente, no autorizado y que puede estar vinculado a la obtención de una ganancia patrimonial personal o de terceros no justificada.

Ahora, esta indebida destinación puede efectuarse en forma directa o indirecta. En forma directa, cuando el servidor público, y en este caso, el congresista es ordenador del gasto. En forma indirecta, cuando no lo es, sin embargo puede tomar y toma decisiones que tienen efectos respecto de los dineros públicos. Esta Corporación ha sostenido ⁽³²⁾:

“... La causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos no puede quedar restringida a la expresión de “*dineros públicos*” sino que debe ser extensiva a la forma en que se puede llevar a cabo su

³² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1 de noviembre de 2005, exp. 00809-00(PI), en la cual se reitera sentencia de 13 de noviembre de 2001

correcta destinación. En esa medida, la indebida utilización de dineros públicos puede llevarse a cabo de dos formas diferentes, de manera directa o de manera indirecta. Será DIRECTA cuando el congresista - con capacidad de ordenación del gasto - dispone ilícitamente de recursos del erario, bien sea para obtener finalidades particulares (a través, por ejemplo, de la celebración de contratos estatales sin establecer su necesidad, oportunidad o conveniencia, tal y como se examinó en la sentencia del 20 de junio de 2000, Expedientes AC - 9875 y AC - 9876) o para ordenar una destinación diferente a la establecida en el Presupuesto para esos dineros públicos. Y se presentará la destinación 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.

... Como quiera que la Constitución Política al instituir como causal de pérdida de investidura la *"Indebida destinación de dineros públicos"*, no estableció que la misma tenía que ser DIRECTA, debe entenderse que tal destinación indebida pueda ser también INDIRECTA."

Se destaca que, para configurar la causal, la decisión del congresista ha de dar lugar a la destinación diferente, sin que sea determinante al efecto que sea el ordenador del gasto o que, dicho gasto ya haya sido ordenado y, no obstante su conducta de lugar a la utilización para un fin diferente de los dineros públicos.

El caso concreto. Se determinó en el proceso que:

1. El día 5 de abril de 2011, se presentó un accidente en el que estuvo involucrado uno de los dos vehículos oficiales asignados al Representante, Chevrolet Optra placas OSD 413, el cual iba siendo conducido por su hija, Luz Patricia Martínez Arias.
2. La hija del Congresista no contaba con autorización, conforme con las normas y políticas de la Corporación, para conducir el vehículo automotor.

3. Si bien el Representante se encontraba en esos momentos en Sesión Plenaria de la Cámara, se desplazó al lugar de los hechos y allí suscribió el formato de asistencia de peritos No. 12401 en el cual se sostenía la siguiente afirmación: "... choque múltiple, el señor Juan Carlos bajaba por la calle 116 cuando impactó el taxi de placas VDH 162...".

4. No figura prueba de que el reporte del siniestro haya sido comunicado, previamente a cualquier trámite con la compañía aseguradora, a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes o la División de Servicios, para lo de su competencia, en tanto se trataba de un vehículo oficial a cargo de dicha Corporación Legislativa; por el contrario, el congresista adelantó el trámite directamente ante la compañía de seguros, hecho acreditado testimonialmente por el Secretario General y el Director Administrativo de la Cámara de Representantes.

5. La compañía aseguradora, Colpatria S.A., con la cual se contrató el seguro "todo riesgo", asumió, con cargo a la póliza de seguros No. 8001073033, el costo del siniestro consistente en \$7.922.311 por pérdida parcial de daños y, \$4.500.000 por responsabilidad civil. No se determinó el computó del "deducible", ni se incrementó el monto de la prima a pagar por la renovación del seguro, dado que, según la licitación para la respectiva contratación del seguro, no era viable, para que la oferta obtuviera puntuación, el aplicar deducibles para el seguro de automóviles. Tampoco se afectó el descuento por no reclamación. Estos datos fueron suministrados por la aseguradora en oficio 1416-2011.

Se observa que, si bien la conducta del Representante contiene una serie de irregularidades en relación con el incidente que se estudia, no todas son idóneas para configurar la causal de pérdida de investidura, sin embargo, resulta relevante para el efecto, la consecuencia que tuvo en relación con la utilización de la póliza No. 8001073033 otorgada por la aseguradora Colpatria S.A.

