



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01
Demandante: José Manuel Abuchaibe Escolar

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONSEJERO NICOLÁS YEPES CORRALES

Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01
Solicitante: JOSÉ MANUEL ABUCHAIBE ESCOLAR
Demandado: YÉNICA SUGEIN ACOSTA INFANTE - REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR EL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS
Asunto: Aclaración de voto

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación, procedo a exponer las razones por las cuales aclaré mi voto en relación con la sentencia aprobada el pasado 12 de septiembre, a través de la cual se confirmó la decisión de primera instancia que negó la solicitud de pérdida de investidura presentada contra la Representante a la Cámara por el departamento del Amazonas, Yénica Sugein Acosta Infante.

Como bien se sabe, la causal de pérdida de investidura de indebida destinación de recursos públicos, prevista en el numeral 4 del artículo 183 de la Constitución Política, ha sido calificada por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional como de *“textura abierta”*, de manera que su alcance ha venido siendo delimitado jurisprudencialmente al analizar los casos puestos en su conocimiento¹, partiendo de la base de que el verbo rector de la conducta que se reprocha —*destinar*—, puede materializarse de muy distintas formas o conductas que, en todo caso, *“distorsionan o cambian el cometido estatal consagrado en la Constitución, la Ley o el Reglamento, para destinar los dineros públicos a 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*

¹ Al respecto, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 22 de noviembre de 2016 (radicación 11001-03-15-000-2015-02938-00), 28 de marzo de 2017 (radicación 11001-03-15-000-2015-00111-00) y 28 de septiembre de 2021 (radicación 11001-03-15-000-2020-00517-00). Además, Corte Constitucional, sentencia T-086 de 2007.



*pretendido derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o de terceras personas*².

Uno de esos escenarios donde la jurisprudencia ha señalado que puede predicarse una indebida destinación de recursos públicos es cuando se vincula y mantiene el nombramiento de una persona en una Unidad de Trabajo Legislativo (UTL), sin asignarle función alguna pero permitiendo el pago de los salarios u honorarios asignados legalmente para el cargo para el cual se nombra, lo cual se conoce comúnmente como *corbata burocrática* con la que se terminan pagando favores políticos o atendiendo requerimientos personales³.

Pese a que en el fallo objeto de aclaración se indica que no se va a emitir consideración alguna sobre el alcance de esta causal, estimo que lo dicho en la providencia acoge implícitamente el entendimiento de que, en estos casos, el análisis de la conducta solo implica verificar si al momento del nombramiento le fueron o no asignadas funciones al miembro de la UTL, restando cualquier valor o efecto a lo ocurrido en el desarrollo de la vinculación, conclusión de la que me aparto.

A mi juicio, en estos asuntos resulta de la mayor relevancia analizar no solamente las condiciones manifestadas al momento de la vinculación sino también cómo se desarrolló en la práctica y cuál fue el comportamiento del Congresista involucrado, todo lo cual permite determinar si los dineros fueron o no destinados indebidamente, bajo el entendido de que ellos deben remunerar la prestación de un servicio cuyas condiciones se encuentran previstas en la ley.

Este examen, por supuesto, no tendría como objeto calificar la efectividad de los controles ejercidos por el Congresista sobre los miembros de su UTL, sino establecer si realmente nombró a un determinado funcionario sin asignarle tareas de las que correspondían a su cargo y consintiendo con la erogación que se le realice así como con su permanencia, a pesar de carecer de funciones y no ejercer ninguna. Es en ese contexto que adquiere relevancia la conducta desplegada por

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de mayo de 2014, radicación 11001-03-15-000-2013-00865-00.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de julio de 2015, radicación 11001-03-15-000-2012-01350-00. Al respecto, resulta relevante también analizar el alcance de la causal en el entendimiento de los constituyentes, en particular, lo consignado por la Comisión Codificadora de la Asamblea Nacional Constituyente en sesión del 12 de junio de 1991, disponible en <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll28/id/211/rec/35>.



el Parlamentario en materia de controles, la cual puede constituir un indicio o elemento adicional para valorar la configuración de la causal.

De otra parte, si bien comparto que en este caso la decisión haya sido confirmar la sentencia de primera instancia, en tanto el análisis conjunto del material probatorio no permite concluir con certeza que el nombramiento de la señora Rodríguez Lozano y su vinculación correspondiera al concepto de “*corbata burocrática*”, estimo relevante señalar que tanto las declaraciones de los miembros de la UTL de la Congresista Acosta Infanta como la rendida por la exfuncionaria involucrada debieron haber sido analizadas con especial cuidado, dada la relación de subordinación con la Congresista y las consecuencias personales que de sus afirmaciones podrían desprenderse. Además, a mi juicio resultaba irrelevante la circunstancia de que la exfuncionaria hubiera devuelto dineros recibidos como salario, pues en estos eventos la antijuridicidad de la conducta no se enerva con la devolución de los dineros que se acusan de haber sido indebidamente destinados, en tanto lo que se busca es mantener la probidad y los más altos estándares éticos de los miembros del órgano de representación popular, es decir, no se busca sancionar el desmedro patrimonial del Estado por la incuria de sus funcionarios, sino censurar la conducta del Congresista.

Finalmente, estimo que, al advertir la posible comisión de una falta disciplinaria por parte de una funcionaria que, en contra de las condiciones de su cargo, salió del país sin informar a su superior jerárquico, cabía entonces analizar si cabía dar aviso a los órganos competentes para lo de su cargo⁴.

En los anteriores términos y con el mayor respeto por las decisiones adoptadas por la Sala, dejo sentados los términos de esta aclaración de voto.

Fecha ut supra.

NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero

⁴ Artículos 25 de la Ley 734 de 2002 y 25 de la Ley 1952 de 2019.