



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 19

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá D.C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-01705-00
Convocante: Diego Vásquez Contreras
Convocado: Jairo Alberto Castellanos Serrano

Tema: Causales de pérdida de investidura de Indebida destinación de dineros públicos y tráfico de influencias. **Niega pretensiones.**

FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir sobre la solicitud que, en ejercicio de la acción pública de Pérdida de Investidura de los Congresistas, consagrada en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y conforme a la Ley 1881 de 2018, instauró el ciudadano Diego Vásquez Contreras, en contra del Senador de la República Jairo Alberto Castellanos Serrano.

ANTECEDENTES

El señor Diego Vásquez Contreras, solicitó que se decrete la pérdida de investidura del Senador Jairo Alberto Castellanos Serrano, elegido para el periodo 2022-2026, para que no vuelva a ejercer cargos de elección popular por haber incurrido en las causales de ley para su muerte política.

La solicitud de pérdida de investidura se fundamenta en los hechos que pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Que al senador Alberto Castellanos Serrano, le inició la Procuraduría General de la Nación proceso disciplinario IUS E-2022-740475 – IUC D-2023-274-9777 por favorecer a su cuñado con diferentes contratos mientras fue alcalde de Toledo Norte de Santander.
2. Que el convocado, en vez de pagar los servicios profesionales de un defensor, dio poder especial a su Asesora Grado 1 de la Unidad de Trabajo Legislativo – UTL, quien es funcionaria pública, para asumir su defensa técnica.



3. Que las UTL de los congresistas, se pagan de los impuestos y son según la Ley 4ª exclusivamente para funciones legislativas, no para hacer favores personales a los Senadores y Representantes y menos para que ejerzan como abogados de los mismos.
4. Que a la señora María Camila Rivera López se le reconoció personería jurídica para actuar dentro del proceso disciplinario IUS E-2022-740475 – IUC D-2023-274-9777, que se le adelanta por corrupción a su jefe.
5. Que el convocado, es abogado de profesión siendo plenamente consciente de la falta cometida, al usar indebidamente los recursos de todos y valerse de su investidura para ahorrarse un profesional del derecho, con sus asesores legislativos, lo que además de configurar varios delitos y otras faltas disciplinarias, da lugar a decretar su pérdida de investidura.
6. Que esa práctica, también la ha ejercido el congresista convocado en otros procesos penales que se adelantan en su contra ante la Corte Suprema de Justicia, a través de la misma apoderada, con lo cual se demuestra su dolo.

Las causales en las que se fundamenta las pretensiones, son las siguientes:

Indebida destinación de dineros públicos: Expresó que el senador no puede valerse de su equipo o Unidad de Trabajo Legislativo, creado para una labor netamente legislativa, para ahorrarse un abogado en las causas e investigaciones que afronta, así sean con ocasión a su calidad de senador.

Que la jurisprudencia es clara cuando afirma que la causal se presenta si se le da a los recursos una finalidad ilegal o prohibida en la ley tal como sucedió en esta oportunidad. Que, el Senador tiene un sueldo por encima de 37 millones de pesos, con los cuales puede y debe perfectamente cubrir los honorarios de los abogados que le deban asistir, antes que usar su equipo de trabajo legislativo que se paga con los recursos públicos de todos los ciudadanos para este fin ilegal.

Tráfico de influencias: Indicó que, en este caso, se cumple con los requisitos que ha señalado el Consejo de Estado, para que se acredite esta causal. Que, el convocado le impuso, obligó u ordenó a otro servidor público, su asesora grado 1 María Camila Rivera López asumir su defensa dentro del proceso disciplinario que se le adelanta por corrupción (darle contratos a su cuñado) ante la Procuraduría, y el beneficio obtenido por el senador es que gracias a ese abuso de poder no pagó abogado, sino que lo asumió la sociedad de sus impuestos.

Que también está demostrado el dolo de la conducta, pues el convocado es abogado titulado y ha nombrado a la misma funcionaria pública en otras causas penales para que lo represente, por lo que es totalmente consciente de su actuar ilegal.



Contestación de la solicitud

La parte convocada, se opuso a las pretensiones, al considerar que los planteamientos y cargos, no solo son desprovistos del respectivo soporte constitucional y legal con el alcance dado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sino ausentes de medios de convicción suficientes, que satisfagan el estándar de prueba exigible para lograr la inhabilidad de por vida para ejercer un cargo de elección popular.

