



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandada: Yénica Sugein Acosta Infante, representante a la  
Cámara por Amazonas  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-00145-00

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 4.**

**Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** PÉRDIDA DE INVESTIDURA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2023-00145-00  
**Demandante:** José Manuel Abuchaibe Escolar  
**Demandada:** **Yénica Sugein Acosta Infante**, Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas.  
**Tema:** Indebida destinación de dineros públicos.

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala de Decisión, al no encontrar circunstancia que lo impida, procede a resolver la solicitud de pérdida de investidura (art. 143 CPACA), presentada por el señor **José Manuel Abuchaibe Escolar** contra la señora **Yénica Sugein Acosta Infante**, representante a la Cámara por el departamento del Amazonas periodos 2018-2022 y 2022-2026.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud**

1. **José Manuel Abuchaibe Escolar** solicitó la pérdida de la investidura de la señora **Yénica Sugein Acosta Infante**, representante a la Cámara por el departamento del Amazonas, periodos 2018-2022 y 2022-2026, al considerar que incurrió, en la causal establecida en el numeral 4<sup>o</sup> del artículo 183 de la Constitución Política.

2. El peticionario, en síntesis, señaló que:

3. En la Unidad de Trabajo Legislativo (en adelante UTL), de la congresista demandada, se nombró, mediante Resolución 1945 de 8 de septiembre de 2021<sup>2</sup>, a la señora Otilia Rodríguez Lozano, Asistente II, cargo del cual tomó posesión en la misma fecha y del que fue declarada insubsistente el 28 de junio de 2022.

<sup>1</sup> Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura:  
[...]

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

<sup>2</sup> De la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes



4. Advirtió el actor que la señora Rodríguez Lozano se encontraba fuera de Colombia cuando fue nombrada en la UTL de la representante demandada, y solo regresó al país el 4 de diciembre de 2021.
5. El solicitante afirmó que, durante su vinculación en la UTL, la señora Rodríguez Lozano viajó fuera del país del: i) 9 al 29 de mayo de 2022 y del ii) 13 de junio al 18 de septiembre de 2022.
6. Afirmó el demandante que, a pesar de estar fuera del país, dicha funcionaria recibió el pago por la prestación de sus servicios, sin novedad alguna, hasta el 27 de junio de 2022, ya que el 28 de junio, de la misma anualidad, su nombramiento fue declarado insubsistente (Res. 1481 de 2022).
7. Así las cosas, para el actor, la congresista demandada incurrió en la causal de indebida destinación de dineros públicos porque uno de los integrantes de su UTL «recibió la totalidad de su salario por días y meses durante los cuales no laboró, ya que se encontraba fuera del país».
8. Destacó el peticionario, que la Ley Orgánica 2029 de 2020<sup>3</sup> no permite que los funcionarios que laboran al servicio de las UTL adelanten sus funciones fuera del territorio nacional, como sucedió con la señora Rodríguez Lozano.
9. Asimismo, que es el congresista quien tiene el deber de certificar el cumplimiento de las actividades prestadas para proceder al pago de la «nómina» de los integrantes de su UTL. Por tanto, en este caso, «[...] la representante propició el pago de salarios por servicios que no fueron prestados al Congreso de la República».
10. Agregó que dicha ley fue aprobada con la participación de la representante demandada, en consecuencia, no puede aludir a su desconocimiento.

### **1.1. Concepto de violación y configuración de la causal**

11. Para el solicitante, la demandada incurrió en la causal de indebida destinación de dineros públicos, (artículo 183.4 de la Constitución Política), porque la señora Otilia Rodríguez Lozano se encontraba fuera del país desde su vinculación, nombramiento y posesión, con lo cual vulneró el artículo 1º de la Ley 2029 de 2020. Además, durante el tiempo que estuvo al servicio de la UTL de la congresista, recibió su pago «sin ejercer sus funciones».

<sup>3</sup> «Por medio de la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, modificada por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7º de la Ley 868 de 2003».



12. De acuerdo con el demandante, en el presente caso, se encuentran acreditados los tres requisitos necesarios para la configuración de la mencionada causal, según la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>4</sup>.

13. En cuanto al primer elemento, referido a la calidad de congresista, acreditó con los formularios E-26 CAM, la declaratoria de la elección de la demandada como representante a la Cámara para los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

14. Frente al segundo elemento, relacionado con «dineros públicos», precisó que el pago de salarios de empleados estatales proviene del presupuesto nacional, por tanto, esos recursos son oficiales.

15. Para el demandante, se configura el tercer elemento, de indebida destinación de dineros públicos, puesto que la representante Yénica Sugein Acosta Infante solicitó el nombramiento de Otilia Rodríguez, como Asistente II de su UTL, a pesar de que esta última se encontraba fuera de Colombia.

16. Sumado a lo anterior, el solicitante aduce que la demandada permitió, autorizó y certificó, de manera «ilegal», funciones que Otilia Rodríguez Lozano «no cumplió», toda vez que estaba fuera del país y, en todo caso, recibió la totalidad de los salarios

17. Esto, en perjuicio de la Ley 2029 de 2020, la cual, estableció que las actividades de los funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo del Congreso de la República deben ejercerse dentro del territorio nacional.

18. Agregó que, el pago recibido por Otilia Rodríguez Lozano no tuvo «razón legítima», se reitera, durante los periodos en los cuales estuvo fuera de Colombia, siendo funcionaria de la UTL de la representante demandada.

19. Añadió que la congresista debía conocer sus funciones y las implicaciones de nombrar a funcionarios en su UTL «para desempeñar sus labores por fuera del territorio nacional.», pues, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, todo servidor público debe cumplir y hacer cumplir los deberes contenidos en el ordenamiento jurídico, ejercer con diligencia, eficiencia e imparcialidad las funciones que le sean encomendadas, abstenerse, por acción u omisión, de perturbar injustificadamente un servicio esencial, o abusar indebidamente del cargo, entre otras.

20. Respecto del **elemento subjetivo** del juicio sancionatorio de pérdida de investidura, señaló que, debe definirse si la conducta endilgada fue cometida a

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 10 de mayo de 2022. Radicado núm. 11001-03-15-000-2019-00771-01. M.P. Martín Bermúdez Muñoz.



título de dolo o culpa grave, lo cual, impone que se determine si el sujeto conocía o debía conocer que su comportamiento contrariaba el ordenamiento jurídico.

21. Frente al dolo, sostuvo que Yénica Sugein Acosta Infante conocía la Ley 2029 de 2020 porque, como congresista, participó en su aprobación.

22. Manifestó que, con su conducta, la representante incurrió en la «falta del cuidado que los hombres emplean ordinariamente en los negocios propios», según el artículo 63 del Código Civil.

23. En suma, el demandante concluyó que la señora Yénica Sugein Acosta Infante, al vincular a la señora Otilia Rodríguez Lozano como miembro de su UTL, «propició una indebida destinación de dineros públicos, por cuanto conllevó el pago de la totalidad del salario a alguien que no laboró varios meses dentro del territorio nacional».

## 1.2. Pretensión

24. La parte actora solicitó «[...] se decrete la pérdida de investidura de **YÉNICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**, como actual Representante a la Cámara por Amazonas, de conformidad con lo también dispuesto en los art. 183, 184 y numeral 5° del art. 237 de nuestra Constitución Política de 1991».

## 1.3. Admisión

25. Mediante auto de 18 de enero de 2023, se admitió la solicitud y se ordenaron las respectivas notificaciones.

## 2. Contestación de la solicitud

26. La representante Yénica Sugein Acosta Infante, mediante apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones del actor, al concluir que no ha incurrido en la causal de pérdida de investidura que se le endilga.

27. Respecto de los hechos de la demanda, sostuvo que no es cierto que la señora Otilia Rodríguez Lozano incumplió las funciones encomendadas por la representante a la Cámara, las cuales eran:

[...] gestionar y coordinar los viajes de la de la Representante Acosta Infante que – la mayoría de veces- implicaban distintos medios de transporte para ella y su equipo de trabajo», igualmente, debía asegurarse de que estos contaran con alimentación y alojamiento y de coordinar espacios y reuniones con las comunidades de la región y sus líderes.

28. Precisó que no autorizó el cumplimiento de funciones de la señora Rodríguez Lozano, estando fuera del territorio nacional. Agregó que no tuvo



conocimiento, ni forma de saber que dicha funcionaria se encontraba en el exterior durante el ejercicio de su cargo como Asistente II, en su UTL, pues «nunca comunicó» sobre sus salidas del país.

29. La accionada señaló<sup>5</sup> que, de acuerdo con la Directiva 011 de 18 de enero de 2021, del Congreso de la República, la señora Otilia Rodríguez se posesionó «vía correo electrónico», procedimiento que, de acuerdo con la demandada, era el jurídicamente establecido para el mes de septiembre de 2021.

30. La defensa de la demandada informó que, desde la posesión (8 de septiembre de 2021) de la citada funcionaria hasta, incluso, el 12 de diciembre de 2021, el cumplimiento de las funciones de los servidores de la Cámara de Representantes, al interior de las instalaciones del Congreso de la República, estuvo restringido, esto, por disposición de las autoridades sanitarias de orden distrital y nacional.

31. Según la representante, del 8 de septiembre al 5 de diciembre de 2021, la señora Rodríguez Lozano, a pesar de encontrarse fuera del país, cumplió las obligaciones que tenía a su cargo. Asimismo, consideró relevante aclarar que, del 5 de diciembre de 2021 al 8 de mayo de 2022, la exfuncionaria cumplió con sus labores, esta vez, dentro del territorio nacional.

32. Indicó la demandada que, del 9 al 29 de mayo de 2022, la señora Otilia Rodríguez salió del territorio nacional, sin informar a la representante, al igual que en las demás veces.

33. Agregó que, cuando se enteró de estos viajes, solicitó a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes la declaratoria de insubsistencia (comunicación de 7 de junio de 2022), además, requirió a la señora Otilia Rodríguez para que reintegrara los salarios percibidos durante el tiempo que estuvo fuera del país y vinculada a su UTL.

