



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS LUIS ALBERTO ÁLVAREZ
PARRA Y JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Radicación: 11001-03-15-000-2019-00771-01
Solicitante: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR
Accionado: HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE- Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño 2018-2022

Tema: Indebida destinación de dineros públicos. Garantía del debido proceso y derecho de defensa en el juicio sancionatorio de pérdida de investidura. Valoración del medio de prueba testimonial.

Con el acostumbrado respeto por las providencias de esta Sala, nos permitimos señalar las razones por las cuales nos apartamos de la decisión mayoritaria proferida el 10 de mayo de 2022, mediante la cual se revocó la sentencia dictada el 3 de diciembre de 2019 por la Sala Especial de Decisión No. 27 y, en su lugar, se negó la solicitud de pérdida de investidura del Representante a la Cámara Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, elegido para el período 2018-2022 por el departamento de Nariño.

Los motivos que nos obligan a separarnos de la sentencia se contraen a dos ejes temáticos, a partir de los cuales consideramos que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado debió confirmar la sentencia de primera instancia, que decretó la pérdida de investidura. Dichos ejes temáticos que sustentan nuestra postura frente a la decisión mayoritaria se compendian así:

i) La certeza que arrojó la valoración conjunta de la prueba testimonial sobre los elementos objetivo y subjetivo que estructuran la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos.

En el caso concreto, la valoración conjunta de los elementos de juicio, bajo el principio de la libre apreciación permitían tener certeza: **i)** sobre los elementos objetivos que tipifican la causal de pérdida de investidura que invocó el solicitante con fundamento en el artículo 183.4 superior y **ii)** sobre el componente subjetivo en este juicio de responsabilidad, supuestos necesarios para declarar la desinvestidura del congresista accionado por indebida destinación de dineros públicos, en cuanto propició con su conducta, una destinación distinta al objeto para el cual fueron consagrados al autorizar el pago de salarios por servicios que no fueron prestados al Congreso de la República, razón suficiente para confirmar la sentencia apelada.

En efecto, en lo que tiene que ver con la **adecuación objetiva** de la conducta endilgada al representante convocado, la prueba testimonial recepcionada en el proceso, esto es, la declaración de Jahir Alexander Mena Quiñones¹, María Camila Ortega Sánchez²,

¹ Prueba decretada a petición del solicitante de la pérdida de investidura, de la defensa del Representante a la Cámara y del agente del Ministerio Público. Auto de 6 de mayo de 2019. Diligencia llevada a cabo el 5 de junio de 2019. Folios 461 a 466 del cuaderno No. 3 del expediente. CD 1. 36_ED_CD 1 FOLIO 475_CD 1 FOLIO 475 CUADERNO 3-2019-00771.mp 3(.mp3) Nro Actua 27. Págs. 34 a 45. Folio 475 del cuaderno No. 3 del expediente.



Francisco Javier Garzón Almeida³, y el mismo representante Hernán Gustavo Estupiñán Calvache⁴, arrojó las siguientes evidencias:

1. Al señor Jahir Alexander Mena Quiñones, no se le asignaron funciones específicas para cumplir desde la ciudad de Tumaco, pues, *“trabajar con la comunidad”* o vincular comunidades a través de las *“redes sociales y de forma personal y por comunicación telefónica”*, o *“estar pendiente de las necesidades”* de dichas colectividades, para ser dirigidas al congresista Estupiñán Calvache, no resulta ser una labor concreta, específica, particular, vinculada directamente al servicio público, o dirigida a satisfacer los fines esenciales del Estado.

2. La función de servir de *“acople”* con el representante *“para cuando él estuviera en la región sea Pasto, Tumaco o Ipiales”*, no está signada de puntualidad y concreción, como tampoco encaja en las funciones señaladas en los numerales 1º y 5º de la Resolución No. 1095 de 2008, por la cual, se adopta el Manual de Funciones para los empleados del Congreso, en cuanto indican la atribución de *“colaborar en todas y cada una de las actividades desarrolladas por el representante”*, en la medida que dichas actividades, deben interpretarse como funciones que tengan que ver necesariamente con la actividad congresional y no actividades de tipo personal, o sin relevancia pública. Lo propio ocurre con la función consistente en *“las demás que le asigne directamente el representante al cual presta sus servicios”*.