Manifestó que la señora María Camila Rivera López, simplemente, llevó a cabo una averiguación administrativa el 22 de febrero de 2023 de forma presencial ante la Procuraduría General de la Nación, dentro del radicado No. IUS E-2022-740475 – IUC D-2023-274-9777, única y exclusivamente, para notificarse del auto de apertura de investigación, para que luego el senador disciplinado procediera a nombrar a su defensor de confianza según la especialidad de la causa investigativa.

Que es mentiroso y malintencionado, indicar que a la señora María Camila Rivera López, integrante de la UTL del senador accionado, le fue conferido poder especial para ejercer su defensa técnica en la investigación disciplinaria; que prueba de ello, es que nunca actuó dentro de esa causa, y pocos días después, el congresista convocado designó a su abogado de confianza, para asumir su defensa técnica disciplinaria hasta este momento.

Consideró que el Senador no incurrió en la causal de indebida destinación de dineros públicos por el simple hecho de que una funcionaria de su UTL adelantara una labor secretarial de notificación dentro de un proceso disciplinario.

Que la conducta de la abogada María Camila Rivera López, se limitó a una labor administrativa de notificación del auto de fecha 13 de enero de 2023, más no, de representación del senador Jairo Alberto Castellanos Serrano dentro de la investigación disciplinaria y que tampoco se derivó de una función pública.

Que la conducta sobre la que descansa el reproche de indebida destinación de dineros públicos por emplear el senador convocado una UTL para notificarse de un auto dentro de la investigación No. IUS E-2022-740475 – IUC D-2023-274-9777, es un asunto bagatela que no da lugar automáticamente a la pérdida de investidura de un congresista en virtud del principio de proporcionalidad.

Aseguró que la labor de notificación llevada a cabo, no supuso tampoco una afectación a las funciones públicas encomendadas de las cuales se pudiera desprender la malversación de recursos públicos.

Que existe ausencia total de culpa o dolo del senador, al solicitar a la abogada que procediera a notificarse de un auto de apertura de investigación para enterarse y nombrar a un apoderado que asumiera su defensa técnica.



Que no podía ni formal ni materialmente ejercer como defensora dentro de la investigación disciplinaria IUS E-2022-740475 – IUC D-2023-274-9777 por insuficiencia de poder. Que el mandato conferido para notificarse del auto de apertura de investigación de fecha 12 de enero de 2023, tampoco cumplió los requisitos del Código General del Proceso y de la Ley 2213 de 2022 por lo que no debe ser tenido en cuenta como prueba.

Consideró que no se cumplen los presupuestos legales y jurisprudenciales para hablar de un tráfico de influencias por el hecho de haber solicitado el senador demandado a su UTL, la notificación de un auto de apertura de investigación disciplinaria en su contra.

Trámite procesal

La solicitud radicada por el señor Diego Vásquez Contreras, el 9 de abril de 2023, fue repartida el 10 de abril de 2023, fue inadmitida por auto del 12 de abril de 2023 y admitida mediante auto del 28 de abril de 2023.

A través del auto del 18 de mayo de 2023, se abrió el proceso a pruebas y se fijó fecha para llevar a cabo la práctica del interrogatorio de parte y de la prueba testimonial, para el día 14 de junio de 2023.

La diligencia de pruebas se llevó a cabo el día 14 de junio de 2023, dentro de la cual se rindió declaración de parte del señor Jairo Alberto Castellanos Serrano el testimonio de la señora María Camila Rivera López.

Posteriormente, a través del auto de 14 de junio de 2023, se fijó fecha para la audiencia pública del artículo 12 de la Ley 1881 de 2018, para el día 28 de junio de 2023 a las 9:00 a.m. y en esa misma fecha y hora fue desarrollada la diligencia.

AUDIENCIA PÚBLICA

Se celebró audiencia pública de manera virtual el 28 de junio de 2023 a las 9:15 a.m., en la cual intervino el Ministerio Público y la parte Convocada, ante la inasistencia de la parte Convocante, como a continuación se resume:

Apoderado de la parte convocada. Refirió que, una vez revisado el expediente en su totalidad, no se pudo demostrar ninguna de las causales de pérdida de investidura solicitadas dentro del medio de control.

Frente a la indebida destinación de dineros públicos, dijo que no se logró establecer que el demandado haya usado de manera directa o indirecta recursos públicos con el fin de dilapidar o afectar el erario.



