



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico

Bogotá D.C., doce (12) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - segunda instancia
[Ley 1881 de 2018]

TEMAS: *PÉRDIDA DE INVESTIDURA DE CONGRESISTAS – Causal relativa a la indebida destinación de dineros públicos / LÍMITES DE LA APELACIÓN – Los argumentos planteados por el apelante frente a la sentencia cuestionada se constituyen en límites que fijan la competencia jurisdiccional en segunda instancia / SISTEMA PROBATORIO EN LOS PROCESOS DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA - Por regla general corresponde al de la libertad probatoria y libre apreciación / CARGA DE LA PRUEBA - Recae sobre el solicitante de la pérdida de investidura, quien debe acreditar los elementos objetivo y subjetivo de la causal que invoca / PRUEBA TESTIMONIAL – Valoración / PRUEBA TESTIMONIAL – LIBERTAD PROBATORIA - La alegada ausencia de prueba documental que respalde los dichos de las testigos no tiene la entidad para restarles credibilidad, pues no constituye una tarifa legal o una solemnidad prescrita por el ordenamiento para la eficacia del testimonio.*

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el señor José Manuel Abuchaibe Escolar frente a la sentencia del 5 de junio de 2023, proferida por la Sala Cuarta Especial de Decisión de esta Corporación, mediante la cual se negó la solicitud de pérdida de investidura presentada en contra de la congresista Yénica Sugein Acosta Infante, representante a la cámara por la circunscripción electoral del departamento del Amazonas¹.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud de pérdida de investidura formulada

El 13 de enero de 2023², el señor José Manuel Abuchaibe Escolar *-en adelante el solicitante-*, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 143 del CPACA y su procedimiento regulado en la Ley 1881 de 2018, radicó, en nombre propio,

¹ Elegida popularmente para los períodos constitucionales 2018-2022 y 2022-2026.

² Índice No. 2 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado [historial de actuaciones de primera instancia].



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

solicitud de pérdida de investidura³ en contra de la representante a la cámara Yénica Sugein Acosta Infante *-en lo sucesivo la congresista denunciada-*, por considerar que incurrió en la causal contenida en el artículo 183-4 de la Constitución Política de 1991⁴.

1.1. Los fundamentos fácticos y jurídicos invocados por el solicitante

El solicitante, con la finalidad de acreditar la configuración la causal de pérdida de investidura, expuso las siguientes razones de hecho y de derecho:

En relación con el **elemento objetivo** sostuvo, en síntesis, que:

El 8 de septiembre de 2021, el jefe de la División Personal de la Cámara de Representantes expidió la Resolución No. 1945, a través de la cual se vinculó a la señora Otilia Rodríguez Lozano en la Unidad de Trabajo Legislativo⁵ de la congresista denunciada, específicamente, en el cargo denominado «*Asistente II*».

En la misma fecha antes mencionada, la señora Otilia Rodríguez Lozano se posesionó en el aludido cargo, a pesar de que se encontraba fuera del país.

En ese sentido, el solicitante indicó que, de acuerdo con la información suministrada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, la señora Rodríguez Lozano viajó al exterior el 26 de agosto de 2021 y regresó al país el 4 de diciembre de la misma anualidad, período en el cual se le pagaron sus salarios como integrante de la UTL de la congresista denunciada.

De igual modo, señaló que la señora Otilia Rodríguez Lozano nuevamente salió de Colombia el 9 de mayo de 2022 y regresó al territorio nacional el 29 de ese mismo mes, lapso en el cual también se le pagó el salario correspondiente.

Asimismo, adujo que la señora Rodríguez Lozano volvió a salir del país el 13 de junio de 2022 y regresó a Colombia el 18 de septiembre de la misma anualidad, «*[...] anotando que solo fue declarada insubsistente⁶ el 28 de junio de 2022, cobrando sueldo hasta el día 27 del mismo mes y año [...]*».

³ A través del auto del 18 de enero de 2023 *-notificado en debida forma-*, se admitió la solicitud de pérdida de investidura objeto de análisis [índice No. 4 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado *-historial de actuaciones de primera instancia-*].

⁴ Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura: [...] 4. Por indebida destinación de dineros públicos [...].

⁵ En adelante UTL.

⁶ Mediante la Resolución No. 1481 del 21 de junio de 2022, el jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes declaró, a partir del 28 de junio de la misma anualidad, la insubsistencia de la señora Otilia Rodríguez Lozano [índice No. 11 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado *-historial de actuaciones de primera instancia-*].



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

En tal virtud, aseguró que la congresista denunciada destinó indebidamente dineros públicos, puesto que la señora Otilia Rodríguez «[...] *recibió la totalidad de su salario por días y meses durante los cuales no laboró, ya que se encontraba fuera del país [...]*».

Así las cosas, el solicitante sostuvo que a la señora Rodríguez Lozano no se le exigió realizar funciones en la sede física del Congreso de la República, ni en cualquier otro lugar dentro del territorio nacional, incluso a través de figuras como el teletrabajo o la virtualidad, de conformidad con lo prescrito en el artículo 1° de la Ley Orgánica 2029 del 24 de julio de 2020⁷.

Como consecuencia de lo anterior, señaló que los pagos efectuados a la señora Otilia Rodríguez Lozano carecían de una razón «*legítima*» que los justificara, dado que dicha funcionaria de la UTL de la congresista denunciada estuvo en varias oportunidades por fuera del territorio nacional, circunstancia que, en su criterio, vulneraba lo previsto en el artículo 1° de la Ley Orgánica 2029 de 2020.

Para complementar lo antes expuesto, insistió en que la congresista denunciada incurrió en la conducta de *destinación indebida de dineros públicos*, «[...] *pues permitió, autorizó y certificó de manera ilegal el desempeño de funciones de un miembro de su Unidad de Trabajo Legislativo, lo que nunca hizo [...]*», de ahí que, a juicio del solicitante, dicho comportamiento de la representante «*propició*» que se le pagaran salarios a la señora Rodríguez Lozano por servicios que no le prestó al Congreso de la República.