3. El señor Jahir Mena, mientras estuvo vinculado a la UTL no cumplió una labor oficial que implicara remuneración, pues, como lo afirman los declarantes, y el propio señor Mena, *“yo no hacía nada”* [min. 13:35], *“me fui para Tumaco, yo no hacía nada”* [min. 18:38], *“yo no hice campaña, yo no hacía nada”* [min. 18:46].

4. La única reunión que organizó el señor Mena data del 3 de marzo de 2018, con una asistencia de 18 personas de la costa pacífica de Nariño, y su labor consistió en hacer el contacto con los líderes de la región. Los proyectos a los que alude el congresista, que fueron afianzados a partir de esa reunión con la comunidad, para justificar las labores cumplidas por Jahir Mena, no resultan creíbles, pues, no hay ninguna labor concreta que se pueda identificar como determinante para advertir el cumplimiento de tareas públicas. De manera que, sostener que en dicha reunión se trazó una agenda de *“trabajo conjunto”* para estructurar algunas iniciativas como el proyecto de ley para

² Prueba solicitada por el apoderado del Representante a la Cámara y el Ministerio Público. Folios 461 y siguientes del cuaderno No. 3. CD. Folio 475. Índice 27 en SAMAI. 29_ED_CUADERNO PRINCIPAL 3_201 9-00771-01 CUADERNO PRINCIPAL 3.pdf(.pdf) NroActua 27.Págs. 34 y ss.

³ Audiencia de recepción de testimonios del 10 de junio de 2019. CD 1 folio 622 del cuaderno No.4. Es un testimonio solicitado por el apoderado del accionado.

⁴ Esta prueba fue solicitada por el apoderado del Representante a la Cámara en los siguientes términos *“Teniendo en cuenta que el Código General del Proceso no restringe expresamente la posibilidad de que se solicite la declaración de la propia parte, y que se distingue en la nueva legislación procesal las finalidades perseguidas con la prueba de confesión y la prueba de declaración de parte, solicito respetuosamente al Honorable Despacho, que se cite al señor HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN CALVACHE para que se le reciba ora declaración de parte, ora prueba testimonial”* Fl. 107 del cuaderno No. Mediante auto de 6 de mayo de 2019 dentro de las pruebas testimoniales se citó al señor Estupiñán Calvache *“para que declare sobre los hechos relacionados con esta actuación”* Fls. 23 a 252 del cuaderno No. 2.



reconocer a Tumaco como Distrito Especial, así como el proyecto de Ley de Fronteras y, *“otros temas importantes en llevar algunas inquietudes a algunos ministerios”*, no tiene soporte alguno, ni sustituye la ausencia de tareas públicas asignadas de forma concreta al empleado Jahir Mena.

Ahora bien, si con la labor asignada al señor Mena, se pretendía soportar una iniciativa legislativa o la gestión de un proyecto ante el gobierno, como los mencionados por los testigos, no podía ser con simples percepciones o constataciones visuales, la forma de respaldar estas iniciativas, sino con estudios serios y objetivos, a los que nunca hicieron mención los deponentes.

En este orden de ideas consideramos que, al haberse certificado por parte del congresista el cumplimiento de unas funciones, que como se lee en cada certificación: *“ha cumplido, en forma eficiente, con sus respectivas obligaciones asignadas”* (Folio 340 y ss del cuaderno 2), durante los meses de marzo, abril y hasta el 21 mayo de 2018⁵, lo cual es contrario a la verdad, se propició el pago de un salario sin justificación alguna.

Por lo anterior, en nuestro criterio, no hay duda que en el presente caso se configura la causal de indebida destinación de dineros públicos, de forma indirecta, la cual se estructura cuando el parlamentario autoriza el pago de salarios por un trabajo no realizado o que ejecutado no guarda relación con el ejercicio de las funciones constitucionales atribuidas a los congresistas.