34. Informó que, el 13 de junio de 2022, la señora Otilia Rodríguez Lozano volvió a salir del país. Acto seguido, por medio de la Resolución 1481 el 21 del mismo mes y año, fue declarada insubsistente, a partir del 28 de junio de 2022.

35. En este contexto, la congresista advirtió que, en el marco del proceso de pérdida de investidura, el principio de legalidad es fundamental, «pues implica que sus causales son taxativas, de interpretación restrictiva y no hay lugar a aplicar normas por analogía y que la duda razonable se debe interpretar en favor del demandado».

<sup>5</sup> Dentro del acápite de la contestación, que llamó «hechos no relacionados en la solicitud de pérdida de investidura».



36. Aseguró la demandada, que no certificó ante la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes, el cumplimiento de las funciones desarrolladas por Otilia Rodríguez Lozano, mientras esta estuvo fuera del país.

37. En ese orden, expuso que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, para que el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura se configure deben concurrir tres factores, como lo son, que se ostente el cargo de congresista, que se trate de dineros públicos y que haya indebida destinación de dichos recursos.

38. La defensa señaló que, en el caso en concreto, no se cumple con el tercer requisito, pues, insistió, no existen certificaciones expedidas por la representante Yénica Acosta Infante, con el objeto de pagar los salarios a la señora Otilia Rodríguez, correspondientes a los días en que esta se encontraba fuera del territorio nacional.

39. Prueba de ello, es que la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes, en respuesta a solicitud del demandante, señaló que:

Una vez verificado los archivos de esta dependencia, no se evidencia certificaciones de cumplimiento de labor de parte de la Representante Yénica Sugein Acosta Infante, para la señora OTILIA RODRÍGUEZ LOZANO.

40. La parte demandada, para desvirtuar la configuración del elemento subjetivo, esto es, la existencia de culpa grave o dolo de la representante, afirmó que la regla general del ejercicio laboral en pandemia fue virtual, con ocasión a la emergencia sanitaria por Covid-19, declarada mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, que se prorrogó hasta junio de 2022.

41. Señaló que la Dirección Administrativa del Congreso de la República expidió normativa<sup>7</sup> relacionada con el «teletrabajo o trabajo remoto (en casa)», conforme a las medidas propias de la emergencia sanitaria. Añadió que el artículo 1º de la Ley 2029 de 2020<sup>8</sup> desarrolló la forma en que debe entenderse el artículo 388 del reglamento de la corporación, estableció la posibilidad de que los funcionarios de las UTL desarrollen sus actividades desde un lugar diferente de las instalaciones del congreso, dentro del territorio nacional.

42. Esgrimió que la pérdida de investidura comporta un juicio subjetivo, y que, la conducta de la señora Yénica Sugein Acosta Infante estuvo exenta de culpa grave o dolo, lo que deja sin fundamentos la petición del demandante.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 28 de marzo de 2017, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. radicación 11001031000201500111-00.

<sup>7</sup> Directivas 002 de 16 de marzo de 2020, 003 de 23 de marzo de 2020, 005 de 13 de abril de 2020, 008 de 27 de abril de 2020, 013 de 31 de mayo 2020 y Resolución 777 de 06 de abril de 2020.

<sup>8</sup> «"Por medio de la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1º de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7º de la Ley 868 de 2003"»



43. La accionada sostuvo que el retorno a las actividades en las sedes del Congreso de la República fue gradual, como dan cuenta las directivas 12 del 15 de junio de 2021 y 3 de 12 de noviembre del mismo año del Congreso de la República. En este sentido, concluyó que, desde el 16 de marzo hasta el 23 de noviembre de 2022, dicha institución no operó, «totalmente», de forma presencial.

44. Aunado a ello, la parte pasiva, hizo énfasis en que la región de la Amazonía padece de una «brecha digital», la cual obstaculiza la comunicación mediante correo electrónico y videoconferencias. Por lo que, el recurso más efectivo para entablar contacto con sus habitantes son las llamadas y mensajes vía *WhatsApp*.

45. Aludió que, de acuerdo a lo dicho con precedencia, el control de la ejecución de las labores encomendadas a la señora Otilia Rodríguez, lo ejerció la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo, asesora VIII de la UTL de la representante Acosta Infante, por el número de teléfono colombiano de aquella. Razón por la cual, no tuvo indicios que hicieran sospechar que dicha funcionaria, hubiera estado cumpliendo sus funciones fuera del territorio colombiano.

46. En conclusión, la demandada sostuvo que la señora Otilia Rodríguez Lozano cumplió con las funciones encomendadas, que ella adelantó con diligencia el control sobre dicha funcionaria, en procura de verificar el acatamiento de los objetivos de su labor, y que no le era exigible un grado de diligencia mayor al empleado, en razón a que se realizaron de forma remota y a las dificultades de acceso y comunicación del departamento de la Amazonía, antes expuestas.

47. Fue por lo anterior, que cuando la congresista recibió información relacionada con las salidas del país de su funcionaria, solicitó, oportunamente, su insubsistencia y emprendió acciones tendientes a reparar el bien jurídico afectado, al requerir a la señora Rodríguez, el reintegro de los salarios percibidos durante el tiempo en que estuvo en el exterior. Por tanto, la conducta de la congresista estuvo exenta de culpa grave o dolo.

### **3. Etapa probatoria**

48. Mediante providencia de 15 de marzo de 2023, se decretaron como pruebas los documentos allegados al expediente, además, se ordenó oficiar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, para que informara y certificara las entradas y salidas registradas en los Puestos de Control Migratorio habilitados en el territorio colombiano de la señora Otilia Rodríguez Lozano, entre el 26/08/2021 y 28/06/2022.



49. En la misma providencia se decretaron los testimonios de las señoras Otilia Rodríguez Lozano y Yeimy Beverly Duque Ocampo, los cuales fueron practicados en diligencia<sup>9</sup> que se llevó a cabo el 23 de marzo de 2023.

50. Con auto de 23 de marzo de 2023, el despacho ponente, de oficio, ordenó a la Dirección Administrativa y a la División de Personal de la Cámara de Representantes, que:

- ✓ Certifiquen si la señora **Otilia Rodríguez Lozano**, manifestó ante esa dependencia su deseo de reintegrar las sumas recibidas con ocasión de su nombramiento como Asistente Nivel II de la Unidad de Trabajo Legislativo de la representante Yénica Sugein Acosta Infante.

En caso afirmativo, deberán informar detalladamente el trámite impartido a dicha petición y, además, precisar:

- i) ¿Quién autorizó dicho reintegro?, ¿Por qué concepto fue autorizado? y su monto;
  - ii) El periodo al que corresponde dicho reintegro;
  - iii) Las instrucciones impartidas a la señora **Rodríguez Lozano** para la devolución de ese valor y a favor de quién se dispuso;
  - iv) Si la señora **Otilia Rodríguez Lozano** realizó dicha consignación, la fecha y el monto de la misma.
- ✓ Anexar copia de todas las actuaciones adelantadas y precisar si fueron puestas en conocimiento de la representante Yénica Sugein Acosta Infante, la fecha y, si ella se pronunció al respecto.
  - ✓ También deberán informar si la representante Yénica Sugein Acosta Infante adelantó, ante esas dependencias, gestión alguna relacionada con la devolución de dineros de la señora Otilia Rodríguez Lozano y, en caso afirmativo, remitir las respectivas copias.

#### 4. Audiencia pública

51. En providencia de 8 de mayo de 2023, se fijó como fecha para audiencia pública el 23 del mismo mes y año.

52. En la audiencia pública<sup>10</sup>, se escucharon las intervenciones<sup>11</sup> del solicitante, de la representante del Ministerio Público, de la demandada y de su apoderado judicial.

<sup>9</sup> A la diligencia asistieron, el demandante, José Manuel Abuchaibe Escolar, el apoderado de la demandada, Alfonso Palacios Torres, la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado, Idayris Yolima Carrillo Pérez y los testigos Otilia Rodríguez Lozano y Yeimy Beverly Duque Ocampo.

<sup>10</sup> A la diligencia, realizada el 23 de mayo de 2023, asistieron el magistrado sustanciador y demás miembros de la Sala Especial de Decisión 4<sup>o</sup>, el solicitante, José Manuel Abuchaibe Escolar, la procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado, Idayris Yolima Carrillo Pérez, la demandada Yénica Sugein Acosta Infante y su apoderado Alfonso Palacios Torres.

<sup>11</sup> El 23 de mayo de 2023 el solicitante y la parte demandada allegaron escrito con los argumentos presentados en la diligencia. Por su parte, el Ministerio Público remitió el resumen de su intervención el 24 de mayo de 2023.



#### 4.1. Intervención del solicitante

53. Reiteró que solicita el decreto de la pérdida de investidura de la señora Acosta Infante por la causal 4ª del artículo 183 de la Constitución Política.

54. En este caso, para el demandante, Otilia Rodríguez Lozano, durante la mayor parte de su vinculación con la UTL de la demandada, estuvo fuera del país, y no cumplió sus funciones, tanto así, que, finalmente, hizo la devolución de los salarios percibidos durante esos lapsos, lo que, en su criterio, da cuenta de la irregularidad presentada.

55. Por otro lado, el ciudadano Abuchaibe Escolar, advirtió que, la defensa afirma que no hubo certificaciones del cumplimiento de funciones de la señora Otilia Rodríguez y que las mismas son indispensables para la configuración de la causal de indebida destinación de dineros públicos.

56. Sin embargo, precisó que la sentencia de pérdida de investidura de Sala Plena del Consejo de Estado de 10 de mayo de 2022<sup>12</sup>, concluyó lo contrario, pues sostiene que dicha certificación no es un presupuesto para el pago de los salarios, pues el artículo 388 de la Ley 5 de 1992 no establece tal condición.

57. Advirtió que tampoco hay prueba del cumplimiento de las funciones de la señora Otilia Rodríguez, como correos, mensajes de *Whatsapp*, entre otros, que lo acredite. Sostuvo que, de acuerdo con el testimonio de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo, las labores que ejercía la antigua funcionaria de la UTL no guardan relación con la actividad legislativa.