En suma, el solicitante concluyó que la señora Otilia Rodríguez Lozano tenía la posibilidad de prestar sus servicios *-a través de figuras como el teletrabajo o la virtualidad-* en un lugar diferente al distrito capital de Bogotá *-sede física del Congreso de la República-*; sin embargo, «[...] **legalmente no podía hacerlo por fuera del territorio nacional [...]**» [énfasis propio del texto transcrito].

Frente al **elemento subjetivo** de la causal de pérdida de investidura invocada, razonó lo siguiente:

En lo relativo al **dolo**, indicó que la congresista denunciada conocía las reglas jurídicas contenidas en la Ley Orgánica 2029 de 2020, puesto que, como representante a la cámara, participó en su aprobación.

⁷ «Por medio de la cual se interpreta el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1° de la Ley 186 de 1995 y el artículo 7° de la Ley 868 de 2003».



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

Adujo que, como lo prevé el artículo 9 del Código Civil, la ignorancia de las leyes no sirve de excusa, de manera que, al referirse a la **culpa**, sostuvo que [se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores]:

[...] Está claramente establecido en este proceso que, no obstante, su deber de conocer estas normas y que el desconocimiento de las mismas no la exoneraba de la correspondiente responsabilidad, la representante YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE procedió a vincular en su UTL a OTILIA RODRIGUEZ LOZANO, sin exigirle el cumplimiento de funciones dentro del territorio nacional.

De haber obrado con la diligencia debida, YÉNICA SUGEIN ACOSTA INFANTE, luego de revisar los condicionamientos legales bajo los cuales tenía que vincular a OTILIA RODRIGUEZ LOZANO, hubiese advertido la existencia de una situación potencialmente capaz de convertirse en una desviación descarada de los dineros públicos.

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE sabía de la existencia de una situación potencialmente capaz de convertirse en una desviación descarada de los dineros públicos y que, aun así, de forma dolosa, optó por hacerlo para complacencia de OTILIA RODRIGUEZ LOZANO, incurriendo en un descuido que tornó en negligente su conducta, es decir, que lo hizo actuar con la culpa objeto de verificación en el análisis subjetivo de esta causal de pérdida de investidura [...] [énfasis y mayúsculas sostenidas propias del texto transcrito].

2. La oposición a la solicitud de pérdida de investidura promovida

El 30 de enero de 2023⁸, la congresista denunciada, a través de su apoderado judicial, se opuso al decreto de la pérdida de investidura pretendida por el solicitante, con los siguientes argumentos:

Complementó el recuento fáctico efectuado por el solicitante, en el sentido de señalar que, a través de distintos cuerpos normativos internos *-Directiva No. 011 del 18 de enero de 2021-*, la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes reguló varios aspectos relativos a su régimen de funcionamiento en «*situación de no presencialidad*», entre ellos, la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para los procedimientos de nombramiento, posesión, encuesta y evaluación médica ocupacional.

Advirtió que la señora Otilia Rodríguez Lozano tomó posesión de su cargo «*vía correo electrónico*», procedimiento «*regular*» desde el punto vista jurídico y «*usual*» para esa época *-septiembre de 2021-*.

⁸ Intervención presentada dentro de la oportunidad procesal pertinente [índice No. 11 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado *-historial de actuaciones de primera instancia-*].



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

Indicó que, por cuenta de dicha circunstancia, la señora Rodríguez Lozano pudo posesionarse en el cargo de «Asistente II» en la UTL de la congresista denunciada, sin que la División de Personal de la Cámara de Representantes se diera cuenta de que se encontraba por fuera del territorio nacional.

También aseguró que la señora Otilia Rodríguez Lozano nunca le comunicó a la congresista denunciada sobre sus viajes al exterior.

Expuso que, aunque la señora Rodríguez Lozano estuvo por fuera Colombia entre el 8 de septiembre y el 4 de diciembre de 2021, lo cierto era que sí ejecutó las labores que se le asignaron.

En lo concerniente al lapso comprendido entre el 5 de diciembre de 2021 y el 8 de mayo de 2022, la señora Otilia Rodríguez Lozano continuó con el cumplimiento de sus funciones de manera virtual *-dentro del territorio nacional-*.

A inicios de junio de 2022, la congresista denunciada tuvo conocimiento de que la señora Rodríguez Lozano había viajado al exterior, no solo en el período comprendido entre el 9 de mayo y el 29 de ese mismo mes, sino en 2021, época para la cual ya se encontraba vinculada a la UTL de la representante.

En virtud de lo anterior, el 8 de junio de 2022, la congresista denunciada le pidió al director administrativo y al jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes declarar la insubsistencia de la señora Otilia Rodríguez Lozano.

De igual manera, en la misma fecha antes relacionada, la congresista denunciada también le solicitó a la señora Rodríguez Lozano reintegrar los salarios que percibió como «Asistente II» durante los períodos en los que estuvo por fuera de Colombia.

El 21 de junio de 2022, el jefe de la División de Personal de la Cámara de Representantes, por medio de la Resolución No. 1481, declaró la insubsistencia de la señora Otilia Rodríguez Lozano, con efectos a partir del 28 de junio de dicha anualidad.

Por otra parte, enfatizó en el hecho de que, según lo señalado por la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes, en ninguno de los períodos durante los cuales la señora Rodríguez Lozano estuvo por fuera del territorio nacional existían certificaciones respecto del cumplimiento de sus funciones.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

Realizadas las precisiones antecedentes, señaló que el **elemento objetivo** de la causal de pérdida de investidura alegada no se configuró, toda vez que no existían certificaciones expedidas por la representante cuestionada que hubiesen servido de fundamento para destinar dineros públicos *-a título de salarios-* a favor de la señora Otilia Rodríguez Lozano, concretamente, en los lapsos en los que permaneció en el exterior, aunque hubiese estado vinculada a la UTL de la congresista denunciada.