Al respecto es importante señalar, que la Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Inversión verificó a profundidad los elementos probatorios para concluir con acierto que, dada la imprecisión y contradicción en que incurrieron los testigos de sus propios dichos y confrontados entre ellas las distintas versiones que ofrecieron sobre las actividades, tareas y labores, que en concreto realizó el señor Jahir Mena Quiñones, se llega a la convicción que el empleado de la UTL, entre el 4 de marzo y el 21 de mayo de 2018, *“no cumplió ninguna función propia del cargo de Asistente I ni de la de enlace territorial que le fue asignada”*, y la única actividad desarrollada en el desempeño del cargo, en cumplimiento de la función como enlace territorial *“fue la organización de la reunión del 3 de marzo de 2018”*.

Por otra parte, la valoración del **elemento subjetivo** de la conducta del representante, que en criterio del *a quo*, se atribuyó a título de culpa grave frente a la conducta de haber expedido la certificación del ejercicio de funciones de Jahir Mena correspondiente al mes de marzo de 2018, y dolo frente a la misma conducta, pero en relación con los meses de abril y mayo siguientes, es razonable de acuerdo con lo probado en el proceso.

En efecto, con base en las pruebas testimoniales, el juicio de reproche de la conducta del accionado, como lo calificó la primera instancia, es a título de culpa grave, al expedir

⁵ Mediante Resolución No. 1033 de 16 de mayo de 2018 se declaró insubsistente el nombramiento del señor Jahir Mena Quiñones.



la certificación de cumplimiento de labores del empleado de la UTL para el mes de marzo de 2018, primer mes de vinculación, en la que consignó como “*eficiente*” su labor, cuando lo que se evidencia es que, durante ese mes, Jahir Mena, sólo logró llevar a cabo una reunión que data del día 3 y no se constató ninguna otra actividad desarrollada como asistente I. Además, porque el congresista certificó este hecho escudando su negligencia en la confianza en el equipo de trabajo y en la delegación de las tareas al interior de la UTL, de lo cual resulta, una falta de precaución, diligencia o cuidado, como jefe jerárquico de dicho equipo, máxime que se trataba de un empleado que fue vinculado para trabajar desde la ciudad de Tumaco.

De otro lado, durante los meses de abril y mayo de 2018, el congresista obró de manera intencional y privilegió el interés particular de Jahir Mena Quiñones, en detrimento de la función y el patrimonio público, lo que derivó en “*una aplicación diferente o distorsión al destino último de los dineros públicos*”, en la medida en que se efectuaron pagos “*sin mediar justa causa*”, al haber certificado el cumplimiento de las obligaciones asignadas, cuando en realidad, no ocurrió así. Para ese momento, por la declaración de los testigos, el parlamentario ya conocía los hechos y tenía plena conciencia de lo que estaba ocurriendo y, sin embargo, certificó las funciones “*en forma eficiente*” en su criterio, contrario a toda evidencia, pues, justifica el pago en tanto afirma que el señor Jahir Mena “*cumplió unas funciones y teníamos que pagárselas ...hay unos resultados que están a la vista de todos*” [5h 42min 34s], cuando ello es totalmente contrario a la verdad.

En este mismo sentido, debemos señalar que, el representante, a sabiendas que Jahir Mena no estaba cumpliendo ninguna labor oficial y que resultaba muy difícil la comunicación con él, lo cual fue puesto de presente por Javier Garzón “*a principios del mes de mayo*” [min. 40:22], desplegó de manera intencional una conducta con la que indefectiblemente propició el pago con dineros públicos durante el mes de mayo, respecto de unos servicios que nunca prestó.

Bajo esta línea, es incuestionable que el Representante a la Cámara, Hernán Estupiñán Calvache tenía el deber jurídico de conocer *ex ante* las obligaciones que le imponían la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, respecto de las funciones concretas y específicas que debía asignar al señor Mena en el municipio de Tumaco, no circunscrita simplemente a servir de “*enlace*”, como tantas veces se indicó, sino a desarrollar labores oficiales precisas y concretas y, de otro lado, el consecuente deber de certificar el cumplimiento de dichas labores para efectos del pago de salario, acorde con la realidad.