En efecto, la póliza "todo riesgo" fue contratada por la Cámara de Representantes para cubrir los siniestros que se presentaren cuya responsabilidad sea imputable a la Corporación por actos de sus servidores públicos, efectuados dentro de las regulaciones pertinentes para el uso de los bienes asignados.

El accidente, por el contrario, fue provocado por fuera de las condiciones legales de utilización del vehículo oficial, en cuanto estaba siendo manejado por una persona no autorizada y no estaba siendo utilizado para el desplazamiento con seguridad del congresista; por tanto las consecuencias pecuniarias de dicha utilización irregular del vehículo automotor no deberían recaer sobre la Cámara de Representantes o sobre aquella entidad de seguros que, en virtud de un contrato especial, se haya subrogado tal responsabilidad sino, sobre el causante del accidente.

El uso de la póliza contratada por el Estado para cubrir las consecuencias pecuniarias de un accidente cuya responsabilidad es de índole particular, constituye una indebida destinación del contrato de seguros y por ende de los dineros públicos con que fue sufragado. El hecho de que haya sido la intervención del congresista, a través de su actuación directa ante la compañía de seguros, la que haya generado el uso de la póliza contratada para cubrir las consecuencias pecuniarias del accidente causado por su hija, implica que este servidor público, mediante su conducta originó indirectamente la indebida utilización de los dineros públicos y, por tanto, incurrió en la causal de pérdida de investidura contemplada en el numeral 4º del artículo 183 de la Constitución Política.

Por estas razones, debió declararse su pérdida de investidura.

En los anteriores términos dejo expuesto mi salvamento de voto.

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Fecha ut supra

INDEBIDA DESTINACION DE DINEROS - Antecedente jurisprudencial. Elementos de la causal. Se configura por el uso de vehículo oficial sin autorización. Su configuración no exige que exista detrimento patrimonial del Estado. Características. Es indiferente que la conducta prohibida sea reiterada o habitual para que se configure la causal

De conformidad con el antecedente jurisprudencial transcrito, si en gracia de discusión se aceptara que el demandado, previamente al día del accidente - 5 de abril de 2011-, solicitó autorización para que su hija pudiese conducir el vehículo oficial que le fue asignado para su uso personal, y que ella contaba con licencia de conducción, es indiscutible que no obtuvo por parte de la Cámara de

Representantes la referida autorización, luego le estaba vedado al demandado que ante el silencio de la Administración motu proprio dispusiera de un bien del Estado. Por lo anterior, el hecho probado en el presente proceso -darle una destinación indebida al automotor que le fue asignado-, sí comporta una conducta reprochable jurídicamente del Congresista demandado que imponía decretar su pérdida de su investidura, en la medida que se desprendió de un bien oficial que le había confiado el Estado, y dispuso para éste un fin contrario, o no autorizado por el ordenamiento al permitirle voluntariamente, sin autorización alguna, que su hija lo condujera. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación³³, los elementos que configuran la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos son: (i) el congresista, en su condición de servidor público, 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 (ii) aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas; o (iii) la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; o (iv) pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas.

SALVAMENTO DE VOTO

Consejero: MAURICIO TORRES CUERVO

Con toda consideración para con la mayoría de los integrantes de la Sala, me permito exponer las razones de orden jurídico que me llevan a salvar el voto en la sentencia de la referencia.

*Previa advertencia de que la providencia reprochó el hecho de que el Congresista Martínez Gutiérrez, **sin autorización alguna**, le entregara el vehículo oficial a su hija para que lo condujera, señaló que "...esa conducta irregular no alcanza a tener la virtualidad de configurar la causal de desinvestidura denominada como indebida destinación de dineros públicos, tal como se pasa a exponer"³⁴ y a consecuencia de ello, no declaró la pérdida de investidura del demandado*

La sentencia de la que me aparto, en síntesis, concluyó que como consecuencia del accidente de tránsito ocasionado por la hija del Congresista en el vehículo oficial no se comprometió el erario, en razón a que el resarcimiento de los daños fue asumido por la compañía aseguradora Colpatria, en razón de las obligaciones que se derivan de la póliza de seguro 8001073033. Como no existió detrimento

³³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia de 8 de febrero de 2011, Rad. 11001-03-15-000-2010-00990-00(PI). En igual sentido sentencia de 30 de agosto de 2005, Rad. 11001-03-15-000-2002-00250-01(REVPI), AC-9877 de 30 de mayo de 2000; AC-9875; AC9876 de 20 de junio de 2000; AC-10753 de 5 de septiembre de 2000; AC-12591 de 23 de abril de 2001; PI 010101de 30 de noviembre de 2001; PI 1149 de 24 de febrero de 2004; PI 00334 de 12 de julio de 2005, entre otras.