Que no se puede afirmar la existencia de la causal por el hecho de que una integrante de la UTL actuara, simplemente, notificándose de un auto de apertura de investigación en la Procuraduría General de la Nación, a efectos de poner en conocimiento de su jefe, para que éste a su vez nombrara a un apoderado que ejerciera su defensa técnica.

Que no se logró establecer que la señora María Camila Rivera López, haya ejercido su defensa técnica dentro del proceso, que del expediente emerge lo contrario, que no hay ningún tipo de actuación como alegatos, solicitud o recurso, o cualquiera otra de las permitidas dentro de ese proceso.

Que tampoco se demostró la ilicitud sustancial de la conducta, esto es, que la simple designación de una autorización esté amparada en el artículo 74 del Código General del Proceso, toda vez, que la funcionaria pública solo estaba facultada para notificarse dentro de una actuación disciplinaria, por lo que no se encuentra la demostración del elemento subjetivo.

En cuanto a la causal de tráfico de influencias, manifestó que no se encontró desarrollada dentro de la demanda y que, siguiendo la línea del Consejo de Estado, esa carga le corresponde exclusivamente al convocante.

Conforme con lo anotado, solicitó que se mantenga la investidura del Senador Mario Alberto Castellanos Serrano.

Ministerio Público. El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, expresó que el poder de la funcionaria María Camila Rivera López, es una manifestación concreta del derecho de postulación en materia procesal, incluida la disciplinaria. Que el objeto de ese poder, únicamente alude a la revisión del expediente y a la notificación del auto de apertura de la investigación disciplinaria y no a las facultades otorgadas por el artículo 77 del CGP y que ello concuerda con la declaración que ofreció la apoderada, en concordancia con los documentos visibles en los folios 85 y 88 en los que se encuentra la revocatoria del poder para la revisión del expediente, a la notificación y al apoderamiento.

Que lo anterior no es suficiente para configurar la causal alegada de indebida destinación de dineros públicos, puesto que, contrario a lo afirmado por el actor, no obedeció a un gasto como tal o de un abogado para que lo representara en un proceso administrativo sancionatorio.

En cuanto a la causal de tráfico de influencias, aseguró que no se trata de una influencia de tal envergadura del parlamentario hacía su funcionario de la UTL, como para afirmar que la misma se efectuó anteponiendo su investidura de congresista y ejerciendo por ello, su poder de influencia, pues el mismo se da en función de la subordinación hacia su funcionario en el interior de su despacho, quien le encomienda una labor administrativa específica que no le reporta un beneficio concreto, ni probado en el expediente.



Con base en los conceptos de moralidad administrativa y del derecho de buena fe y de buena administración consideró pertinente decidir sobre la compulsión de copias a la autoridad disciplinaria, en pro de la salvaguardia de la totalidad de los recursos públicos, incluso si son mínimos como lo aludió el apoderado de la accionada, pues todo le pertenece a la ciudadanía en un Estado con recursos limitados. Que, resulta evidente que, si es posible advertir un reproche a los funcionarios involucrados por impartir y acatar órdenes funcionales para atender, así sea tangencialmente asuntos personales, sin ninguna relación ni causalidad con las funciones parlamentarias y las que se ejercen al interior de las UTL.

Por todo lo anterior, solicitó que no se decrete la pérdida de investidura del senador Jairo Alberto Castellanos Serrano.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

La Sala Especial de Decisión N° 19 del Consejo de Estado, es competente para conocer en primera instancia de la solicitud de pérdida de investidura presentada en virtud de lo dispuesto en los artículos 183, 184 y 237-5 de la Constitución Política, 37-7 de la Ley 270 de 1996, 2 de la Ley 1881 de 2018 y el Acuerdo 011 de 31 de enero siguiente, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

Problema jurídico

Debe la Sala Especial determinar, si el congresista Jairo Alberto Castellanos Serrano; incurrió en la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos y tráfico de influencias, al conferirle poder especial a su Asesora Grado 1 de la Unidad de Trabajo Legislativo, María Camila Rivera López, dentro del proceso disciplinario IUS E-2022-740475 – IUC D-2023-274-9777, iniciado por la Procuraduría General de la Nación.

Acervo probatorio

Las pruebas aportadas y practicadas en el proceso son las siguientes:

- Copia del expediente disciplinario IUS E-2022-740475 – IUC D-2023- 274-9777.
- Certificado expedido por el Jefe de Recursos Humanos del Congreso de la República, respecto de la Historia Laboral de la señora María Camila Rivera López, en la que se resalta que mediante Resolución No. 684 del 10 de junio de 2022, expedida por la Dirección General Administrativa del Senado de la República, se nombró en el cargo de Asesor Grado I, dentro de la UTL



del Senador Jairo Alberto Castellanos Serrano y que mediante Acta No. 326 del 24 de julio de 2022, se posesionó en el cargo mencionado.