Así, era claro que, en unos casos, se expidió dicha certificación de una forma negligente y, de otra, de manera deliberada, dirigida a defraudar el erario, pues, a sabiendas de la ilicitud de su conducta y las consecuencias de certificar un hecho que no se ajustaba a la realidad, propició la aplicación diferente de dineros públicos y, con ello distorsionó la finalidad prevista en el ordenamiento jurídico.



Igualmente, consideramos importante señalar que la desinvestidura no era procedente por la omisión frente al deber de vigilancia de los servidores que hacían parte de la UTL, pues este hecho, no es relevante frente a la causal que se endilga, sino por certificar el cumplimiento de labores que no se ejecutaron, conducta que indiscutiblemente derivó en una aplicación diferente de dineros públicos en la medida en que se efectuaron pagos de salarios sin justa causa.

Bajo las razones expuestas reiteramos que, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de esta corporación, la imputación por la cual la Sala Especial de Decisión No. 27 decretó la pérdida de investidura del congresista Hernán Gustavo Estupiñán Calvache está plenamente acreditada tanto en su aspecto objetivo como subjetivo, esto es, con plena sujeción a los principios de legalidad y culpabilidad, por lo que se imponía la confirmación del fallo recurrido.

De otra parte, advertimos que la sentencia de 10 de mayo de 2022, objeto de este salvamento, hizo mención en el párrafo 12 a la imputación fáctica invocada en la demanda, relacionada con el hecho de haberle solicitado al empleado compartir parte del salario, sin que esto hubiese sido el fundamento para decretar en primera instancia la desinvestidura.

Al respecto, consideramos que, el análisis del anterior supuesto es improcedente por dos razones: **i)** porque como se indica en el mismo fallo “*solo el demandado apeló la sentencia de primera instancia*” y **ii)**, esa imputación fáctica que se hizo en la solicitud de pérdida de investidura, relacionada con la supuesta exigencia del congresista al empleado de su UTL sobre compartir el salario no fue objeto de debate en la decisión impugnada. En este orden, este análisis no resulta compatible con el límite que impone el legislador para resolver el recurso de apelación, cual es, que este debe consistir en un cotejo entre el fallo y el recurso.

ii) La interpretación de la causal bajo la jurisprudencia consolidada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Respetuosamente nos apartamos de los motivos expresados por la Sala mayoritaria en lo relacionado con el alcance interpretativo de la causal de pérdida de investidura, pues a nuestro juicio, la tesis planteada se aleja notoriamente de la postura consolidada de la jurisprudencia de esta corporación sobre el alcance de la causal por “*indebida destinación de dineros públicos*” prevista en el artículo 184 numeral 4º de la Constitución Política y el artículo 296.4 de la Ley 5ª de 1992.

En efecto, desde hace más de una década, la jurisprudencia ha sido consistente en señalar que las normas constitucionales y legales no establecen el alcance y la naturaleza de esta causal de pérdida de investidura, razón por la cual, el juez en su labor hermenéutica, sin acudir a interpretaciones extensivas o a la analogía, ha precisado, bajo un análisis gramatical, los elementos constitutivos de dicha causal. Así,



en sentencia de 8 de agosto de 2001⁶ esta corporación señaló, que su alcance lo ha deducido la Sala del significado de las expresiones jurídico - normativas y de acuerdo con la Ley 153 de 1887, según la cual las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio (art. 28). De acuerdo con el sentido natural de las palabras, la Sala mediante sentencia de 30 de mayo de 2000 entendió por “*destinación indebida*” desde el punto de vista jurídico:

“[...] cuando recae o se aplica a un fin o propósito distinto, o contrario al que legal o reglamentariamente se encuentra previsto o destinado a un determinado bien, o cuando versa sobre algo prohibido, ilícito o injusto, o innecesario”⁷. En la misma providencia precisó, que “la indebida destinación de dineros públicos no necesariamente se configura, ni mucho menos exclusivamente, porque la utilización, ordenación o aplicación de esos específicos dineros públicos por parte del congresista, se realice en forma ilícita, esto es, con transgresión de los linderos del derecho penal. En otros términos, no es de la esencia, ni tampoco el único comportamiento para la estructuración de dicha causal, que la conducta del congresista sea constitutiva o esté tipificada en la ley penal como hecho punible”⁸.