En secuencia con dicha premisa, aseguró que, como la congresista denunciada no expidió certificaciones de cumplimiento de funciones por parte de la señora Rodríguez Lozano *-«Asistente II» en la UTL a su cargo-*, ello significaba que el *«elemento esencial»* requerido para que se configurara la indebida destinación de dineros públicos *«indirecta»* quedaba descartado.

Frente al **elemento subjetivo** de la causal de pérdida de investidura invocada, sostuvo que las actuaciones de la congresista denunciada estaban exentas de dolo o culpa grave.

A partir de un recuento cronológico de las normas que internamente expidió el Congreso de la República en el lapso comprendido entre el 16 de marzo de 2020 y el 12 de noviembre de 2021, señaló que dicha Corporación Pública funcionó *«[...] de forma no enteramente presencial durante un año y ocho meses, con las evidentes dificultades de adaptación en los procedimientos de funcionamiento y control internos que una situación novedosa y extraordinaria acarrea en una institución como esta [...]»*.

Aunado a lo expuesto, para contextualizar cuál era la complejidad y la necesidad de las tareas de coordinación, enlace y diálogo comunitario de las que se encargaba la señora Otilia Rodríguez Lozano en las áreas no municipalizadas del departamento del Amazonas, así como la imposibilidad de la congresista denunciada de saber si dichas funciones eran ejecutadas en el territorio nacional, se advirtió que resultaba necesario contar con una aproximación geográfica de las zonas en las que recaían las labores asignadas a la *«Asistente II»*.

Así pues, en la medida en que la mayoría de los desplazamientos a las áreas no municipalizadas debían realizarse fluvialmente, indicó que ello representaba dificultades con el acceso y el relacionamiento en dichas zonas, las cuales, en su criterio, eran bien gestionadas por la señora Rodríguez Lozano, dado que contaba



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

con un conocimiento profundo del territorio y, además, sabía cuáles eran las formas más eficientes para «moverse» en el departamento.

También se refirió a la «brecha digital» que limitaba «ostensiblemente» la comunicación a través de videoconferencias o correos electrónicos en el departamento del Amazonas.

En ese orden de ideas, recalcó que las llamadas de voz y los mensajes a través de *WhatsApp* eran los medios de comunicación más efectivos en la aludida entidad territorial, al igual que [se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores]:

[...] [C]onstituían un medio idóneo para controlar la ejecución de las labores encomendadas a una funcionaria que trabajaba virtualmente. Tanto así que, como se reitera, nunca se sospechó que la señora Rodríguez Lozano estuviera por fuera del territorio nacional pues, las llamadas y mensajes compartidos con la señora Yeimy Duque estaban vinculados a su número telefónico colombiano y, lo más importante, siempre estuvo al día con la agenda de la UTL [...].

Respecto de las funciones desarrolladas por la señora Otilia Rodríguez Lozano, insistió en que su vinculación a la UTL de la congresista denunciada obedeció a la amplia experiencia y cercanía que tenía con las comunidades de las áreas no municipalizadas del departamento del Amazonas, de ahí que sus aportes como «Asistente II» -en términos de coordinación⁹- resultaran esenciales para llevar a cabo la labor política de la representante a la cámara cuestionada.

Agregó que, por cuenta del «capital relacional» de la señora Rodríguez Lozano, «[...] sus contribuciones a la UTL fueron determinantes para fortalecer la relación entre la Representante Acosta Infante y su electorado [...]».

Por otra parte, de acuerdo con el nivel asistencial del cargo desempeñado por la señora Otilia Rodríguez Lozano, precisó que aquella funcionaria recibía

⁹ Según lo consignado en el escrito de oposición presentado por el apoderado judicial de la congresista denunciada, las labores de Otilia Rodríguez Lozano resultaron fundamentales para la coordinación de [se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores]: «[...] i) personas que prestaban servicios de alojamiento (que generalmente eran habitaciones en casas privadas); ii) personas que proveían alimentos durante los días que duraba una visita a una comunidad alejada; iii) determinando, de acuerdo con la información recibida por los líderes comunitarios, la estrategia de transporte más adecuada para llegar a alguna de las áreas lejanas del Departamento (por ejemplo, si se debía llegar por Villavicencio o por Leticia, o si era necesario el transporte aéreo en temporada invernal, o si por temporada de verano no era posible el transporte por vía fluvial, entre otras); o iv) recibiendo información por parte de la comunidad sobre visitas de técnicos (por ejemplo, para un proyecto de ampliación de cobertura en red de telefonía celular, o para la instalación de un parque lúdico en la Comunidad de Tarapacá) [...]» [índice No. 11 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado -historial de actuaciones de primera instancia-].



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

instrucciones y coordinaba las actividades que se le encargaban con Yeimy Beverly Duque Ocampo, integrante de la UTL de la congresista denunciada en calidad de «Asesora VIII».

En virtud de todo lo expuesto, concluyó que la congresista denunciada actuó convencida «*plena y sinceramente*» de que su conducta y la de sus subalternos se ajustaba al ordenamiento jurídico, toda vez que la señora Rodríguez Lozano: **[i]** cumplió con las funciones asignadas; **[ii]** se comunicaba con Yeimy Beverly Duque Ocampo y **[iii]** a finales de 2021, se reunió presencialmente con la representante a la cámara cuestionada en el departamento del Amazonas.

3. La sentencia de primera instancia

Agotadas las etapas procesales pertinentes, mediante la sentencia del 5 de junio de 2023¹⁰, la Sala Cuarta Especial de Decisión de esta Corporación negó la solicitud de pérdida de investidura.