³⁴ Folio 59 de la sentencia.

patrimonial del Estado, consideró que no se configuró la causal de pérdida de investidura.

Igualmente, sin suficiente respaldo probatorio, afirmó que “la utilización del bien de propiedad del Estado [por parte de la hija del demandado] sólo se hizo ocasionalmente o en una única oportunidad y, además, para una actividad inherente a la función pública del Congresista”.

Al respecto, debo precisar que, en mi criterio, sí se debió declarar la pérdida de investidura del demandado por las siguientes razones:

1. De la “indebida destinación” de un bien del Estado.

La Resolución 0556 de 2 de marzo de 2011 - por medio de la cual se le asignó el vehículo de placa OSD 413 al Congresista demandado- dispuso un fin específico para su uso, y a su vez una prohibición en los siguientes términos: **“El vehículo asignado al Honorable Representante solo podrá ser conducido por él o por el funcionario de la Unidad de Trabajo Legislativo que el Honorable representante determine y reporte ante la División de Personal”**

Como se advirtió en el proceso, el demandado no designó a ningún miembro de su Unidad de Trabajo Legislativo para que condujera el automotor oficial entregado por la Cámara de Representantes para su uso personal, luego al tomar esta decisión estaba obligado a conducirlo él, pues esa fue la condición que el impuso la Administración para asignarle y entregarle el vehículo.

En relación con la causal de pérdida de investidura consistente en indebida destinación de dineros públicos, alegada en el presente proceso, esta Corporación expresó, entre otras, en sentencia de 24 de febrero de 2004³⁵ lo siguiente:

“... Dada la necesidad de precisar el contenido de la causal de indebida destinación de dineros públicos, que no se encuentra definida en la Constitución Política, ni en las leyes 5ª de 1992 y 144 de 1994, expresó esta Sala lo siguiente, en sentencia del 30 de mayo de 2000 (expediente AC-9877), que ha sido reiterada en decisiones posteriores³⁶:

“...ha de tenerse en cuenta que 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 recae 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.

Ha de precisarse, sin embargo que, en el caso de la causal cuarta del artículo 183 de la Constitución, la indebida destinación de dineros públicos no necesariamente se configura, ni mucho menos exclusivamente, porque la utilización, ordenación o aplicación de estos específicos dineros públicos por parte del congresista, se realice en

³⁵ Expediente PI-1149

³⁶ Ver, entre otras, sentencias del 20 de junio de 2000, expedientes AC-9875 y AC-9876; del 5 de septiembre de 2000, expediente 10.753, y del 23 de abril de 2001, expediente AC-12591.

forma ilícita, esto es, con transgresión de los linderos del derecho penal. En otros términos, no es de la esencia, ni tampoco el único comportamiento para la estructuración de dicha causal, que la conducta del congresista sea constitutiva o esté tipificada en la ley penal como hecho punible (Sentencia de Sala Plena del Consejo de Estado del 19 de octubre de 1994, expediente AC-2102).

(...)

Por consiguiente, el elemento tipificador de la causal de pérdida de investidura en referencia, está en el hecho de que el congresista, en su condición de servidor público..., 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 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 justificadas, o cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial o de terceros, o cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas, etc.

En los eventos como los antes indicados, la conducta del congresista bien puede ser delictiva o no, ajustada o no a un procedimiento legal de ordenación del gasto o de contratación, pero su finalidad es otra muy distinta a la señalada en la Constitución, la ley o los reglamentos". (Se subraya)."

De conformidad con el antecedente jurisprudencial transcrito, si en gracia de discusión se aceptara que el demandado, previamente al día del accidente - 5 de abril de 2011-, solicitó autorización para que su hija pudiese conducir el vehículo oficial que le fue asignado para su uso personal, y que ella contaba con licencia de conducción, **es indiscutible que no obtuvo por parte de la Cámara de Representantes la referida autorización**, luego le estaba vedado al demandado que ante el silencio de la Administración motu proprio dispusiera de un bien del Estado.