58. Precisó que, a pesar de que, en la contestación de la demanda se sostiene que la congresista no sabía de las salidas del país de la funcionaria de su UTL, el problema, en este asunto, radica en que no hay prueba del cumplimiento de sus actividades, así como tampoco de la supervisión y control del ejercicio de estas por parte de la señora Rodríguez Lozano.

59. El accionante manifestó que la devolución de los salarios, que voluntariamente hizo la señora Otilia Rodríguez, no exime de responsabilidad a la representante a la cámara, situación, que sostuvo «fue acomodada para hacer frente a la demanda».

60. Insistió en lo dicho en la demanda, que se acreditó la calidad de representante a la Cámara de la señora Yénica Sugein Acosta Infante, que se está en presencia de dineros públicos, al tratarse de salarios pagados a empleados que hacen parte del ciclo presupuestal y que hubo indebida

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 10 de mayo de 2022. Radicado núm. 11001-03-15-000-2019-00771-01. M.P. Martín Bermúdez Muñoz



destinación de los recursos, de acuerdo con los argumentos esgrimidos anteriormente.

61. Mencionó que la congresista tiene la competencia de disponer del dinero público previsto para los funcionarios de la UTL, lo cual hace al momento de determinar la conformación su unidad de trabajo, asignar funciones y postular a quien será designada en el respectivo cargo.

62. Sostuvo que estas conductas las ejerció la demandada al postular a la señora Rodríguez Lozano para que, al ser designada, «no desempeñara sus funciones legales» y «posiblemente transfiriera el salario a un tercero». Aspecto que no fue puesto de presente por el accionante en la solicitud.

63. Así las cosas, aseguró que la representante, en ejercicio de sus competencias, tuvo injerencia voluntaria, consciente, inmediata y determinante en el pago de salarios a la señora Otilia Rodríguez Lozano, como Asistente II de su UTL.

64. También se refirió al elemento subjetivo del medio de control. Manifestó que el mismo se configuró a título de culpa, pues la congresista permitió el pago de salarios a la señora Otilia Rodríguez y delegó en la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo, miembro de su UTL, la certificación del cumplimiento de las labores de aquella, por lo que su conducta se tornó «imprudente y carente de diligencia», al no establecer «mecanismos idóneos, adecuados y oportunos para corroborar el ejercicio de las obligaciones de la señora Rodríguez».

65. Para el actor, la representante incurrió en dolo porque no obra en el expediente, prueba que acredite el cumplimiento de las labores de su Asistente II, y que dicha funcionaria «nunca se presentó en Bogotá». Agregó que tampoco existe documento o correo electrónico que demuestre que la señora Otilia Rodríguez Lozano, fue requerida para realizar alguna labor.

66. Consideró que el comportamiento de la congresista es «reprochable», pues, denota falta de cuidado y diligencia a su deber de supervisar, controlar y vigilar que quienes hagan parte de su equipo de colaboradores ejerzan sus funciones.

67. Finalmente, señaló que, la valoración de todas las pruebas en conjunto, hace ver la «falta de control y vigilancia de la congresista frente al cumplimiento de las funciones de la señora Otilia Rodríguez», mientras fue parte de su UTL.

#### **4.2. Intervención de la señora Agente del Ministerio Público**

68. En su pronunciamiento, la señora Idayris Yolima Carrillo Pérez, procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado, señaló que, de



acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, para que se configure la causal alegada en la solicitud, es necesario que se cumplan tres elementos, a saber, la calidad de congresista del demandado, que se trate de dineros públicos y que haya indebida destinación de dineros públicos.

69. Para la representante del Ministerio Público, en el proceso se encuentran acreditados dos de los elementos (calidad de congresista y dineros públicos) de la causal (art. 183.4 de la CP), endilgada contra la demandada, para fundar la petición de la pérdida de su investidura.

70. No obstante, precisó que no se acreditó la indebida destinación que se requiere para la configuración de dicha causal. En este sentido, no desconoció que la señora Otilia Rodríguez Lozano salió del país, en tres ocasiones, mientras estuvo vinculada a la UTL de la demandada, lo cual transgrede la prohibición impuesta por la Ley 2029 de 2020<sup>13</sup>, según la cual, los funcionarios de las UTL deben realizar sus funciones dentro del territorio nacional.

71. Al respecto, expuso que, de acuerdo con la sentencia de Sala Plena del Consejo de Estado de 10 de mayo de 2022<sup>14</sup>, el acto de «destinar indebidamente dineros públicos» no es lo mismo que utilizarlos indebidamente. Asimismo, que no es posible estructurar la causal alegada por el peticionario cuando la conducta de «propiciar la indebida utilización de dineros públicos» proviene de un tercero y no del congresista, pues, de otra manera, se violaría la tipicidad y el carácter personal de la sanción que conlleva el proceso de pérdida de investidura.

72. Destacó que la pérdida de investidura es un juicio sancionatorio subjetivo, que para su decreto es necesario la acreditación de que el congresista, con su conducta dolosa o gravemente culposa, incurra en la causal que se le enrostra.

73. Para la procuradora, no se estructura la causal de indebida destinación de dineros públicos por la falta de verificación del cumplimiento de las funciones de los integrantes de su UTL, por parte de los congresistas, pues esta situación conllevaría a otro tipo de reproche diferente al de desinvestidura.

74. Por tanto, a su juicio, no se cumple con el tercer elemento, pues extender la indebida destinación de dineros públicos a la conducta de un subordinado, llevaría a una interpretación extensiva de la causal de pérdida de investidura. Así las cosas, teniendo en cuenta la drasticidad de la sanción de pérdida de investidura, debe comprobarse «rotundamente» que el congresista, con su actuar, incurrió en una de sus causales.

<sup>13</sup> Que interpretó el artículo 388 de la Ley 5 de 1992.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 10 de mayo de 2022. Radicado núm. 11001-03-15-000-2019-00771-01. M.P. Martín Bermúdez Muñoz



75. Por lo anterior, solicitó no declarar la pérdida de investidura de la representante a la Cámara, Yénica Sugein Acosta Infante, al no configurarse el tercer elemento de la causal de indebida destinación de dineros públicos.

#### **4.3. Intervención de la demandada**

76. La demandada, Yénica Sugein Acosta Infante, contextualizó acerca de las condiciones geográficas, la extensión y las dificultades para acceder al departamento del Amazonas.

77. Adujo que era necesario apoyarse en una persona que conociera la región, en este caso, la señora Otilia Rodríguez Lozano, quien tenía relación con las comunidades indígenas y se encargó, desde su vinculación a la UTL de la representante, de coordinar la logística para la consecución de los proyectos de inversión en el departamento, de las reuniones y de las llegadas de la congresista al territorio.

78. Sostuvo que la señora Otilia Rodríguez cumplió con su labor de forma virtual, pues era la manera más ágil de atender sus responsabilidades, situación que estaba autorizada por el Congreso de la República.

79. Añadió que, desde finales de mayo y principios de junio de 2021, tuvo conocimiento de que la señora Otilia Rodríguez se encontraba fuera del país y, en consecuencia, solicitó al área administrativa de la Cámara de Representantes que fuera declarada insubsistente. Además, requirió a la funcionaria para que devolviera los salarios percibidos.

80. La representante a la Cámara recalcó la experticia de la señora Otilia Rodríguez en lo concerniente al conocimiento del territorio del Amazonas. Hizo énfasis en que la señora Yeimy Duque, coordinadora de la UTL, siempre estuvo en contacto con la exfuncionaria, y que esta atendió las llamadas y los mensajes, por medio de los cuales se le solicitaba los informes pertinentes.

81. Adicionalmente, indicó que la señora Rodríguez Lozano fue oportuna en sus gestiones, citó, a manera de ejemplo, su participación en la entrega del muelle de Tarapacá, los problemas de agua potable en las comunidades y lo relativo a las remisiones de los pacientes (que no precisó).

#### **4.4. Intervención del apoderado de la demandada**

82. Destacó que el proceso de pérdida de investidura tiene carácter sancionatorio. Que la causal de indebida destinación de dineros públicos, de acuerdo con la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado, se configura con la certificación que hace el congresista del cumplimiento de funciones del miembro de su UTL, la cual no existe en este caso.



83. Se refirió a la sentencia de Sala Plena de 10 de mayo de 2022<sup>15</sup>, para indicar que allí se concluyó que dichas certificaciones no son un requisito *sine qua non* para el pago de los salarios de los funcionarios de las UTL.

84. Afirmó que para que se estructure el elemento objetivo de la causal de indebida destinación de dineros públicos, son necesarias las certificaciones expedidas por el congresista, que dan cuenta del cumplimiento de las labores de los integrantes de su UTL, las cuales, no existen en el caso concreto. Por lo cual, no se configura dicho elemento.

85. El defensor alegó que la falta de certificaciones expedidas por la demandada, se encuentra demostrada con el Oficio D.P.4.1. 0079/2023 del Jefe de División de Personal de la Cámara de Representantes y con el testimonio de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo.

86. Sostuvo que la señora Otilia Rodríguez omitió informar a la representante de sus viajes al exterior y que a la demandada le era imposible verificar si la funcionaria se encontraba dentro del territorio nacional.

87. Por otra parte, destacó que, de los testimonios se comprobó:

- I. Que no hubo autorización de los viajes del exterior por parte de la congresista.
- II. La dificultad de determinar el lugar desde el cual la señora Otilia Rodríguez Lozano ejercía sus funciones.
- III. Que la funcionaria cumplió eficientemente las labores asignadas por la representante a la Cámara.
- IV. Que la relación entre la señora Otilia Rodríguez y Yénica Acosta, estuvo mediada por la señora Yeimy Duque, coordinadora de la UTL, debido al nivel asistencial del cargo de la primera.
- V. Que, una vez se enteró de los desplazamientos fuera del país de la integrante de su UTL, la representante solicitó la declaratoria de insubsistencia, lo que también acreditó con los documentos aportados con la contestación de la demanda.
- VI. La devolución de la señora Otilia Rodríguez Lozano de los salarios percibidos durante el periodo que estuvo fuera del país. Demostrado con los documentos allegados con la contestación de la demanda y el comprobante de pago, aportado por el jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes.