Para sustentar la determinación en comento, se refirió, entre otras, a la sentencia del 10 de mayo de 2022 proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado¹¹, con la finalidad de precisar el estado actual de la jurisprudencia en relación con el alcance de la causal de pérdida de investidura consistente en la indebida destinación de dineros públicos.

En virtud del fallo antes mencionado, la Sala Especial concluyó lo siguiente:

[...] 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 [...].

Precisado lo anterior, al analizar cada uno de los requisitos del elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura invocada, consideró que la congresista denunciada no destinó indebidamente dineros públicos, pues, si bien para la fecha

¹⁰ Índice No. 66 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado [historial de actuaciones de primera instancia].

¹¹ La providencia judicial referida es la siguiente: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 10 de mayo de 2022, radicación No. 11001-03-15-000-2019-00771-01 [PI], C.P. Martín Bermúdez Muñoz.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

en que se nombró y posesionó la señora Otilia Rodríguez Lozano se encontraba fuera del país, en atención a lo previsto en la Directiva No. 011 del 18 de enero de 2021¹², las encuestas, las evaluaciones médicas de ingreso y los demás trámites de vinculación a la Cámara de Representantes se realizarían de forma virtual.

En ese sentido, se advirtió que en la resolución de nombramiento de la señora Rodríguez Lozano no intervino la congresista denunciada, dado que ese acto administrativo fue proferido por el jefe de la División de Personal y el secretario general de la Cámara de Representantes.

Así pues, señaló que el solicitante pretendía derivar de la conducta de otros funcionarios un reproche a la congresista denunciada, a pesar de que aquella solo se limitó a postular a la señora Otilia Rodríguez Lozano para el cargo de «Asistente II».

A pesar de que el solicitante indicó que la señora Rodríguez Lozano no tenía funciones asignadas, que no las cumplió o que las ejerció de manera «*illegal*» por estar fuera de Colombia, lo cierto era que, de acuerdo con lo señalado en la oposición presentada por la congresista denunciada y los testimonios recaudados, estaba acreditado que dicha funcionaria: **[i]** sí ejercía labores de coordinación en el departamento del Amazonas y **[ii]** se las reportaba a Yeimy Beverly Duque Ocampo, quien era la encargada de verificar el cumplimiento de las aludidas actividades, por disposición de la representante a la cámara cuestionada.

Como consecuencia de lo expuesto, consideró que la congresista denunciada no desatendió su deber de controlar el cumplimiento de las funciones radicadas en cabeza de la señora Otilia Rodríguez Lozano, con independencia del hecho de que dicha funcionaria sí contravino lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley Orgánica 2029 de 2020, puesto que sus funciones no podían ser ejecutadas por fuera del territorio nacional.

De otro lado, recalcó que la señora Rodríguez Lozano nunca le informó a Yeimy Beverly Duque Ocampo -*coordinadora de la UTL*- sobre sus salidas de Colombia, mucho menos a la congresista denunciada. Asimismo, según la información proporcionada por la División de Personal de la Cámara de Representantes, la

¹² Normativa interna de la Cámara de Representantes [índice No. 11 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado -*historial de actuaciones de primera instancia*-].



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

aludida funcionaria no solicitó ante dicha dependencia ningún tipo de autorización para desempeñar sus funciones en el exterior.

Acto seguido, la Sala *a quo* afirmó que las salidas del país de la señora Otilia Rodríguez Lozano constituían «*actos de un tercero*» que no se le podían adjudicar a la congresista denunciada, dado que resultaba «*[...] 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 [...]*».

Destacó el hecho de que la congresista denunciada, al enterarse de los viajes al exterior de la señora Rodríguez Lozano, adelantó las gestiones necesarias para que se declarara la insubsistencia de esa funcionaria y, además, le solicitó que reintegrara las sumas de dinero que se le pagaron *-lo cual efectivamente sucedió-*.

Mencionó que, según lo considerado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado *-en la sentencia del 10 de mayo de 2022-*, el certificado de cumplimiento de funciones *-último inciso del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992-* de los integrantes de la UTL de un congresista no constituía un presupuesto para el pago del salario de esos funcionarios.

En virtud de lo probado en el proceso, advirtió que la congresista denunciada no certificó el cumplimiento de las funciones de la señora Otilia Rodríguez Lozano en su rol como «*Asistente II*», lo cual suponía que dicha representante «*[...] 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 [...]*».

En línea con ese razonamiento, la Sala concluyó que, desde el punto de vista objetivo, la indebida destinación de dineros públicos alegada por el solicitante no se configuró.

También estudió la Sala el elemento subjetivo y, con fundamento en los testimonios de las señoras Otilia Rodríguez Lozano y Yeimy Beverly Duque Ocampo, consideró que se encontraba acreditada la debida diligencia de la congresista denunciada respecto del cumplimiento de las funciones de la señora Otilia Rodríguez Lozano.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

4. El recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión, el 16 de junio de 2023¹³, el solicitante interpuso recurso de apelación¹⁴ en su contra, a fin de que se revoque y se declare la pérdida de investidura de la congresista acusada. Para tal efecto, indicó que la sentencia cuestionada incurrió en un «*serio*» desconocimiento de la normativa vigente y una valoración probatoria «*muy precaria*», imputaciones que sustentó en los siguientes argumentos:

Sostuvo que el fallo impugnado justificó la conducta dolosa de la congresista denunciada, dado que ella propició la vinculación de la señora Otilia Rodríguez Lozano para que no realizara ninguna función en su UTL, permaneciendo en gran parte fuera del país durante su vinculación en el cargo, sin que estuviera obligada a cumplir un horario en un sitio de trabajo determinado.