- Resultado del escrutinio E-26 SEN del 13 de marzo de 2022 y constancia del Congreso de la República, con los que se acredita que el señor Jairo Alberto Castellanos Serrano, es Senador de la República en el periodo 2022-2026.
- Interrogatorio de parte rendido por el señor Jairo Alberto Castellanos Serrano.
- Testimonio de la señora María Camila Rivera López.

Aspectos generales sobre la pérdida de investidura

La Constitución Política de 1991 regula la pérdida de investidura en los artículos 183 y 184. El desarrollo legal de estas normas constitucionales se encuentra en la Ley 1881 de 2018, y el artículo 143 de la Ley 1437 de 2011. Se caracteriza como un medio de control de naturaleza sancionatoria, en consecuencia, se debe desarrollar de acuerdo al principio del debido proceso dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política.

Para la pérdida de investidura, aplican los principios de legalidad en sentido estricto –tipicidad-, taxatividad, pro homine e in dubio pro reo. La aplicación restrictiva se impone sobre la interpretación extensiva o analógica. Se trata de un juicio subjetivo que el Consejo de Estado ha considerado de carácter ético, pues se reprochan conductas contrarias a la dignidad del cargo que se ostenta¹. El juez evalúa si el representante de la voluntad popular se comporta de acuerdo con las exigencias legales y constitucionales².

Entre otros atributos del proceso, se destaca: i) es de carácter jurisdiccional y conlleva una imperiosa consecuencia, pues la pérdida de investidura genera inhabilidad para ocupar cargos de elección popular iguales o similares; ii) tiene fuertes implicaciones democráticas, pues más que la limitación de los derechos políticos de un ciudadano, representa un juicio de carácter subjetivo respecto del comportamiento de un miembro de una corporación pública y su sujeción al imperio de la ley; iii) es un medio de control de carácter público, de allí que la

¹ Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido: “La pérdida de investidura constituye una clara manifestación del *ius puniendi* del Estado, con el fin de juzgar la conducta de los servidores públicos de elección popular, llamada a cumplir un papel fundamental en la democracia participativa y deliberativa, pues con ella se busca preservar valores esenciales de la democracia como la defensa del interés general, el decoro, la rectitud, la lealtad, la imparcialidad, la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la buena marcha del servicio público en el ejercicio de la representación popular” (CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de marzo de 2021. Exp. 15001-23-33-000-2020-01680-01(PI). M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés).

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Séptima de Decisión de Pérdida de Investidura. Sentencia del 20 de febrero de 2019. Exp. 11001-03-15-000-2018-03883-00(PI). M.P. María Adriana Marín (E).



legitimación por activa la tenga cualquier ciudadano; iv) es un juicio de responsabilidad subjetiva, lo que implica verificar que existió una conducta dolosa o gravemente culposa³; v) cuenta con la garantía de la doble instancia; vi) tiene un término de caducidad de cinco años y vii) es una institución autónoma e independiente respecto de los demás regímenes de responsabilidad de los servidores públicos⁴.

Ahora bien, el análisis en los procesos de pérdida de investidura se surte en dos etapas. En primer lugar, se estudia desde una perspectiva objetiva que el miembro de una corporación pública haya incurrido en una conducta tipificada como causal para perder la investidura, según el régimen correspondiente. En segundo lugar, procede el análisis subjetivo de la conducta, donde se verifica que esta sea un acto volitivo y consciente que transgrede el régimen legal.

De las causales de pérdida de investidura invocadas en la demanda

Indebida destinación de dineros públicos

En el presente caso, se advierte que la causal de pérdida de investidura que se invoca en la solicitud, es la prevista en el numeral 4º del artículo 183 de la Constitución Política, que establece para los congresistas, la siguiente “4. *Por indebida destinación de dineros públicos*”.

Dicha causal no se encuentra definida en la Constitución o la ley, por lo que ha sido la jurisprudencia la que ha desarrollado su alcance.

Así, por ejemplo, en sentencia del 10 de agosto de 2021, la Sala Plena de esta Corporación, Magistrado Ponente Gabriel Valbuena Hernández, expediente con radicación 11001-03-15-000-2020-04001-01, expuso lo siguiente:

“44. 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 ley⁵, 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.