88. La defensa expuso que, contrario a lo expresado en la solicitud de pérdida de investidura, no hubo dolo en la conducta de la representante, puesto que, como quedó probado, la señora Otilia Rodríguez se posesionó de forma virtual,

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 10 de mayo de 2022. Radicado núm. 11001-03-15-000-2019-00771-01. M.P. Martín Bermúdez Muñoz



y que, durante su primer viaje al exterior el congreso estaba funcionando remotamente.

89. Agregó que la señora Rodríguez cumplió sus funciones adecuadamente, de acuerdo con lo expuesto por la congresista y que a esta no le era exigible la obligación de comprobar si se encontraba dentro del territorio nacional, aunado a que la funcionaria le reportaba sus actividades a la asesora de la UTL.

90. Por lo anterior, resulta una carga exorbitante para la demandada, pues no es posible derivar culpa grave de las salidas del país de una integrante de su UTL, situación que desborda la razonabilidad en la determinación de la responsabilidad en sede de pérdida de investidura respecto de la representante.

91. Mencionó que la señora Yénica Sugein Acosta, al cambiar la situación de virtualidad en el Congreso de la República, tuvo conocimiento de la ausencia de la señora Otilia Rodríguez en el territorio colombiano y solicitó su declaratoria de insubsistencia, mediante correo electrónico a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes, como dan cuenta los considerandos de la resolución que, finalmente, la declaró insubsistente.

92. El apoderado señaló que, teniendo en cuenta el carácter asistencial del cargo de la señora Otilia, que las funciones de la misma eran supervisadas por otra integrante de la UTL y la prontitud con la que actuó la demandada, no hay lugar a decretar la pérdida de investidura.

93. Para culminar su intervención, afirmó que, conforme al principio de legalidad, las causales de la pérdida de investidura deben aplicarse de manera restrictiva y no extensiva, esto para no vulnerar el derecho de defensa de los sujetos sometidos a este tipo de procesos.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

94. De acuerdo con el numeral 5 del artículo 237 de la Constitución Política, el Consejo de Estado conocerá de los casos de pérdida de investidura de los congresistas. Por su parte, el artículo 2<sup>16</sup> de la Ley 1881 de 2018 establece que

---

<sup>16</sup> **Artículo 2.** Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los Congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido.

**Parágrafo.** El Consejo de Estado conformará Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura, las cuales estarán conformadas por 5 Magistrados, uno por cada sección.



corresponde a las salas especiales de decisión del Consejo de Estado tramitar y decidir, en primera instancia, las solicitudes de pérdida de investidura.

95. Así las cosas, esta Sala de Decisión es competente para conocer, en primera instancia, de la solicitud de pérdida de investidura presentada por José Manuel Abuchaibe Escolar contra la representante a la Cámara Yénica Sugein Acosta Infante.

## 2. Oportunidad del medio de control

96. El artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, dispone que «[L]a demanda deberá presentarse dentro del término de cinco (5) años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia del hecho generador de la causal de pérdida de investidura, so pena de que opere la caducidad».

97. Por su parte, los hechos que dieron lugar a la presunta configuración de la causal de pérdida de investidura alegada datan, según el actor, del 8 de septiembre de 2021 hasta el 27 de junio de 2022 y la demanda fue presentada el 13 de enero de 2023, por tanto, su radicación deviene oportuna.

## 3. Problema jurídico

98. Corresponde a esta Sala de Decisión determinar si la representante a la Cámara Yénica Sugein Acosta Infante incurrió en la causal de pérdida de investidura de indebida destinación de dineros públicos, establecida en el artículo 183 numeral 4 de la Constitución Política porque una funcionaria de su UTL, desde que fue nombrada y posesionada, se encontraba fuera del país. Además, durante el periodo que se mantuvo vinculada realizó diferentes viajes al exterior, lo que, en criterio del peticionario, da cuenta de que se trataba de una persona que no tenía funciones asignadas o que, contrariando lo dispuesto en la Ley 2029 de 2020, las desarrolló fuera de Colombia.

99. De acuerdo con el accionante, la demandada incurrió en indebida destinación de dineros públicos, al propiciar el pago de salarios por servicios que no fueron prestados al Congreso de la República porque permitió, autorizó y certificó «de manera ilegal» el cumplimiento de las funciones de la señora Otilia Rodríguez Lozano, miembro de su Unidad de Trabajo Legislativo, sin que esta cumpliera sus funciones, por encontrarse fuera del país.

100. Para resolver los anteriores reproches, la Sala de Decisión abordará los siguientes temas: i) aspectos generales de la pérdida de investidura; ii) indebida destinación de recursos públicos como causal de pérdida de investidura; iii) la indebida destinación de dineros públicos en el marco de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas y; iv) caso concreto.



## i) Aspectos generales la pérdida de investidura

101. El artículo 183 de la Constitución Política establece cinco causales por las cuales, los congresistas podrán perder su investidura:

[...]

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

102. Asimismo, la Constitución Política prevé que cualquier ciudadano o la mesa directiva de la cámara respectiva podrán solicitar la pérdida de investidura, la cual será decretada por el Consejo de Estado.

103. Por su parte, la Ley 1881 de 2018<sup>17</sup>, calificó como sancionatorio el proceso de pérdida de investidura y lo definió como «un juicio de responsabilidad subjetiva», que se ejercerá contra los congresistas que incurran, con dolo o culpa grave, en las causales previstas por la constitución.

104. De acuerdo con la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>18</sup>, la pérdida de investidura tiene las siguientes características:

- i) constituye un juicio de responsabilidad un juicio de responsabilidad que conlleva la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional que castiga la transgresión al código de conducta que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular deben observar atendiendo la naturaleza representativa de la investidura que ostenta; ii) es una sanción de carácter jurisdiccional porque la competencia para decretarla es atribuida exclusivamente al Consejo de Estado; iii) la pérdida de investidura es la sanción más grave que puede imponerse a una persona que ha sido elegida en una corporación pública de elección popular porque implica la separación inmediata de las funciones que venía ejerciendo como integrante de esa corporación y, por expresa disposición de la propia Constitución Política, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro; iv) los procesos de pérdida de investidura limitan o reducen algunos derechos fundamentales previstos en la Constitución como el de ser elegido.

<sup>17</sup> «Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones», La cual derogó la Ley 144 de 1994 que establecía el procedimiento de pérdida de la investidura de los congresistas.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 29 de agosto de 2017. Radicado núm.: 110010315000201601700-00(PI). M.P. Milton Chaves García. Reiterada por la Sección Primera de esta corporación en sentencia de 31 de marzo de 2023, radicado núm.: 68001233300020220052101 M.P. Hernando Sánchez Sánchez.



105. En este sentido, la jurisprudencia constitucional<sup>19</sup>, sobre esta figura, ha sostenido que:

(...) responde a un juicio ético que exige de los representantes elegidos popularmente un comportamiento recto, pulcro y transparente. En efecto, “*el juez de pérdida de investidura juzga a los miembros de los cuerpos colegiados a partir de un código de conducta previsto en la Constitución que deben observar en razón del valor social y político de la investidura que ostentan*”.

De igual manera, ha dicho la Corte que la interposición de la acción de pérdida de investidura hace parte de los derechos políticos y se constituye en uno de los mecanismos de la democracia participativa, en virtud del cual los ciudadanos pueden efectuar un control sobre los miembros de las corporaciones públicas representativas de acuerdo con causales de raigambre constitucional y legal, encaminadas a preservar la integridad de la función de representación política que les ha sido encomendada<sup>[98]</sup>.

Así mismo le ha impuesto el carácter sancionatorio al proceso de pérdida de investidura, pero con rasgos de control político mediante el cual los ciudadanos ejercen control sobre sus representantes, a quienes han otorgado un mandato a través de la vía electoral. En ese orden de ideas, “*este juicio constituye un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración al alcance de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan*”. (Cursiva del texto original).

106. Es de resaltar, que el juicio de pérdida de investidura debe estar enmarcado en los principios del debido proceso<sup>20</sup>, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política *prohomine, in dubio pro reo*, de legalidad y *non bis in ídem*.

107. Además, al ser un proceso de carácter sancionatorio, su procedimiento está reglado y las causales por las que se incurre en la figura están previstas de forma expresa y taxativa.

108. Al respecto, debe precisarse, que la interpretación de estas causales es restrictiva, teniendo en cuenta que su aplicación tiene como consecuencia una sanción. Por tanto, no admite una exégesis extensiva de la norma, más allá de lo previsto por la misma.

109. Por otra parte, es necesario precisar, que en Colombia está prohibida la responsabilidad objetiva y, en ese sentido, el régimen de responsabilidad aplicable al juicio de pérdida de investidura es de naturaleza subjetiva, por lo que, no basta solamente la constatación de la ocurrencia del hecho, sino que, además, debe verificarse que la conducta fue cometida con dolo o culpa grave. Lo que significa, que será necesario establecer si el sujeto pasivo de la acción actuó con la intención o voluntad de atentar contra el ordenamiento jurídico.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. SU 073 de 20 de febrero de 2020. MP: Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>20</sup> Ley 1881 de 2018, art. 1.



110. La Corte Constitucional, en sentencia de unificación<sup>21</sup>, sostuvo que, en todos los casos, debe estudiarse el aspecto subjetivo de la conducta y, en consecuencia, el juez, a pesar de haberse determinado que se ha incurrido en el supuesto de la causal alegada, debe comprobar si hay una razón que permita concluir que no se lesionó la dignidad del cargo de congresista, así como la existencia del elemento de culpabilidad, al tratarse de un juicio de carácter sancionatorio.