Asimismo, aseguró que los pagos efectuados a la señora Rodríguez Lozano carecían de una razón legítima que los justificara, toda vez que los viajes al exterior de esa funcionaria suponían la vulneración de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley Orgánica 2029 de 2020.

Al referirse a la sentencia del 10 de mayo de 2022, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, indicó que el hoy consejero ponente de la decisión apelada salvó el voto frente a dicho pronunciamiento, con fundamento en consideraciones totalmente contrarias a las contenidas en la providencia ahora cuestionada y manifestó su desacuerdo con las consideraciones expuestas en aquella sentencia.

Afirmó que en la sentencia apelada se trataba de crear la «*imprecisión*» de que la certificación *-a cargo de los congresistas-* de las funciones de los miembros de una UTL no constituía un presupuesto para el pago de sus salarios, en supuesta contravención con lo prescrito en el último inciso del artículo 388 de la Ley 5ª de 1992.

En ese sentido, aseguró que las aludidas certificaciones de cumplimiento de la señora Otilia Rodríguez Lozano sí deberían existir en la sección de pagaduría de la Cámara de Representantes; sin embargo, consideró que se había «*evitado*»

¹³ Índice No. 71 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado [historial de actuaciones de primera instancia].

¹⁴ A través del auto del 30 de junio de 2023, se concedió la impugnación formulada por el solicitante [índice No. 75 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado *-historial de actuaciones de primera instancia-*].



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

que se aportaran al expediente y que incluso hasta habrían podido hacerse desaparecer de la dependencia correspondiente, lo que ameritaba las investigaciones del caso.

Afirmó que, al evaluar los testimonios, la Sala de decisión no respetó las reglas de la sana crítica y, en relación con la declaración de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo, cuestionó la credibilidad de su dicho respecto de la forma en la que se acreditaba el cumplimiento de las funciones asignadas a la funcionaria Rodríguez Lozano, pues no existía en el expediente alguna otra prueba que confirmara su versión.

También consideró que el testimonio de la señora Otilia Rodríguez Lozano era «*bastante acomodado*», dado que, en su criterio, no era viable que, encontrándose en el exterior, hubiese cumplido sus funciones de coordinación en el departamento del Amazonas. Agregó que, si la funcionaria en cuestión cumplió con las labores encargadas de forma virtual, debía tenerse en cuenta que la conectividad en esa entidad territorial era deficiente, circunstancia que ponía en duda la veracidad de su declaración.

Manifestó que no se aportaron al expediente los mensajes de datos que acreditaran lo aseverado por la señora Rodríguez Lozano, por lo que catalogó su testimonio como un «*montaje*».

Recalcó que al proceso no se allegó prueba documental alguna que diera cuenta de la existencia de las funciones asignadas a la señora Otilia Rodríguez Lozano - *directamente por la congresista denunciada o a través de otra persona*-, así como tampoco se evidenciaba el cumplimiento de aquellas previstas en el artículo 18 de la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010 -*Manual de Funciones de la Cámara de Representantes*-.

En lo atinente a la devolución de los salarios que recibió la señora Rodríguez Lozano mientras se encontraba por fuera del territorio nacional, consideró que dicha situación fue una maniobra utilizada para «*hacer frente*» a la solicitud de pérdida de investidura.

Adujo que la conducta de la representante a la cámara cuestionada denotaba falta de cuidado y diligencia, pues no estableció mecanismos idóneos para controlar el cumplimiento de las funciones a cargo de su subordinada.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

Por último, concluyó que la indebida destinación de dineros públicos alegada sí se configuró en el caso concreto, a título de dolo o culpa grave, toda vez que la congresista denunciada postuló a la señora Rodríguez para que fuera vinculada a su UTL y no desempeñara funciones y «posiblemente» le transfiriera el salario devengado a un tercero.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, la Sala resolverá el recurso de apelación interpuesto por el solicitante en contra de la sentencia de primera instancia.

Adicionalmente, se verifica que en este juicio están satisfechos los siguientes presupuestos procesales: **[i]** competencia¹⁵; **[ii]** caducidad del medio de control¹⁶ y **[iii]** legitimación en la causa¹⁷ -tanto por activa como por pasiva-.

1. El objeto del recurso de apelación interpuesto

De acuerdo con los reparos concretos propuestos por el solicitante en su recurso de apelación, es claro que no hay discusión respecto de la configuración de los dos primeros requisitos objetivos de la causal invocada en la solicitud, los que la Sala Especial *a quo* consideró acreditados: **i)** que se ostente la calidad de congresista y **ii)** que se trate de dineros públicos, por lo que esta Sala no hará ningún pronunciamiento sobre el particular.

Al margen de las apreciaciones del solicitante sobre las supuestas motivaciones de la congresista denunciada al integrar a la señora Rodríguez Lozano a su UTL -

¹⁵ De conformidad con lo previsto en los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política de 1991, 37-7 de la Ley 270 de 1996 -LEAJ-, 111-6 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- y 2 y 14-4 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 34 del Acuerdo 080 de 2019 (reglamento interno del Consejo de Estado), la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas por las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado, sin la participación de los magistrados de la Sala Especial que profirió la providencia recurrida.

¹⁶ En virtud de lo prescrito en el artículo 6 de la Ley 1881 de 2018, la solicitud de pérdida de investidura debe presentarse dentro del término de cinco años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia del hecho generador de la causal invocada, so pena de que se configure la caducidad. Así pues, como las circunstancias constitutivas de la indebida destinación de dineros públicos -supuestamente- datan del 8 de septiembre de 2021 hasta el 27 de junio de 2022 y la demanda se presentó el 13 de enero de 2023, su radicación fue oportuna.