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 (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: **i)** 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)** cuando aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas, o **iii)** cuando la finalidad es obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, o **iv)** cuando pretende derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas⁹.

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

“[...] distorsionó o cambió los fines y cometidos estatales consagrados en la Constitución, la ley o el reglamento; destinó los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados o a otros sí autorizados pero diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados; aplicó los recursos a materias prohibidas, no necesarias o injustificadas; persiguió la finalidad de obtener un incremento patrimonial

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de agosto de 2001, solicitante Francisco Joel Ángel Gómez, accionado Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, radicación Número: AC- 12546. M.P. María Elena Giraldo Gómez, providencia que puede ser consultada en SAMAI en el buscador de jurisprudencia o en el siguiente link:

<http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/FileReferenceServlet?corp=ce&ext=doc&file=253799>

⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 30 de mayo de 2000. Radicación número AC-9877. M.P. German Rodríguez Villamizar.

⁸ Cita original: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 19 de octubre de 1994. Radicación número: AC-2102. M.P. Juan de Dios Montes Hernández.

⁹ Cfr. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 30 de mayo de 2000. Radicación número AC-9877. M.P. Germán Rodríguez Villamizar.



personal o de terceros; y/o pretendió derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas”¹⁰.

Con posterioridad, en sentencia de 28 de marzo de 2017, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a partir de la línea jurisprudencial fijada en relación con el alcance de la causal prevista en el numeral 4º del artículo 183 de la Constitución Política, señaló:

“[...] la causal se configura, de un lado, por conductas catalogadas como delitos, frente a los cuales existe una precisa regulación legal y, de otro, por actuaciones que escapan de la órbita de lo penal, pero no por ello dejan de contrariar el interés público, institucional y social. En el primer evento, es evidente que una misma conducta puede generar diferentes tipos de responsabilidad, sin que pueda hablarse de una violación al principio non bis in ídem, pues, se reitera, la acción penal y la acción de pérdida de investidura, son dos acciones independientes, autónomas, diferenciables y separables. [...]”.

En cuanto a los elementos que estructuran dicha causal se indicó, en dicho proveído que es necesario:

- “(i) Que se ostente la condición de congresista;*
- (ii) Que se esté frente a dineros públicos; y*
- (iii) Que estos sean indebidamente destinados”.*

De manera que, cuando no se presentan esos elementos y se contraría el ordenamiento jurídico, se está en presencia de irregularidades que pueden dar lugar a sanciones penales o disciplinarias, mas no a la pérdida de investidura¹¹.

Por otra parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha entendido por “*indebida destinación de dineros públicos*” cuando el congresista, destina de manera “*indebida e indirecta*” los dineros públicos asignados para el pago de personas vinculadas a su Unidad de Trabajo Legislativo, a otros fines, o cuando asigna a esos servidores, durante toda su jornada laboral o parte de ella, el ejercicio de funciones ajenas a las propias de sus cargos, en lugar de cumplir tareas encaminadas a la eficiente labor legislativa que le correspondía, en aras del bien común¹².

Lo anterior, ha sido puesto de presente, por las discusiones que se dieron en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, con la intervención de la delegataria María Teresa Garcés, quien en sesión plenaria llevada a cabo el 28 de mayo de 1991, indicó sobre la incorporación de esta causal:

¹⁰ Bajo esta misma línea, en sentencia del 22 de julio de 2003, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo precisó que son dos los elementos que configuran la causal de indebida destinación de dineros públicos prevista en el numeral 4º del art. 183 de la Constitución Política, esto es: la conducta y el fin. Cfr. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 22 de julio de 2003. Radicación número: 11001-03-15-000-2003-00278-01. M.P. Tarsicio Cáceres Toro. Esta misma postura se reiteró por la Sala Plena en sentencia del 01 de noviembre de 2005. Radicación número: 11001-03-15-000-2004-01673-00 (PI) M.P. Tarsicio Cáceres Toro.

¹¹ Cita original: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de septiembre del 2000. Radicación: AC-10753. M.P: Juan Alberto Polo Figueroa.