111. Por su parte, la Constitución Política, en su artículo 179, prohíbe, expresamente, que quienes hayan perdido la investidura como congresistas puedan volver a ostentar tal dignidad. De igual forma, los artículos 30, 33, 37 y 40 de la Ley 617 de 2000 consagran como una de las inhabilidades para ser alcalde, concejal, gobernador o diputado, haber perdido la investidura de congresista, diputado o concejal.

112. Así las cosas, la institución de pérdida de investidura cuenta con un proceso jurisdiccional, especial y expedito, regulado por la Ley 1881 de 2018, con etapas delimitadas, causales, sanciones y consecuencias taxativas, sujeta a un estudio de responsabilidad subjetiva.

## **ii) Indebida destinación de recursos públicos como causal de pérdida de investidura**

113. Tal como se indicó, en párrafos anteriores, la Constitución Política consagra entre los eventos que devienen en la pérdida de investidura de los congresistas, la indebida destinación de dineros públicos (art. 183.4).

114. Respecto de dicha causal, la jurisprudencia contenciosa<sup>22</sup> ha determinado su alcance, entendido como la destinación de dineros públicos que haga el miembro de la corporación pública, para este caso, el congresista, en contra de los fines estatales, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, «[B]ien puede utilizarlos o dirigirlos a actividades o propósitos no autorizados; o a aquéllos que estando autorizados no correspondan a la finalidad asignada; o a cometidos prohibidos, entre otros»<sup>23</sup>. En consecuencia:

[...] para que la causal se configure es necesario que el Congresista, en su condición de servidor público, distorsione o cambie el cometido estatal consagrado en la Constitución, la Ley o el Reglamento, para destinar los dineros públicos a

<sup>21</sup> Corte Constitucional. SU 073 de 20 de febrero de 2020. MP: Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 7 de junio de 2012. Radicado núm.: 2010-00352, M.P: María Claudia Rojas Lasso. Reiterado en radicado núm.: 13001-23-33-000-2016-01107-01. M.P: Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>23</sup> Consejo De Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 6 de mayo de dos mil catorce (2014), Radicado núm.: 11001-03-15-000-2013-00865-00. M.P: Enrique Gil Botero. Reiterado en Radicado núm.: 13001-23-33-000-2016-01107-01. M.P: Hernando Sánchez Sánchez.



objetos, actividades o propósitos no autorizados, o, que estando autorizados sean diferentes a aquellos para los cuales se encuentran asignados, o haya destinado o utilizado los recursos a materias expresamente prohibidas, no necesarias o injustificadas; o perseguido la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros; o hubiere pretendido derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas.<sup>24</sup>

115. Como ya lo ha dicho esta corporación, no es necesario que el miembro del cuerpo colegiado, esto es, el congresista, tenga la calidad de ordenador del gasto o nominador, pues «basta con que deba respetar, defender y cuidar el patrimonio público, toda vez que es imperativo velar por los bienes del Estado para evitar su menoscabo». Por lo que, la Sala Plena, de forma reiterada, ha señalado que esta causal se compone de dos elementos, la conducta y el fin:

**En el primero** [...] es necesario, que el sujeto activo que la agota ostente la calidad de Congresista y precisamente que en esa condición ejerza competencias para las que fue investido.

**El segundo elemento**, consiste en el fin de la conducta, es decir que al ejercer las competencias propias de su investidura: i) cambie o distorsione los fines y cometido estatales preestablecidos en la Constitución, la ley o el reglamento al destinar los recursos públicos a materias, actividades o propósitos no autorizados, o a aquéllos que autorizados son diferentes a los que se encuentran asignados; ii) aplique tales dineros a objetos prohibidos, no necesarios o injustificados; iii) obtenga un incremento patrimonial para sí o a favor de terceros, o iv) pretenda derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceras personas, etc. [...] <sup>25</sup> (Negrillas fuera de texto).

116. En este sentido, para que la causal de pérdida de investidura de congresista por indebida destinación de dineros públicos se configure objetivamente, debe cumplirse con los siguientes supuestos:

- 1) Que el sujeto ostente la calidad de congresista y que esté en ejercicio de las funciones propias de su cargo.
- 2) Que se esté frente a dineros públicos. En lo relativo a este supuesto, para efectos del alcance de la causal, estos son aquellos recursos públicos que administra el Estado.

La Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado ha definido los dineros públicos como «[...] todos aquellos que provienen de una actividad económica del Estado y se integran al ciclo presupuestal con el propósito de ser

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 15 de marzo de 2018. Radicado núm.: 13001-23-33-000-2016-01107-01. M.P: Hernando Sánchez Sánchez. Tesis sostenida en sentencia de 30 de mayo de 2000 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, Radicado núm.: AC-9877, M.P: Germán Rodríguez Villamizar. Reiterada en sentencia de 3 de marzo de 2023, de la Sección Primera, M.P: Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>25</sup> Consejo De Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 6 de mayo de dos mil catorce (2014), Radicado núm.: 11001-03-15-000-2013-00865-00. M.P: Enrique Gil Botero. Reiterada en sentencia de 31 de marzo de 2023, radicado núm.: 68001233300020220052101, M.P: Hernando Sánchez Sánchez.



redistribuidos para la satisfacción de las necesidades que demanda el interés general [...]»

3) Que los dineros públicos sean indebidamente destinados.

117. Finalmente, para determinar el tercer supuesto, es decir, que el dinero público se destine indebidamente, el juzgador deberá verificar, si:

1. El miembro de la corporación pública de elección popular destina los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados.
2. El miembro de la corporación pública de elección popular los destina a objetos, actividades o propósitos autorizados, pero diferentes a los cuales esos dineros se encuentran asignados.
3. El miembro de la corporación pública de elección popular aplica los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.
4. El miembro de la corporación pública de elección popular aplica los dineros públicos a materias innecesarias o injustificadas. Cuando la destinación tiene la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.
5. La destinación tiene la finalidad de derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceros.<sup>26</sup>

### iii) La indebida destinación de dineros públicos en el marco de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas.

118. De acuerdo con el artículo 388<sup>27</sup> de la Ley 5 de 1992<sup>28</sup>, cada congresista cuenta con su Unidad de Trabajo Legislativo, la cual podrá ser conformada por este, siempre que esté acorde con las combinaciones de rangos y nominaciones permitidas en la misma norma y desde que no supere el máximo de salarios mínimos legales mensuales vigentes. Asimismo, el artículo prevé que los parlamentarios certificarán el cumplimiento de las funciones de los miembros de sus UTL.

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 31 de marzo de 2023. Radicado núm.: 68001233300020220052101. M.P: Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>27</sup> Artículo 388. Modificado por el art. 1, Ley 186 de 1995, Modificado por el art. 7, Ley 868 de 2003. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una unidad de trabajo a su servicio integrada por no más de seis (6) empleados, y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante la Mesa Directiva, en el caso de la Cámara y, ante el Director General, o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato. La planta de personal de cada unidad de trabajo legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este Artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor del sueldo mensual de dicha planta o unidad de trabajo no podrá sobrepasar el valor de treinta y cinco (35) salarios mínimos para cada unidad.

[...]

La certificación del cumplimiento de labores de los empleados de la unidad de trabajo legislativo será expedida por el respectivo Congresista.

<sup>28</sup> «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes».



119. A pesar de que los congresistas no tengan la calidad de ordenadores del gasto<sup>29</sup> o tesoreros, como ya se mencionó con precedencia, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que sí tienen la posibilidad de destinar o incidir en la destinación de recursos públicos, en el ámbito de sus UTL.

120. La Sala Plena de lo Contencioso del Consejo de Estado<sup>30</sup>, en sentencia de 10 de agosto de 2021, indicó que una de las conductas censuradas, en lo relativo a la indebida destinación de dineros públicos es la de pagar o autorizar el pago de salarios a personas que no cumplan sus funciones.

En términos generales, la causal invocada en este proceso, censura cualquier utilización de los dineros públicos para fines no previstos, distintos, prohibidos o no autorizados por la Constitución o la ley<sup>31</sup>, con el propósito de erradicar y sancionar aquellas prácticas que se apartan de los fundamentos deontológicos propios de la función parlamentaria. Una de esas conductas reprochables la constituye **el hecho de pagar o autorizar el pago de salarios a personas que en realidad no han ejercido sus funciones o prestado sus servicios** o la remuneración, con cargo al erario de aquellas tareas, funciones, servicios o actividades ajenos a las misiones institucionales del Congreso.

En efecto, la configuración de la causal supone que la destinación indebida de dineros públicos tenga lugar cuando el congresista ostente tal calidad, esto es, se encuentre posesionado y en el ejercicio del cargo y tenga la disponibilidad jurídica o material de destinar o incidir en la destinación de los recursos que administra el Estado, ya sea porque ostenta la calidad de ordenador del gasto, administrador o depositario de los bienes estatales o porque en el ejercicio de sus funciones, ocasiona, determina o permite la incorrecta, ilícita o injusta destinación de dineros públicos. **Esto último puede ocurrir en los eventos relativos a la celebración de contratos o en los trámites de pago de la nómina, cuando deba certificar la prestación efectiva del servicio como condición indispensable para autorizar los pagos.** (Negritas fuera de texto).

121. Ahora bien, en sentencia de 10 de mayo de 2022<sup>32</sup> la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sede de apelación de fallo de pérdida de investidura, frente a la configuración de la causal de indebida destinación de dineros públicos concluyó que «se produce cuando se desconoce el destino que tiene en el presupuesto de gastos».

<sup>29</sup> El Reglamento del Congreso en su artículo 382, parágrafo 2, establece que el director administrativo de la corporación, entre otras, tiene la competencia de ordenar el gasto.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de agosto de 2021. Radicado núm. 11001-03-15-000-2020-04001-01. M.P: Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de mayo de 2014, consejero ponente: Enrique Gil Botero, expediente: 11001-03-15-000-2013-00865-00, sentencia del 28 de marzo de 2017. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Expediente 11001-03-15-000-2015-00111-00 (PI).