¹⁷ Según lo previsto en los artículos 143 del CPACA y 5 de la Ley 1881 de 2018, la pérdida de investidura de un congresista puede ser solicitada por cualquier ciudadano interesado. En ese sentido, en este caso, tanto el señor José Manuel Abuchaibe Escolar como la representante a la cámara Yénica Sugein Acosta Infante están legitimados en la causa tanto *por activa como por pasiva, respectivamente*, puesto que respecto de ambos extremos procesales se encuentran reunidas y acreditadas las calidades exigidas para ser parte en este tipo de juicios, aspectos que no hacen parte del debate en esta instancia.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

las cuales apuntan a la supuesta configuración del elemento subjetivo-, en estricto sentido jurídico, la controversia que esta instancia debe resolver inicialmente gira en torno a la demostración del tercer requisito del elemento objetivo de la causal, relativo a la “*indebida destinación*”, la cual, a juicio del recurrente, se hace evidente en este caso a partir de la ausencia de prueba documental respecto de la asignación y cumplimiento de funciones por parte de la señora Otilia Rodríguez Lozano. En este sentido, cuestiona la valoración de la prueba testimonial realizada en primera instancia y la ausencia de soportes que sustenten los dichos de las declarantes.

En vista de lo anterior, corresponde a la Sala establecer si la valoración de la prueba testimonial muestra falencias que afecten su alcance probatorio en los términos alegados en la apelación y si de ello se desprende la demostración de la “*indebida destinación*” como tercer requisito del elemento objetivo de la causal alegada por el solicitante.

Solo en el caso de que los argumentos de disenso resulten fundados y se acredite la configuración del elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura invocada, la Sala abordará el estudio del elemento subjetivo, según los cargos señalados por el solicitante en el recurso de apelación materia de análisis.

En este contexto, es del caso recordar que, según lo establece el artículo 320 del Código General del Proceso¹⁸, norma aplicable por autorización expresa del artículo 21 de la Ley 1881 de 2018¹⁹, los argumentos planteados por el apelante frente a la sentencia cuestionada se constituyen en límites que fijan la competencia jurisdiccional en segunda instancia.

Así mismo, como ya lo ha definido esta Sala²⁰, el análisis en esta instancia no se ocupará de discurrir nuevamente y en detalle sobre otros aspectos no relacionados con el objeto del recurso de apelación, tales como la naturaleza jurídica del juicio de pérdida de investidura, o el análisis de los presupuestos de la causal de pérdida de investidura prevista en el artículo 183-4 de la Constitución

¹⁸ Artículo 320. *Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión (...).*

¹⁹ Artículo 21. *Para la impugnación de autos y en los demás aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de forma subsidiaria el Código General del Proceso en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

²⁰ En este sentido ver sentencia de 8 de septiembre de 2020, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, radicación 11001-03-15-000-2019-04145-01(PI). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

Política, salvo para analizar si se encuentra acreditada la “*indebida destinación*” como tercer requisito materia de discusión, pues, con estricta sujeción al marco competencial que marca el recurso, a esta Sala le corresponde revisar la sentencia en los precisos aspectos que señala el apelante.

2. El caso concreto

Como se dijo anteriormente, el recurrente afirma que la “*indebida destinación*” se constata a partir de la ausencia de prueba documental respecto de la asignación y cumplimiento de funciones por parte de la señora Otilia Rodríguez Lozano, sin que la valoración de la prueba testimonial haya sido adecuada, pues las declarantes no presentaron soportes que sustentaran sus dichos.

Sobre la valoración de la prueba testimonial, la jurisprudencia de esta corporación ha señalado que²¹:

Como es bien sabido, la atendibilidad de la prueba testimonial depende en buena medida de que las declaraciones rendidas sean responsivas, condición que ha de entenderse satisfecha cuando ...las respectivas contestaciones se relaten concienzudamente ..., relato que por lo tanto debe incluir ... la expresión de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el hecho, y la explicación concerniente al lugar, modo y tiempo como el testigo tuvo conocimiento del mismo”, toda vez que solamente así, explicando cómo de qué manera tuvo el declarante conocimiento del hecho acerca del cual testifica, podrá el juzgador apreciar la veracidad con que el testimonio se produce y si realmente dicho declarante tiene o no el conocimiento que se atribuye, resultado al que no es fácil arribar pues supone comprobar, ante esa información así suministrada, si el testigo declaró sobre hechos que pudieron caer bajo la acción de sus sentidos, si apoya o no su dicho en observaciones personales suyas, si la declaración resulta verosímil por no contrariar los dictados del sentido común ni las leyes elementales de la naturaleza y, en fin, si esa misma declaración, además de original y persistente, es consonante con el resto del material probatorio obrante en el proceso. ..., preciso es no olvidar que las declaraciones efectuadas, sea para acogerlas o para desecharlas han de tomarse en su integridad.

La finalidad de la prueba testimonial apunta a la exposición sobre los hechos percibidos por el declarante, “*a efectos de llevar certeza al juez acerca de las circunstancias que constituyen el objeto del proceso*”²², es decir de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, sin que en principio interese su opinión, pues de lo contrario se trataría de un testimonio técnico o de una prueba pericial.

²¹ Corte suprema de Justicia, Sala de casación Civil, sentencia de agosto 11 de 1992, citada por la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de 19 de julio de 2007, Radicación número: 68001-23-15-000-2006-02791-01, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón.

²² LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Código General del Proceso. Pruebas*. Dupré Editores Ltda. Bogotá, 2017. Pág. 274.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

Se debe acudir al texto de las pruebas para evaluar si las declaraciones son responsivas, exactas y completas o si son vagas, incoherentes o contradictorias, así como también se debe examinar si algún testigo puede estar movido por sentimientos de interés, afecto o animadversión que lo puedan tornar en sospechoso y puedan afectar su credibilidad o imparcialidad²³.