³ Al respecto, el H. Consejo de Estado ha señalado: “i) si el congresista estaba en condiciones de comprender el hecho o circunstancia configurativa de la causa, ii) si le era exigible otra conducta o comportamiento, iii) si el congresista atendió las normas jurídicas y, finalmente, iv) si la sanción de pérdida de investidura, en el caso concreto, es necesaria para garantizar los fines fijados en la Constitución” (Ibid).

⁴ Ibid.

⁵ 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).



45. Esta corporación ha entendido que el comportamiento sancionable se configura cuando el parlamentario, en su condición de servidor público, 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 los dineros públicos; destina o aplica tales recursos a materias expresamente prohibidas, innecesarias o injustificadas; busca un incremento patrimonial o un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas⁶, independientemente de que dicha actuación configure o no un delito penal⁷. Lo importante, es que el congresista sea el determinante del detrimento patrimonial del Estado, al aplicar dineros públicos a un fin no autorizado⁸.

46. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 28 de marzo de 2017⁹ precisó, que la causal se configura cuando se acreditan los siguientes presupuestos: (i) que se ostente la condición de miembro de una corporación de elección popular, (ii) que se esté frente a dineros públicos y (iii) que estos sean indebidamente destinados.

47. 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.

48. Esta corporación en la aludida sentencia del 28 de marzo de 2017 precisó que el sintagma «dinero público» está referido a los recursos públicos que administra el Estado. En ese sentido, los recursos destinados al pago de salarios y prestaciones sociales al personal de las entidades públicas, se enmarcan dentro de ese concepto”.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 3 de octubre de 2000. MP: Doctor Darío Quiñones Pinilla. Expedientes AC 10529 y AC 10968.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 22 de noviembre de 2016, consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, expediente: 11001-03-15-000-2015-02938-00, accionante: Juan Carlos Arango, accionado: Luciano Grisales Londoño.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de febrero de 2004, consejero ponente: Alier Hernández Enríquez, expediente: 11001-03-15-000-2003-1149-01, accionante: Álvaro Gutiérrez Marengo, accionado: Dieb Nicolás Maloof Cuse.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sentencia del 28 de marzo de 2017. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Expediente 11001-03-15-000-2015-00111-00 (PI). Sentencia del 6 de mayo de 2014. MP. Enrique Gil Botero, Expediente: 11001-03-15-000-2013-00865-00. Dicha aclaración se sustentó en la interpretación literal y gramatical del artículo 183 numeral 4 de la carta superior, acompañada con la historicidad de la norma, la finalidad perseguida con ella por el Constituyente de 1991 y con los lineamientos trazados por la jurisprudencia de la Corporación al resolver los casos concretos. Con ella se retomó la interpretación efectuada por la Sala Plena en sentencia del 5 de febrero de 2001, para concluir la causal corresponde a una descripción típica completa, en tanto indica un sujeto activo, el congresista; el verbo rector, destinar; la circunstancia de modo que lo cualifica, esto es, que sea la destinación sea indebida, y el objeto sobre el cual recae la acción, que viene a ser el bien jurídico protegido: los dineros públicos, así como la consecuencia de su realización, la pérdida de la investidura de congresista.



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.
3. Que los dineros públicos sean indebidamente destinados.

Tráfico de influencias

El numeral 5º del artículo 183 de la Constitución Política, dispone que los congresistas perderán su investidura, *“Por tráfico de influencias debidamente comprobado”*.

Se ha dicho por la jurisprudencia de la Corporación, que esta causal, se configura cuando un congresista antepone su investidura frente a un servidor público, quien, bajo el influjo de la dignidad parlamentaria, realiza una actividad que no adelantaría de no ser por la calidad de quien lo solicita. De modo que se produce una relación en la que el senador, gracias a su investidura, influye en el otro servidor en el sentido de la decisión que aquel le solicita¹⁰. Así mismo, se ha considerado que la disposición constitucional tiene un sentido ético y que debe examinarse bajo esa óptica, independientemente de las previsiones penales o disciplinarias que establezcan conductas similares.

Esta causal de desinvestidura se configura si se reúnen los siguientes elementos, que deben aparecer demostrados en el proceso de forma concurrente:

1. Que se trate de persona que ostente la calidad de Congresista;
2. Que se invoque esa calidad o condición;
3. Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con las salvedades o excepciones contempladas en la Ley 5ª de 1.992, en cuanto a las gestiones de los Congresistas a favor de sus regiones, y

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión de Pérdida de investidura No 16, sentencia del 11 de febrero de 2019, Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque, expediente: 11001-03-15-000-2018-00317-00.