<sup>32</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 10 de mayo de 2022. Radicado núm. 11001-03-15-000-2019-00771-01. M.P. Martín Bermúdez Muñoz, decisión en la cual salvaron voto los doctores: Luis Alberto Álvarez Parra, Myriam Stella Gutiérrez Argüello, Alberto Montaña Plata, Nubia Margoth Peña Garzón, Carmelo Perdomo Cuéter, Julio Roberto Piza Rodríguez, Jaime Enrique Rodríguez Navas, Gabriel Valbuena Hernández, Pedro Pablo Vanegas Gil y Nicolás Yepes Corrales y aclararon: William Hernández Gómez, Fredy Ibarra Martínez, José Roberto SÁCHICA Méndez, Hernando Sánchez Sánchez, Guillermo Sánchez Luque, Rafael Francisco Suárez Vargas y Marta Nubia Velásquez Rico.



122. Así las cosas, «no hay duda de que el congresista tiene la competencia de disponer del dinero público previsto en la apropiación para los funcionarios de la UTL y lo hace cuando determina su conformación, asigna funciones y postula a una persona para ser designada en el cargo». En este orden, la Sala Plena, en dicho fallo, determinó que:

si el congresista ejerce esta competencia indebidamente, disponiendo del dinero público asignado en la partida para un fin *distinto*, lo que ocurre cuando postula a una persona para que *formalmente* desempeñe las funciones del cargo, por las cuales recibirá la remuneración correspondiente, pero en la realidad lo hace con el objeto de que sea designado “para que no desempeñe la función que legalmente le corresponde y le transfiera el salario a un tercero” incurre en la causal de pérdida de investidura.

123. Así las cosas, de acuerdo con el más reciente pronunciamiento de la Sala Plena de la corporación, la configuración de dicha causal ocurre al momento de la destinación de los dineros, por lo que, no es posible extenderlo a conductas realizadas con posterioridad o de terceros. Por tanto, «una vez se ha producido lo anterior, lo relacionado a cómo se ejecutan las labores para las cuales fueron destinados esos dineros y el control sobre ellas no forma parte de la destinación de los dineros». Pues la debida destinación no comprende la debida ejecución de la actividad para la cual se destinaron los recursos, ni el control de su correcta utilización.

#### 4. Caso concreto

124. A continuación, la Sala de Decisión determinará si la señora Yénica Sugein Acosta Infante incurrió en la causal de pérdida de investidura de indebida destinación de dineros públicos, prevista en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política, porque, según la demanda, una funcionaria de su UTL, desde su nombramiento, posesión y mientras estuvo vinculada, por algunos periodos, se encontraba fuera del territorio nacional, en consecuencia, no tenía funciones asignadas o no las cumplió

125. Por tanto, la demandada, presuntamente, permitió, autorizó y certificó «de manera ilegal» el desempeño de funciones de un miembro de su Unidad de Trabajo Legislativo y, con ello, propició el pago de salarios por servicios no prestados.

126. Como se expuso en párrafos anteriores, la jurisprudencia de esta corporación ha definido los elementos del aspecto objetivo de la presente causal:

- I. Que se ostente la calidad de congresista.
- II. Que se esté ante dineros públicos.
- III. Indebida destinación de dineros públicos.



127. En consecuencia, deberá determinarse si, en este caso, dichos requisitos se cumplen, para la configuración de la causal de pérdida de investidura alegada.

128. Del análisis de las pruebas del presente caso, se encuentra acreditado que:

129. Frente al primer supuesto, el cual exige que el sujeto demandado tenga la calidad de congresista. Se tiene por demostrado que la señora Yénica Sugein Acosta Infante fue elegida como representante a la Cámara, como dan cuenta los formularios E-26 CAM, y ha ejercido el cargo desde el 20 de julio de 2018 hasta el 25 de enero de 2023, fecha en la que se certificó el ejercicio de su condición congresual.

130. El segundo elemento que se requiere demostrar, es que se trate de dineros públicos, entendidos estos, de forma genérica, como aquellos administrados por el Estado. De acuerdo con la sentencia de 28 de marzo de 2017<sup>33</sup>, «la positivización del término «dinero público» debe interpretarse, en su acepción lógica de la voluntad constituyente, que se trata de recursos públicos que administra el Estado. Bajo este razonamiento, el salario que se paga a través de la nómina de personal de las entidades públicas, se expresa en dinero público».

131. Así las cosas, teniendo en cuenta, que conforme al artículo 388 de la Ley 5<sup>o</sup> de 1992, los rubros frente a los cuales, se alega indebida destinación, están previstos para el pago de salarios de los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas de la República, quienes podrán ser empleados públicos o contratistas. Esto, en concordancia con concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública de 18 de enero de 2022<sup>34</sup>, según el cual:

De esta manera se infiere que las personas vinculadas como miembros en las Unidades de Apoyo Legislativo de los Congresistas tendrán **la calidad de empleados públicos de libre nombramiento y remoción** si están nombrados y posesionados en el empleo de la planta de personal del Congreso; por el contrario, si están vinculados mediante un contrato de prestación de servicios tendrán la calidad de contratistas y estarán regidos por la Ley 80 de 1993. (Negrillas fuera de texto).

132. Por lo cual, la causal alegada recae sobre dineros públicos, al tratarse del rubro destinado para el pago de salarios a empleados y honorarios a contratistas del Estado, para la consecución de sus fines. En consecuencia, se cumple con el segundo elemento.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 28 de marzo de 2017. Radicado núm. 11001-03-15-000-2015-00111-00(PI). M.P: Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>34</sup> Radicado núm.: 20226000020131.



133. Ahora bien, corresponde definir el cumplimiento del tercer elemento del aspecto objetivo de la causal de pérdida de investidura, esto es, que los respectivos dineros públicos se hayan destinado indebidamente.

134. Esta Sala de Decisión anticipa que no se configura el tercer supuesto del elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura por las razones que adelante se exponen.

135. A criterio del actor, la representante demandada solicitó la vinculación de una funcionaria que fue nombrada y posesionada, a pesar de estar en el exterior.

136. En este orden, debe comenzar la Sala a precisar, que mediante la Resolución 1945 **de 8 de septiembre de 2021**, la señora Otilia Rodríguez Lozano fue nombrada por **el jefe de División de Personal de la Cámara de Representantes**, Asistente II de la Unidad de Apoyo Legislativo de la representante Yénica Sugein Acosta Infante, cargo del cual tomó posesión en la misma fecha.

137. En este punto, de acuerdo con lo informado por el Grupo de Extranjería de la Dirección Regional Andina de Migración Colombia<sup>35</sup>, la señora Otilia Rodríguez Lozano, salió e ingresó al territorio colombiano en las siguientes fechas:

- El 26 de agosto de 2021 salió de Colombia a Ciudad de México e ingresó a Colombia el 4 de diciembre de 2021 desde Toronto.
- El 9 de mayo de 2022 salió de Colombia a Montreal e ingresó a Colombia el 29 del mismo mes.
- El 13 de junio de 2022 salió de Colombia a México.

138. Así las cosas, es lo cierto que para la fecha de nombramiento y posesión de la señora Rodríguez Lozano, esta se encontraba fuera del territorio nacional, sin embargo, debe advertirse que la Directiva 011 de 18 de enero 2021, dispuso que las encuestas, evaluaciones médicas de ingreso y trámites de nombramiento y posesión de los servidores públicos de la Cámara de Representantes se llevarían a cabo de forma virtual.

139. Sumado a lo anterior, como se advierte de la resolución de nombramiento, en estas diligencias no interviene la representante demandada, sino que el acto lo suscribe el jefe de División de Personal y el secretario General de la Cámara de Representantes.

<sup>35</sup> Información remitida, de acuerdo con la orden proferida en auto del Despacho Ponente de 15 de marzo de 2023, de oficiar «a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia para que, en el término de dos (2) días contados a partir del recibo de la respectiva comunicación, informe y certifique las entradas y salidas registradas en los Puestos de Control Migratorio habilitados en el territorio colombiano de la señora Otilia Rodríguez Lozano identificada con C.C. No. 40177615, nacida el 22/04/1964, entre el 26/08/2021 y 28/06/2022.»



140. En consecuencia, debe decirse, que el demandante pretende derivar de la conducta y actuación de otros funcionarios, un reproche a la representante, pues sostiene que omitió verificar si al momento del nombramiento e incluso de la posesión la señora Rodríguez Lozano, estaba fuera del país y que era su deber (de la demandada) advertir dicha circunstancia. Esto a pesar, se insiste, de que la citada representante no actuó ni tuvo injerencia diferente a limitarse a postularla para dicho cargo, pero no se comprobó su actuar en estas instancias.

141. Ahora, en su demanda, de forma contradictoria, el demandante señala que Otilia Rodríguez Lozano no tenía funciones asignadas o no las cumplió o las ejerció de manera «ilegal» por desarrollarlas fuera del territorio nacional.

142. En este orden, debe advertirse que desde la contestación de la demanda, la defensa argumentó que la señora Otilia Rodríguez tenía asignadas y cumplía funciones de gestión y coordinación de espacios y reuniones con las comunidades de la región y los líderes, de los viajes de la representante y su equipo de trabajo, los cuales, la mayoría de las veces, implicaban la utilización de varios medios de transporte, y que, igualmente, debía asegurarse de que estos contaran con alimentación y alojamiento.

143. Asimismo, de acuerdo con los testimonios<sup>36</sup> recaudados, la señora Otilia Rodríguez Lozano, incluso fuera del país, no dejó de cumplir sus obligaciones como funcionaria y las mismas eran reportadas a la señora Yeimy Duque, asesora de la UTL de la representante Yénica Sugein Acosta, a través de conversaciones y llamadas por la aplicación *WhatsApp*, que usaba con su número de teléfono colombiano. Además, se precisó que, por instrucciones de la congresista, no era necesaria su presencia en la ciudad de Bogotá.

144. Al respecto, la señora Otilia Rodríguez, en la diligencia de testimonios, se le indagó:

Pregunta: Indique más específicamente, ¿cómo podía cumplir funciones estando fuera del país?