En cuanto a la asignación de funciones y verificación de cumplimiento, que es el aspecto cuya valoración cuestiona el recurrente, considera la Sala necesario citar *in extenso* y de manera literal lo que las testigos indicaron sobre el tema²⁴, lo cual permitirá analizar las características de sus versiones que atañen al ejercicio evaluativo en discusión.

- **Declaración de la señora Otilia Rodríguez Lozano** (transcripción exacta de lo declarado, incluidos los errores)

Ponente: ¿Qué funciones le fueron asignadas por la representante Yénica Sugein Acosta Infante? Contestó: Bueno ella me dijo en sí, no ella no, porque hay que aclarar que yo casi con ella no tengo comunicación, de hecho por las ocupaciones de ella y por las mías yo casi nunca me comunicaba con ella, nunca, con la que me organizaba, la que hablaba era con la doctora Yeimy Duque, con ella sí, entonces yo le pregunté cuando a mí me llamaron a decirme que me iban a vincular, que de la cámara para la vinculación, tal cosa, entonces ya yo le pregunté que cuál eran mis funciones y cuando a mí me llamaron para hacerme vinculación también pregunte si debía desplazarme a Bogotá, que no que eso lo definía con la representante, entonces ya le pregunté a Yeimy y ella me dijo es coordinar todo lo que, las visitas, las cosas que la jefe tiene pendiente en las áreas no municipalizadas, entonces yo te voy diciendo, yo te voy diciendo qué, cómo vamos a hacer el cronograma para que vayas organizando las llegadas de ella a cada sitio y los avances de las cosas a las que le estamos haciendo seguimiento, de hecho también lo que necesite la comunidad, tú vas a ser nuestros ojos y nuestros oídos en esos sitios, le dije que bueno. Ponente: en el ejercicio de estas funciones que le señalaron ¿a quién le reportaba usted el avance y el cumplimiento de las mismas? Contestó: a la doctora Yeimy Duque, siempre por ejemplo ella me llamaba y me decía Oti, hay que coordinar, la jefe tiene una visita, se está gestionando, entonces ella me decía, se está gestionando en tal ministerio el muelle de Tarapacá, se está gestionando, entonces yo aprovechaba y le decía a ella mire se está desbarrancando, en el Encanto se desbarrancó, se va a llevar la base naval, tal

²³ CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO. ARTÍCULO 211. IMPARCIALIDAD DEL TESTIGO. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

²⁴ El testimonio de la señora Otilia Rodríguez Lozano se encuentra entre el minuto 8:50 y 1:21:13 de la grabación, mientras que el de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo se encuentra entre el minuto 1:26:30 y 2:30:16 del mismo soporte digital.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

cosa, entonces qué hay que hacer porque la gente me está llamando, esto lo otro, entonces que le diga a la representante, ella tomaba nota y ella me decía listo, yo hablo con ella y a ver qué razón, qué le decimos a la comunidad o qué va a hacer ella frente a esa situación y eso lo manejábamos de esa manera, siempre era ella y pues de hecho que cuando ella hacía las visitas, pues estaban los resultados de mis funciones. Ponente: ¿Mediante qué medios se comunicaba usted con la representante Yénica Acosta o con Yeimy Duque y cada cuánto tiempo lo hacía? Contestó: Generalmente hablamos pues no muy seguido, por decir cuando estábamos en la planificación de alguna llegada, del seguimiento, porque tocaba hacerle seguimiento, un ejemplo, se hizo, se transportaron, ella consiguió con un ministerio el muelle de Tarapacá, entonces son estructuras, yo debía conseguir revisar allá en Puerto Asís que la estructura llegó allá, entonces ya mandar fotos de que sí llegó la estructura, revisar en qué embarcación se iban a ir, ya la transportaron, la embarcación salió, ya hacerle seguimiento, ya pasó por Puerto Alegría, ya pasó por el Encanto, ya pasó por Arica, entonces en cuatro días se estima que ya llegue a Tarapacá, para que la gente esté lista, que los ingenieros que iban a hacer la obra ya se trasladaran desde Bogotá desde Leticia a Tarapacá, que llegaran allá para empezar a hacer la obra, todo eso eran mis funciones, coordinar que todas esas cosas encajaran para que pues tuvieran el resultado que se proponían ellos. Ponente: Sí, pero quisiéramos preguntarle si usted tenía que enviar correos electrónicos, tenía que hacer video llamadas, cada cuánto tiempo. Contestó: sí, entonces por ejemplo yo le mandaba las fotos que son las evidencias, le mandaba las fotos de todo el proceso, entonces se fue tal embarcación, entonces ya le reenviaba las fotos a Yeimy y le iba diciendo cómo se iban transportando, bueno ya llegaron los ingenieros o ellos me decían Oti, los ingenieros llegan tal día, entonces para que por favor que ubicarles el hotel, ubicarles la alimentación y todo, entonces sí ya bueno, el único hotel que hay allá es de fulano, ya hice las reservas, entonces le escribía a ella ya quedó el hotel tal, la comida se la van a dar tal señora, entonces ya le avisaba a ella por whatsapp, siempre por whatsapp, correo electrónico cuando ella me escribía algo al correo entonces yo le respondía, pero de resto o era el whatsapp, generalmente era whatsapp. Ponente: cuando su señoría dice por whatsapp o por llamada o por correo ¿era con Yeimy Duque o con la congresista? Contestó: con Yeimy, con Yeimy, nunca hubo un mensaje con la doctora Yénica, nunca, es que con ella casi no. Ponente: ¿La congresista la autorizó para desempeñar sus actividades utilizando tecnologías de la información y la comunicación, sin que fuera necesaria su presencia física en su lugar de trabajo? Contestó: no, que ella directamente me haya dicho no, yo le pregunté cuando a mí me llamaron para hacerme la vinculación, lo primero que pregunté ¿debo desplazarme a Bogotá? Me dijeron no, hablese con la congresista y ella le dirá sus funciones y dónde las debe ejercer, fue lo primero que pregunté, le pregunté a la doctora Yeimy y ella me dijo no, que yo era clave y precisamente era el soporte de ella ahí en Leticia, era para que estuviera haciendo las gestiones en las áreas no municipalizadas, que es el sitio donde pues, disculpe que lo diga así coloquialmente, pero me muevo como pez en el agua, porque considero que si en el departamento del Amazonas hay una persona que conoce el departamento de punta a punta esa soy yo, no lo digo con prepotencia, lo digo con mucha humildad, Dios me ha permitido por mis trabajos poder conocer y recorrer el departamento del Amazonas. Ponente: ¿Qué trámite debía adelantar para obtener el pago de sus servicios y ante quien los adelantaba? Contestó: pues realmente yo no tenía que presentar informes, yo solamente le mandaba a