4. Con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o hubiese de conocer¹¹.

De la conformación de las Unidades de Trabajo Legislativo en el Congreso de la República

El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, establece que cada Congresista contará con una unidad de trabajo a su servicio integrada por no más de 10 empleados, y/o contratistas; que para la provisión de esos 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.

Además, reguló la norma, que, para el pago de los salarios, el congresista, deberá certificar el cumplimiento de las funciones de su unidad de trabajo legislativo, de lo que se desprende que el senador tiene la facultad nominadora respecto de su UTL, fungiendo como superior jerárquico y funcional de los empleados y contratistas que integren su unidad de trabajo legislativo.

Por su parte, el artículo 384 de la Ley 5ª de 1992, dispuso que los funcionarios que prestan sus servicios al Senado de la República y de la Cámara de Representantes, se denominan empleados de la Rama Legislativa del Poder Público; y que, serán de libre nombramiento y remoción, entre otros, los empleados de la Unidad de Trabajo Legislativo. Y el artículo 385, indica que la vinculación laboral de los empleados que conforman las plantas de personal, se hará por medio de resolución de nombramiento, expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y del Director General en el Senado, respectivamente.

Caso concreto

El accionante solicitó la pérdida de investidura del senador Jairo Alberto Castellanos Serrano, con fundamento en la causal de indebida destinación de dineros públicos consagrada en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política, por lo que pasa la Sala a analizar, si la conducta del congresista convocado, se encuadra en los presupuestos de dicha causal.

La calidad de congresista del convocado está demostrada. Además, se encuentra desarrollando sus funciones como Senador por el periodo 2022-2026.

¹¹ Consejo de Estado. Sentencia de 30 de julio de 1996, expediente núm. AC- 3640, (Consejero Ponente Dr. Silvio Escudero Castro). Reiterado en Sentencia del 24 de febrero de 2015, exp. 11001-03-15-000-2012-01139-00 (PI-2012-01139 y 2012- 01443), C.P. María Claudia Rojas Lasso.



Frente al requisito que se trate de dineros públicos, se tiene que los salarios de los funcionarios públicos hacen parte del componente de gastos de funcionamiento de la Nación y, por tanto, los congresistas administran indirectamente dineros públicos con respecto del pago de los emolumentos por las funciones desempeñadas por los miembros de sus UTL.

Así las cosas, se cumple con ese requisito, toda vez que en la demanda se afirma que el Congresista utilizó personal de su UTL, para su defensa, destinando recursos públicos (el salario de la integrante de su UTL, se paga con este tipo de recursos) y en esto consistiría la indebida destinación.

Con respecto del tercer elemento, esto es, que los dineros públicos sean indebidamente destinados, se tiene, que, contrario a lo afirmado por el demandante, no se encuentra configurada la causal de indebida destinación de dineros públicos, como pasa a analizarse:

El convocante fundamentó la pretensión de pérdida de investidura, en el hecho de que el senador Jairo Alberto Castellanos Serrano, dio poder a su Asesora Grado I de la UTL María Camila Rivera López, para que asumiera su defensa técnica, dentro del proceso disciplinario IUS E-2022-740475 – IUC D 2023-274-9777 adelantado por la Procuraduría General de la Nación.

El congresista convocado reconoció expresamente, en la contestación de la demanda, en el interrogatorio de parte y en el alegato de conclusión, que el poder que se le dio a su Asesora Grado I de la UTL María Camila Rivera López, fue para la revisión del expediente y notificación del auto de apertura de investigación, limitándose al acto de notificación y a la solicitud de copias de un proceso. Que dicho poder fue revocado el 15 de marzo de 2023, por lo que consideró que, ninguna funcionaria de su UTL, ejerció como apoderada especial para llevar a cabo su defensa técnica dentro de la causa disciplinaria.

Además, esta última circunstancia fue admitida y explicada por la Abogada María Camila Rivera López, quien, en su testimonio, reconoció que la actuación que adelantó ante la Procuraduría consistió en asistir a revisar el expediente, tomar unas copias y notificarse; y que, posteriormente el Senador, procedió a contratar a su abogado de confianza.