Contestó: El departamento nadie se lo recorre, estudié enfermería, desde el 1988 trabajé en hospitales, así recorrí el departamento, áreas apartadas, estuve en la inundación que tuvo lugar en el departamento. Tenía que coordinar, llamaba a los conocidos en todas las áreas y solicitaba ayuda, así realizaba el seguimiento y verificaba que las cosas se pudieran dar, que la gente supiera que ella iba a llegar, coordinaba con las autoridades de la gobernación o de cada área ya fuera civil o indígena. Yo investigaba si se daban las garantías de seguridad para visitas de la representante, nunca dejé de trabajar. Pregunta: ¿Cambió en algo la forma de cumplir sus funciones estando en el territorio nacional? Contestó: No, mi oficina es mi teléfono.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Rendidos en audiencia de pruebas de 23 de marzo 2023, como consta en el acta de la diligencia.

<sup>37</sup> Testimonio de la señora Otilia Rodríguez Lozano.



145. En la misma diligencia, afirmó que sus funciones de coordinación con las municipalidades y comunidades indígenas de la región de la Amazonía se llevaban a cabo vía telefónica, e incluso, en una oportunidad, cuando la necesidad lo requirió, acompañó a la representante Acosta a realizar una entrega de urgencia, en este sentido sostuvo:

Únicamente la acompañé, en una ocasión, para entregar algo por una y a petición de la representante a una correría en el mes de enero, ya que mi función era coordinar que las actividades que ella tenía estuvieran en los tiempos que debía ser, en cada sitio.<sup>38</sup>

146. De acuerdo con lo expuesto, para esta Sala de Decisión queda acreditado que la señora Otilia Rodríguez tenía, entre sus funciones, atender las necesidades de las comunidades, coordinar actividades, el transporte, la alimentación y la logística de las visitas de señora Yénica Sugein dentro de la región y verificar, con las autoridades, las condiciones de seguridad para esta.

147. También se advierte que, la señora Otilia Rodríguez no contaba con puesto de trabajo asignado en la sede del Congreso, pues sus funciones como Asistente II de la UTL, por instrucciones de la representante, debía ejercerlas en el departamento del Amazonas.

148. Por lo expuesto, contrario al dicho del actor, se logró establecer que la servidora de la UTL sí tenía funciones asignadas, que sus actividades eran reportadas a la señora Yeimy Duque Ocampo, a quien la congresista le había encomendado su verificación. Por tanto, no es posible afirmar que la señora Yénica Sugein incumplió su deber de ejercer control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de la señora Otilia Rodríguez.

149. No desconoce la Sala que, de conformidad con la Ley 2029 de 2020, se previó la posibilidad de que los funcionarios vinculados a las UTL, cumplan sus funciones por fuera de la sede del Congreso de la República, siempre que lo hagan dentro del territorio nacional.

150. Al respecto, según los medios probatorios, la señora Otilia Rodríguez Lozano, en ejercicio de su cargo, contravino la norma, de acuerdo con la cual, sus funciones como miembro de una UTL no podrían llevarse a cabo por fuera del territorio nacional, porque salió del país, en tres oportunidades, durante el tiempo que estuvo vinculada a la unidad de trabajo.

151. En este sentido debe destacarse, que la misma exfuncionaria, en su testimonio, ratificó que nunca informó de sus salidas del país a la coordinadora de la UTL, Yeimy Duque Ocampo, quien supervisaba su trabajo y mucho menos a la representante, esto en los siguientes términos:

<sup>38</sup> Testimonio de la señora Otilia Rodríguez Lozano.



**Ponente:** ¿La congresista tenía conocimiento de esos viajes?

**Contestó:** En absoluto, nunca.

**Ponente pregunta:** ¿Cuándo le contaba a la doctora Yeimi le indicó que usted no estaba en el territorio?

**Contestó:** Nunca se me preguntó dónde estaba, solo me dejaban funciones y las cumplía.

[...]

**Pregunta:** ¿Alguien se enteró de sus viajes?

**Contestó:** Nadie, mi esposo sabe ya cuando tengo la maleta.

**Pregunta:** ¿Indicó alguna vez que estaba por fuera del territorio?

**Contestó:** No, vía WhatsApp organizaba todo.<sup>39</sup>

152. A lo anterior, debe agregarse, que de acuerdo con la información proporcionada por la División de Personal de la Cámara de Representantes<sup>40</sup>, la entonces funcionaria no solicitó ante dicha dependencia «ni licencia, ni permisos o comisiones de estudios o servicios, como tampoco solicit[ó] autorización para desempeñar sus funciones fuera del Pa[í]s, durante el tiempo que estuvo vinculada en la Unidad de Trabajo Legislativo de la H. Representante Y[É]NICA SUGEIN ACOSTA INFANTE».

153. Con lo expuesto, esta Sala encuentra que las salidas del país de Otilia Rodríguez Lozano, son actos de un tercero, que no pueden adjudicarse, a la demandada, pues, en el entendido que cumplía sus funciones de manera virtual, resultaría un despropósito pretender que, más allá de procurar por el cumplimiento de las responsabilidades que le eran asignadas a la integrante de la UTL, también debía ejercer vigilancia respecto de que dicha funcionaria, no saliera del país.

154. En todo caso, debe manifestarse que, es lo cierto, que la declaratoria de insubsistencia de Otilia Rodríguez Lozano obedeció a la solicitud que presentó la representante Acosta Infante, según su dicho, apenas tuvo conocimiento de los viajes de su funcionaria.

155. En efecto, la representante Yénica Sugein Acosta Infante, como se encuentra acreditado, mediante oficio de 7 de junio de 2022, enviado por correo electrónico, solicitó a la señora Otilia Rodríguez la devolución de salarios percibidos durante el tiempo en que estuvo fuera del país.

156. Asimismo, como da cuenta el oficio de 7 de junio de 2022, remitido vía correo electrónico<sup>41</sup>, la congresista solicitó al director administrativo y al jefe de División de Personal de la Cámara de Representantes la declaratoria de

<sup>39</sup> Testimonio de la señora Otilia Rodríguez Lozano.

<sup>40</sup> En respuesta a derecho de petición del señor José Manuel Abuchaibe Escolar

<sup>41</sup> Enviado el 8 de junio de 2022, desde la dirección electrónica [yenica.acosta@camara.gov.co](mailto:yenica.acosta@camara.gov.co) a [direccion.administrativa@camara.gov.co](mailto:direccion.administrativa@camara.gov.co), [john.ramirez@camara.gov.co](mailto:john.ramirez@camara.gov.co) y [personal@camara.gov.co](mailto:personal@camara.gov.co).



insubsistencia de la funcionaria Otilia Rodríguez Lozano, como Asistente II de su UTL.

157. También consta en el expediente, la solicitud de 13 de junio de 2022 de la señora Otilia Rodríguez Lozano, a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes<sup>42</sup>, en la que requirió liquidación de los salarios por ella percibidos del 8 de septiembre de 2021 a 4 de diciembre de la misma anualidad, para proceder a la devolución de los mismos salarios por no cumplir «plenamente el régimen jurídico predicable del cargo que ocupaba».

158. Finalmente, obra la Resolución 1481 de 21 de junio de 2022, suscrita por el jefe de la División de Personal y el Secretario General de la Cámara de Representantes, por la cual se declaró insubsistente, a partir del 28 de junio de 2022, a la señora Otilia Rodríguez Lozano, en su calidad de Asistente II de la Unidad de Trabajo Legislativo de la representante a la Cámara Yénica Sugein Acosta Infante (por solicitud de esta).

159. Con lo anterior, para esta Sala de Decisión, se encuentra demostrado que, si bien es cierto, no es dable exigir a la demandada la vigilancia de los funcionarios de su UTL, en torno a verificar que cumplan sus funciones dentro del territorio nacional. Esta, una vez se enteró de las salidas del país de la señora Otilia Rodríguez Lozano adelantó las gestiones necesarias a fin de desvincularla y procuró por la devolución de los pagos que esta recibió.

160. Como consta en la respuesta del jefe de División de Personal de la Cámara de Representantes, la señora Otilia Rodríguez Lozano, solicitó liquidación para la devolución de los salarios por ella percibidos, durante el tiempo que permaneció fuera del territorio nacional, y en efecto, hizo el correspondiente reintegro:

- El 26 de enero de 2023, la señora Otilia Rodríguez Lozano reiteró su solicitud de liquidación a la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes, para efectos de la devolución de los salarios por ella devengados, esta vez, entre el 8 de septiembre de 2021 al 4 de diciembre de 2021, del 9 al 29 de mayo de 2022 y del 13 al 28 de junio de 2022.
- El 27 de enero de 2023 la Sección de Registro y Control de la Cámara de Representantes expidió liquidación de los salarios a reintegrar por parte de la señora Otilia Rodríguez, por los periodos antes expuestos, por el valor total de veinte millones ciento veintitrés mil novecientos diecisiete pesos con veinte centavos (\$20.123.917,20).

<sup>42</sup> Enviada mediante desde la dirección electrónica [otiliarodriguezlozano@hotmail.com](mailto:otiliarodriguezlozano@hotmail.com) a [personal@camara.gov.co](mailto:personal@camara.gov.co), [administrativa@camara.gov.co](mailto:administrativa@camara.gov.co), [direccion.administrativa@camara.gov.co](mailto:direccion.administrativa@camara.gov.co).



- Que la exintegrante de la UTL, el 15 de febrero de 2023 allegó, mediante correo electrónico<sup>43</sup>, comprobante de consignación del Banco BBVA al número de cuenta 0130309090100000982 a nombre de Cámara de Representantes, por la suma de veinte millones ciento veintitrés mil novecientos diecisiete pesos con veinte centavos (\$20.123.917,20), de 10 de febrero de 2023.

161. Ahora, si bien la señora Otilia Rodríguez Lozano transgredió lo dispuesto en la Ley 2029 de 2020, al realizar sus funciones fuera del territorio nacional, lo cierto es que dicha conducta no es adjudicable a la demandada, así como tampoco, configura la causal de indebida destinación de dineros públicos, conforme a lo antes señalado.