¹² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 20 de septiembre de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-01357-00(PI). M.P. Ruth Stella Correa Palacio.



*“[...] en relación con el artículo octavo sobre las causales de pérdida investidura, sugiero adicionar las que están en el proyecto con otras dos causales que sería la indebida destinación de dineros públicos que ha sido una práctica reiterada del Congreso. Conocemos los casos en que no solamente han desviado dineros públicos a través de la utilización de auxilios parlamentarios en las reelecciones de los congresistas sino también en pagar sueldos a personas que no asisten, que no trabajan en el Congreso de la República, esto claramente debe constituir una causal de pérdida de investidura”.*¹³

Bajo esta línea argumentativa, la causal de pérdida de investidura prevista en el numeral 4º del artículo 183 de la Constitución Política, consistente en “*indebida destinación de dineros públicos*”, se configura cuando el congresista en el marco de su competencia funcional tiene injerencia inmediata y determinante en el pago de salarios que se efectúa a los miembros de la Unidad de Trabajo Legislativo al expedir certificación de cumplimiento de labores que no se realizaron¹⁴, actuación de la que se deriva “*una aplicación diferente o distorsión al destino último de los dineros públicos*”, pues se efectúan pagos “*sin mediar justa causa*”¹⁵.

Así mismo, cuando certifica el cumplimiento de labores de los empleados de la UTL que no corresponda a la realidad, bien, porque no se realizaron, o porque las labores desarrolladas no guardan relación con la labor legislativa y con dicha conducta se permite un pago que no ha debido efectuarse¹⁶.

En el presente caso, la tesis mayoritaria se distancia, sin hacerlo explícito, del alcance normativo que ha dado el Consejo de Estado a los elementos que incorpora el artículo 183.4 de la Constitución Política y fija reglas interpretativas que contrarían la postura unificada de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que, por demás, limitan la eficacia de la causal al decir que “*la indebida destinación por designación de funcionarios sólo podría darse cuando se prueba que el congresista postuló a alguien para que cumpliera un fin legalmente prohibido*”, pues, existen otras conductas que la jurisprudencia, incluso recogiendo la voluntad del constituyente, ha desarrollado bajo la denominación de causales directas e indirectas de indebida destinación de dineros

¹³ Memorias y Antecedentes artículo 183 de la Constitución Política, Asamblea Nacional Constituyente, transcripción de sesiones, sesión plenaria mayo 28 de 1991, página 59.

¹⁴ Ley 5ª de 1992, art. 388.

En sentencia de 12 de febrero de 2001, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo señaló que los funcionarios encargados del trámite y pago de la nómina, “perentoriamente”, deben exigir la certificación del cumplimiento de funciones “*para que no se remunere a los miembros de las Unidades Legislativas que, injustificadamente, no han laborado en un determinado período*”. Radicación número: AC-12321.M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁵ En sentencia de 28 de marzo de 2017, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decretó la pérdida de investidura del congresista Carlos Enrique s Jaramillo por cuanto “*(...) al certificar el 21 de agosto 2012 y el 28 de noviembre de 2013, que el asistente de su Unidad de Trabajo Legislativo, Juan David Giraldo Saldarriaga, había laborado de manera normal durante el mes de julio de 2012 y desarrollado sus funciones durante el mes de noviembre de 2013, sin que lo hubiera hecho, pues viajó a las ciudades de Panamá y Toronto entre el 2 y el 7 de julio de 2012 y entre el 1 y el 12 de noviembre de 2013, propició una indebida destinación de dineros públicos, por cuanto conllevó el pago de la totalidad del salario a alguien que no laboró el mes completo, en ambos casos*”.

¹⁶ Cfr., Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 10 de agosto de 2021. Radicación número 11001-03-15-000-2020-04001-01. M.P. Gabriel Valbuena Hernández.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-00771-01
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar

públicos. Así las cosas, esta hipótesis no solo vacía de contenido la causal, sino que resulta de difícil ocurrencia.

Las anteriores consideraciones, resumen los motivos por los cuales nos apartamos de la providencia aprobada mayoritariamente por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación.

Fecha *ut supra*.

(Firmado electrónicamente)
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Login>