Se resalta que no se alegó, no se probó, ni se infiere de la situación fáctica que el 5 de abril de 2011 se presentara alguna circunstancia apremiante, o un hecho de fuerza mayor o caso fortuito que generara que por ese día de manera transitoria el Congresista se viera en la circunstancia irresistible de solicitarle a su hija que condujera el automotor oficial.

Por lo anterior, el hecho probado en el presente proceso -darle una destinación indebida al automotor que le fue asignado-, sí comporta una conducta reprochable jurídicamente del Congresista demandado que imponía decretar su pérdida de su investidura, en la medida que se desprendió de un bien oficial que le había confiado el Estado, y dispuso para éste un fin contrario, o no autorizado por el ordenamiento al permitirle voluntariamente, sin autorización alguna, que su hija lo condujera.

2. La causal no exige para su configuración que exista detrimento patrimonial del Estado

La norma constitucional, que contiene la causal en estudio, prevé:

“ARTICULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

(...)

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

(...)”

*De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación³⁷, los elementos que configuran la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos son: (i) el congresista, en su condición de servidor público, 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 (ii) aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas; o (iii) la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; o (iv) **pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas.***

Por lo anterior, determinar si el Estado sufrió algún detrimento patrimonial con ocasión del accidente del vehículo oficial asignado al Congresista es inane, pues los elementos que integran la causal prevén el cambio de finalidad o de destinación expresamente prohibida o injustificada de un bien, y que ello genere beneficio, no necesariamente es de índole económico, para el congresista o para terceros que.

*En efecto, en el caso en estudio la causal se configuró cuando el congresista **sin autorización** dispuso que el automotor que le fue confiado para ser conducido por él o por un miembro de su UTL fuera conducido por su hija. Por ello, se imponía decretar la pérdida de investidura del demandado con independencia de quien asumió el pago de los perjuicios generados por el accidente de tránsito.*

3. El constituyente tampoco previó que para la configuración de la causal, la conducta debía ser reiterada o habitual.

Como se ve, del sentido natural y obvio del numeral 4º del artículo 183 de la Constitución Política, la causal de pérdida de investidura comporta simplemente la “indebida destinación”, conducta de carácter singular que puede ejecutarse en un

³⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia de 8 de febrero de 2011, Rad. 11001-03-15-000-2010-00990-00(PI). En igual sentido sentencia de 30 de agosto de 2005, Rad. 11001-03-15-000-2002-00250-01(REVPI), AC-9877 de 30 de mayo de 2000; AC-9875; AC9876 de 20 de junio de 2000; AC-10753 de 5 de septiembre de 2000; AC-12591 de 23 de abril de 2001; PI 010101de 30 de noviembre de 2001; PI 1149 de 24 de febrero de 2004; PI 00334 de 12 de julio de 2005, entre otras.

solo hecho o en varios, de manera que basta su realización por una sola vez para que se configure la causal.

Es incuestionable que la prohibición no se condicionó, de manera alguna, a que el hecho de su origen sea de tracto sucesivo, o que la conducta deba ser reiterada o habitual, luego basta que se contravenga la disposición por vez primera para que se configure la causal en cita.

En el asunto objeto de estudio se ignora si antes del accidente la hija del Congresista usaba el vehículo de manera habitual u ocasional, si lo hacía para transportar a su progenitor o con otros fines, si después del 5 de abril de 2011 continuó manejando algún vehículo oficial asignado al demandado (porque no se debe perder de vista que al Congresista se le habían asignado dos automotores), pero como se infiere de la norma transcrita, esto resulta superfluo al examinar los elementos que integran la causal.

Contrario a lo expuesto en la sentencia, no se determinó en este proceso si la hija del demandado condujo el vehículo oficial una, o varias veces. Se probó que el 5 de abril de 2011 el vehículo confiado al Congresista demandado colisionó contra un taxi, y que al momento del accidente el automotor oficial no era conducido por quien estaba autorizado legalmente para ello, sino por un tercero con la anuencia antijurídica del Congresista.

Por lo anterior, si la hija del Congresista condujo el vehículo oficial de manera permanente u “ocasionalmente o en una única oportunidad” es un hecho resulta intrascendente para efectos de la configuración de la causal, pues se repite, con fundamento en el hecho probado del 5 de abril de 2011 es razón suficiente para la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

En los anteriores términos dejo sentada mi posición frente a la decisión adoptada por la Sala.

H.H. Consejeros, con toda consideración.

MAURICIO TORRES CUERVO

Consejero de Estado

Fecha Ut supra.