Con la demanda, fue allegada copia del proceso IUS E-2022-740475 – IUC D 2023-274-9777, en el que se verifica los siguientes presupuestos:

- Que el 12 de enero de 2023, la Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación, dentro del proceso IUS E-2022-740475 – IUC D 2023-274-9777, ordenó la apertura de investigación disciplinaria del Senador Jairo Alberto Castellanos Serrano.
- Que el 6 de febrero de 2023, fue remitido al correo electrónico jalabeto@hotmail.com, citación para que compareciera dentro de los 5 días



siguientes con el fin de notificarle de manera personal el auto calendarado 12 de enero del 2023, por medio del cual se ordenó la APERTURA DE INVESTIGACION DISCIPLINARIA en su contra.

- Que el 22 de febrero de 2023, se presentó ante la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, poder conferido por el señor Jairo Alberto Castellanos Serrano a la Doctora María Camila Rivera López, el cual contiene la siguiente información:

“DOCTORA
MARIA CRISTINA FONSECA FONSECA
SECRETARIA PROCURADURIA GR 12
SALA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCION
E S. D.

REFERENCIA: PODER PARA REVISIÓN EXPEDIENTE Y NOTIFICACIÓN Expediente IUS E-2022-740475 IUC D-2023-2749777

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO, mayor de edad, con domicilio y residencia en la ciudad de Cúcuta, identificado (a) con la Cédula de Ciudadanía No. (...) de Toledo, Norte de Santander, en mi calidad de senador denunciado, respetuosamente le manifiesto a usted, que por medio del presente escrito confiero poder especial, amplio y suficiente a la Doctora MARIA CAMILA RIVERA LOPEZ, mayor de edad, identificado (a) con la Cédula de Ciudadanía (...), portador (a) de la Tarjeta Profesional No. (...) del C. S. J, para que en mi nombre y representación revise expediente, se notifique y realice las actuaciones a que haya lugar en esta etapa del proceso.

Sírvase, por lo tanto reconocerle personería a mi apoderado en los términos y para los efectos del presente poder.

Atentamente,

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO
C.C. No (...)

ACEPTO

MARIA CAMILA RIVERA LOPEZ”
(...)”

- Que el 22 de febrero de 2023, la Dra. María Camila Rivera López, en su calidad de apoderada del investigado Jairo Alberto Castellanos Serrano, se notificó del auto de apertura de investigación disciplinaria de fecha 12 de enero de 2023.
- Que el mismo 22 de febrero de 2023, fue remitido al correo electrónico maria.rivera@senado.gov.co, el Oficio SDI No. 555-2023, en el cual se indica que “Conforme a su solicitud de copias del expediente referido, realizado el



día de hoy en la diligencia de notificación personal, me permito adjuntar el archivo, en el cual reposa el cartulario totalmente escaneado y actualizado”.

- Que, el 1º de marzo de 2023, se presentó “*REVOCATORIA DE PODER PARA REVISIÓN EXPEDIENTE Y NOTIFICACIÓN Expediente IUS E-2022-740475 – IUC D 2023-274-9777*”, ante la Procuraduría General de la Nación, revocando el poder otorgado a la Doctora María Camila Rivera López.
- Que el 14 de marzo de 2023, se presentó poder especial proceso disciplinario radicado No. IUS E-2022-740475 - IUC D-2023-274-9777, otorgado por Jairo Alberto Castellanos Serrano al Doctor Camilo Araque Blanco.
- Que, por auto del 16 de marzo de 2023, la Sala Disciplinaria de Instrucción, aceptó la revocación del mandato otorgado a la Dra. María Camila Rivera López y le reconoció personería al Dr. Camilo Araque Blanco.

Con lo visto, puede establecer la Sala, que no se demostró que el congresista convocado haya conferido poder a una de las integrantes de su UTL, quien ostenta la calidad de servidora pública, para que *“asumiera su defensa técnica”*, como lo afirma el convocante, con el fin de *“ahorrarse un abogado de confianza en la causales e investigaciones que afronta el demandado, así sean con ocasión a su calidad de senador”*.

Lo anterior en la medida en que, tal y como quedó acreditado, la gestión adelantada por la abogada María Camila Rivera López, consistió en la notificación personal del auto de apertura de la investigación y solicitud de copias, en los términos conferidos en el poder, y no ejerció ninguna de las facultades dispuestas por el artículo 77 del Código General del Proceso. Además, no se desprende de esas actividades, que la misma corresponda a una defensa técnica dentro de un proceso disciplinario, por lo que no es posible evidenciar que la Asesora Grado I de la UTL del congresista convocado, haya destinado parte de su tiempo de trabajo, a la defensa técnica de su jefe.