162. Debe la Sala de Decisión precisar que, según el actor, la demandada certificó «de manera ilegal el desempeño de funciones de un miembro de su Unidad de Trabajo Legislativo» y con ello propició el pago de salarios por servicios no prestados.

163. Al respecto, según el último inciso del artículo 388 del Reglamento del Congreso de la República, los senadores y representantes a la Cámara certificarán el cumplimiento de las funciones de los miembros de sus Unidades de Trabajo Legislativo.

164. En este sentido, mediante sentencia de 10 de mayo de 2022<sup>44</sup>, la Sala Plena del Consejo de Estado concluyó que la certificación de las funciones de los miembros de las UTL, expedidas por los congresistas, **no son un presupuesto para el pago de salarios**, y que esa conducta no encuadra en el supuesto de la causal de indebida destinación de dineros públicos.

165. En este caso, pese a haberse acreditado que la señora Otilia Rodríguez Lozano recibió salarios y otros emolumentos desde el 8 de septiembre de 2021 hasta el 28 de junio de 2022, lo cierto es que, de acuerdo con lo probado en el expediente, la congresista no certificó, ante la Cámara de Representantes, el cumplimiento de las funciones de la señora Rodríguez como Asistente II de su UTL.

166. Así lo informó la División de Personal de la Cámara de Representantes<sup>45</sup>, al señalar que no fueron identificadas certificaciones del cumplimiento de funciones de la señora Otilia Rodríguez Lozano, expedidas por la representante Yénica Sugein Acosta Infante, « [u]na vez verificado[s] los archivos de esta dependencia, no se evidencia certificaciones de cumplimiento de labor de parte

<sup>43</sup> A las direcciones electrónicas [personal@camara.gov.co](mailto:personal@camara.gov.co), [pagaduría@camara.gov.co](mailto:pagaduría@camara.gov.co) y [yenica.acosta@camara.gov.co](mailto:yenica.acosta@camara.gov.co).

<sup>44</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 10 de mayo de 2022. Radicado núm. 11001-03-15-000-2019-00771-01. M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

<sup>45</sup> En respuesta a petición del señor José Manuel Abuchaibe Escolar



de la [R]epresentante YÉNICA SUGEIN ACOSTA INFANTE, para la señora OTILIA RODRÍGUEZ LOZANO.»

167. De lo cual se desprende que la señora Yénica Acosta Infante no tuvo injerencia o ejerció actos tendientes a propiciar el pago de los sueldos de la funcionaria, pues los mismos fueron cancelados sin que mediaran dichas certificaciones.

168. En este sentido, no se logró acreditar que la señora Yénica Sugein Acosta Infante, en su calidad de representante a la Cámara hubiera destinado dineros públicos en contra de los fines estatales, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

169. Por otra parte, de acuerdo con la Ley 1881 de 2018, la acción de pérdida de investidura «se ejercerá en contra de los congresistas que, con su **conducta dolosa o gravemente culposa**, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución».

170. Con todo, dado que se trata de un juicio de naturaleza sancionatoria, no basta solo el estudio del elemento objetivo, sino que debe analizarse también el subjetivo, en caso de que el primero prospere. Sobre este punto, la Corte Constitucional, en sentencia de unificación 424/16<sup>46</sup>, diferenció el proceso de nulidad electoral del de pérdida de investidura.

En ese orden de ideas, en el juicio sancionatorio el juez confronta la conducta del demandado con el ordenamiento para determinar si se debe imponer la consecuencia jurídica contenida en la Constitución, en otras palabras, realiza un análisis subjetivo, pues conlleva una sanción para quien resultó electo. En contraste, en el juicio de validez electoral, en el que se somete a control jurisdiccional el acto electoral, se confronta este último con las normas jurídicas invocadas y el concepto de violación, es decir, se hace un control objetivo de legalidad.

171. La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 11 de febrero de 2020, sobre el estudio del elemento subjetivo, señaló lo siguiente:

Así las cosas, el estudio del dolo o la culpa grave es preciso efectuarlo con los demás elementos de la causal específica que se esté juzgando, por tanto, para establecer si se configura el elemento subjetivo de la causal de pérdida de investidura es preciso verificar: si el congresista estaba en condiciones de comprender el hecho o circunstancia configurativa de la causa; si le era exigible otra conducta o comportamiento, y si el congresista atendió las normas jurídicas.

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia de tutela de 11 de agosto de 2016 SU 424/2016. Expedientes T-3.331.156 y T-4.524.335. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



172. Ahora, si bien el elemento objetivo, esto es, la conducta prevista por la causal de indebida destinación de dineros públicos, no se configuró, la Sala, en punto de demostrar la ausencia de intención o negligencia en el actuar de la demandada, analizará el elemento subjetivo.

173. En decisión de 10 de mayo de 2022<sup>47</sup> de pérdida de investidura, proferida por la Sala Plena, se señaló que, en aras de establecer el aspecto subjetivo en el juicio de desinvestidura, es necesario que se demuestre que el miembro de la corporación pública haya actuado de manera consciente y voluntaria al momento de cometer la conducta configurativa de la causal.

174. En este caso, los testimonios de las señoras Otilia Rodríguez Lozano y Yeimy Duque Ocampo, demostraron que la demandada no tenía conocimiento de las salidas del país de la funcionaria de su UTL, pues esta no se lo comunicó ni a ella ni a la señora Duque, quien coordinaba el cumplimiento de sus actividades.

175. Aunado a esto, dado que la señora Otilia Rodríguez Lozano ejercía sus actividades de forma remota, no era necesaria su presencia en las sedes del Congreso de la República y su comunicación con la señora Yeimy Duque era vía *WhatsApp*, la señora Yénica Sugein Acosta Infante no tenía forma de conocer la ubicación desde la cual, su Asistente II, cumplía sus funciones.

176. Asimismo, no le era exigible a la representante a la Cámara, establecer controles para comprobar si los funcionarios vinculados a su UTL, que cumplen funciones de forma virtual, se encuentran dentro del territorio nacional, pues es un imposible, con las herramientas de un congresista, tener acceso a las salidas del país, por cualquier medio de transporte, de sus empleados a cargo.

177. También se demostró, que había una funcionaria encargada de la supervisión de las funciones de la señora Otilia Rodríguez Lozano, esto es, la asesora Yeimy Duque Ocampo, quien, de acuerdo con las pruebas testimoniales, era la coordinadora de la UTL del despacho de la demandada.

178. En este sentido, estuvo acreditada la debida diligencia por parte de la representante Yénica Sugein Acosta, teniendo en cuenta, que en el momento en que tuvo información de las salidas al exterior de la señora Otilia Rodríguez Lozano, el 8 de junio de 2022 solicitó la declaratoria de insubsistencia de la funcionaria a la División de Personal de la Cámara de Representantes y asimismo, la instó para que procediera a la devolución de los salarios percibidos, durante el tiempo en que estuvo fuera del territorio nacional.

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 10 de mayo de 2022. Radicado núm. 11001-03-15-000-2019-00771-01. M.P. Martín Bermúdez Muñoz.



179. Por otra parte, en lo relativo al cumplimiento de funciones de la señora Otilia Rodríguez Lozano, conforme los testimonios, y sin la existencia de prueba en contrario, a la funcionaria le fueron asignadas labores de coordinación con las comunidades de la región amazónica, de logística del transporte de la representante en el territorio, entrega de obras, entre otras, y el cumplimiento de las cuales, le era informado a la asesora Yeimy Duque Ocampo.

180. Con todo, lo cierto es que la señora Yénica Sugein Acosta asignó funciones a Otilia Rodríguez y estableció el mecanismo que consideró idóneo para la verificación de las mismas, el cual se acreditó en el proceso.

181. En suma, de la conducta de la accionada, se concluye que la misma no actuó con negligencia ni con intención de destinar indebidamente dineros públicos, al solicitar el nombramiento de la señora Yénica Sugein Acosta Infante como Asistente II de su UTL. Además, demostró que procuró por la verificación del cumplimiento de sus obligaciones, además, porque la funcionaria devolviera el dinero que obtuvo como pago de su salario durante el tiempo que estuvo fuera del país. En consecuencia, tampoco se cumple el aspecto subjetivo de este juicio de pérdida de investidura.

182. De esta forma, la Sala de Decisión 4<sup>o</sup> concluye que la señora Yénica Sugein Acosta Infante no incurrió en la causal de pérdida de investidura, por destinación indebida de dineros públicos, prevista en el artículo 183 numeral 4 de la Constitución Política. En consecuencia, no se accederá a la solicitud de pérdida de investidura promovida por el accionante.

#### 4. Otras decisiones

183. Esta Sala de Decisión considera procedente remitir copia de este expediente a la Procuraduría General de la Nación para que, si así lo considera, adelante las actuaciones tendientes a revisar si el actuar de la señora Otilia Rodríguez Lozano, relacionado con la prestación de sus servicios en la UTL de la demandada desde el extranjero, resulta enjuiciable en materia disciplinaria.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 4<sup>o</sup>, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### III. FALLA:

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de pérdida de investidura de la representante a la Cámara Yénica Sugein Acosta Infante por el departamento del Amazonas, periodos 2018-2022 y 2022-2026, promovida por el ciudadano José Manuel Abuchaibe Escolar, por las razones expuestas.



Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar  
Demandada: Yénica Sugein Acosta Infante, representante a la  
Cámara por Amazonas  
Radicado: 11001-03-15-000-2023-00145-00

**SEGUNDO: INFÓRMAR** a las partes que contra la presente decisión procede recurso de apelación, en los términos del artículo 14 de Ley 1881 de 2018.

**TERCERO: REMITIR** copia de este expediente a la Procuraduría General de la Nación para que, si así lo considera, adelante las actuaciones tendientes a revisar si el actuar de la señora Otilia Rodríguez Lozano, relacionado con la prestación de sus servicios en la UTL de la demandada desde el extranjero, resulta enjuiciable en materia disciplinaria.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta decisión, **COMUNICAR** a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al ministro del Interior, para lo de su cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
Magistrado

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Magistrada

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado  
Aclara voto

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Magistrado

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