Incluso, la testigo hizo referencia a cuánto de su tiempo tomó el acto de notificación y solicitud de copias, que como se reitera no corresponde a una defensa dentro del proceso disciplinario, dejándose además sentado, que esa actuación fue de mero trámite u operativa y que no interfirió en el cumplimiento de sus funciones.

Al margen de lo anterior, se tiene que la labor encomendada por el Congresista a su UTL, correspondió a la descrita en el artículo 71 de la Ley 1437 de 2011, que dispone que *“Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre ... El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada”*. Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 del CPACA, toda notificación personal



lleva consigo la entrega de copias, por lo que ese poder pudo ser conferido a un abogado o a cualquier otra persona, de donde se desprende que su intención nunca fue la de conferir un poder para que ejerciera su defensa técnica.

Por lo tanto, en este caso no está comprobada la indebida destinación de dineros públicos de manera directa o indirecta por parte del senador, es decir, no está demostrado que el congresista convocado, haya utilizado instrumentos para cambiar la destinación de los dineros públicos.

Ahora, en cuanto a la causal de pérdida de investidura por tráfico de influencias, el convocante se limitó a informar que el señor Jairo Alberto Castellanos Serrano que ostenta la calidad de senador le impuso, obligó u ordenó a otro servidor público, en este caso, a su Asesora Grado 1 María Camila Rivera López, asumir su defensa dentro del proceso disciplinario que se le adelanta por corrupción y que el beneficio obtenido por el senador por ese abuso de poder fue no pagar un abogado. Al respecto se tiene:

Como se dijo antes, la calidad de congresista del señor Jairo Alberto Castellanos Serrano, se encuentra acreditada, puesto que fue elegido como senador por el periodo 2022-2026 y se encuentra posesionado en el cargo.

En lo que refiere a que se invoque la calidad o condición de congresista; se advierte que de las pruebas que obran en el plenario, no es posible desprender que el senador Castellanos Serrano haya ejercido alguna presión en contra de la Abogada María Camila Rivera López, quien hace parte de su UTL, puesto que de su testimonio, no se observa que la haya presionado anteponiendo su condición de senador para que aceptara el poder que le confirió a efectos de notificarse del auto de apertura de investigación disciplinaria y solicitar la expedición de copias.

De otra parte, en lo que tiene que ver con el requisito de que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero, dádiva, con el fin de obtener beneficio de un servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o hubiese de conocer, tampoco se acreditó que el senador Jairo Alberto Castellanos Serrano, haya ofrecido alguna dádiva a un miembro de su UTL, en este caso a la Doctora María Camila Rivera López, con el objeto de que aceptara el poder a ella conferido y gestionara los trámites a los que se ha hecho mención en apartes anteriores y tampoco está dentro de las funciones de las UTL la labor encomendada por el Congresista, por cuanto no se trató de un asunto que ella estuviese conociendo o hubiese debido conocer por las funciones de su cargo.

En conclusión, la conducta del congresista no encuadra en los supuestos de hecho del numeral 5º del artículo 183 de la Constitución Política.

En atención a todo lo expuesto y teniendo en cuenta que, no se encuentra probado el elemento objetivo de las causales de la pérdida de investidura alegadas en la solicitud, esta Sala considera que no es necesario realizar el



estudio del elemento subjetivo, por lo que lo procedente es negar la pérdida de investidura.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera que pudo haberse presentado alguna irregularidad que, aunque no dé lugar a la configuración de las causales de pérdida de investidura de indebida destinación de dineros públicos y de tráfico de influencias, sí amerita ser investigada por parte de la Procuraduría General de la Nación, tal y como lo solicitó el Procurador Judicial Delegado ante la Corporación, en los alegatos de conclusión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N° 19, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Negar la solicitud de pérdida de investidura instaurada por el señor Diego Vásquez Contreras, en contra del Senador de la República Jairo Alberto Castellanos Serrano, por las causales de indebida destinación de dineros públicos y tráfico de influencias.

SEGUNDO: Ejecutoriada la sentencia, envíese copia de esta providencia a la Mesa Directiva del Senado de la República, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018.

TERCERO: Remítase copia de la presente actuación a la Procuraduría General de la Nación, en los términos de la parte considerativa de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Especial en sesión de la fecha.

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Firmado electrónicamente



Radicado: 11001-03-15-000-2023-01705-00

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Firmado electrónicamente

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Firmado electrónicamente

NICOLÁS YEPES CORRALES
Salvamento parcial de voto
Firmado electrónicamente