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

la doctora Yeimi lo que yo había hecho, le decía mira, me ponían tareas y yo le daba los resultados de esas tareas, pero que yo presentara un informe para el pago nunca, no que un informe oficial que tal cosa no, sí le reportaba allá las cosas y le mandaba las evidencias y de hecho que cuando se hacían las coordinaciones y la representante iba a los sitios y ella llegaba, a veces duraba dos, tres horas en el sitio donde ella iba en el departamento a visitar y ya se devolvía y ya al día siguiente Yeimy, Oti, muchas gracias que todo salió muy bien, que pudieron hacer las cosas, que se dio, que esto lo otro, que muy bonito, tal cosa y ya, eso era todo. (...) Ponente: ¿Durante su estadía fuera del país, siguió cumpliendo las funciones que tenía asignadas, cuáles eran y a quién le reportó? Contestó: totalmente, se las reporté a la doctora Yeimy Duque, y totalmente las cumplí a cabalidad, prueba de eso es que ella en octubre entregó el muelle, en Tarapacá, igual se hizo, entregaron un parque, en noviembre ella hizo una visita en los primeros días de noviembre que se coordinó, ella visitó el Encanto, estuvo en Pedrera, en Tarapacá, ella estuvo haciendo esa visita y en Chorrera, porque en Chorrera también, ella estaba destinado la estructura de los muelles que habían salido como a la par con Tarapacá y Chorrera, pero sucedió una cosa, que el río se secó muchísimo y duró el muelle, la estructura del muelle de Chorrera en Puerto Asís, por falta de canal navegable, como será que hasta la semana pasada llegó la estructura, yo estaba en Puerto Asís o en el Encanto cuando ya me notificó las personas de allá que ya llegó la estructura del muelle y me mandaron las fotos, entonces eso fue, y así siempre se ha trabajado. Ponente: señora Rodríguez, en la pregunta sobre si usted cuando estaba fuera del país siguió cumpliendo las funciones, usted responde que sí, quisiera preguntarle cuáles funciones, si usted nos puede describir las funciones que cumplía en el exterior. Contestó. Bueno, porque es que todo se hace, todo era en tiempo de pandemia y todo se hacía virtual, y yo siempre he usado la conectividad porque les voy a contar, para poder responderle les voy a poner en contexto de qué es el departamento del Amazonas, en el departamento del Amazonas no se hace presencialidad, ni siquiera un gobernante, un gobernador de turno alcanza a conocer todo el departamento, por una sencilla razón, no le alcanzaría el presupuesto para recorrerse el departamento del Amazonas, esa es una de las razones más grandes, porque para el departamento del Amazonas se llega o por aire o por tierra, el departamento del Amazonas tiene nueve áreas no municipalizadas, de las nueve áreas no municipalizadas ocho cuentan con aeródromos, de esas ocho solamente hay cuatro pistas operables, Tarapacá, Pedrera, Chorrera y Encanto, la de Arica y Mirindí son dos pistas que son nuevas, a pesar de que son nuevas quedaron con dificultades pues están muy restringidas para el decolaje, el avión alcanza a aterrizar pero tiene riesgo para salir, se limitan muchas cosas, esto hace que no se llegue, para llegar a puerto Alegría, que es otra de las áreas no municipalizadas, toca es vía fluvial y allá la seguridad es muy difícil, no se puede, de hecho que del Encanto Puerto Alegría son diez horas de recorrido fluvial, eso hace primero poner en riesgo la seguridad de las personas y segundo el tiempo, no se puede ir de un día para otro, son caminos largos, de ahí que yo conozco el departamento porque cuando yo salgo a correrías yo, por ejemplo en mi responsabilidad como empresaria, que llego a los diferente sitios, (...) El ponente concede el uso de la palabra al demandante para que interrogue a la testigo: (...) Pregunta: ¿En qué momentos hizo acompañamiento a la representante Yénica Acosta en sus desplazamientos por el Amazonas? Explíquenos por favor. Contestó: Yo la acompañé a ella únicamente en todos los recorridos que ella o las visitas que ella hace al



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

departamento, solamente en una ocasión la acompañé en un recorrido, que fue cuando se fue a entregar, a mirar en Valencia que hubo una urgencia porque se habían quedado sin agua potable y había una sequía, entonces yo le había informado a la doctora Yeimi y ella se había comunicado y ella se fue para solucionar eso, me iba a ir en esa, ella ya sabía la empapé de las cosas, se fue ella para allá y yo me quedé porque precisamente ella me pidió que estuviera pendiente de que ella salía a Pedreros, ella me dijo a mi cuando ya estaban listos, que ella dijo, se iba con las personas que ella designara y entonces me dijo, Oti, porqué no vienes conmigo y entonces le dije si quiere, hay cupo, me dijo si hay cupo porque hay que hacer un peso y balance, porque les explicaba que sí, (...) fue la vez que pude acompañarla, en el mes de enero, fue la única vez que la acompañé, de resto nunca fui a ninguno de los desplazamientos que ella hacía, mi función era coordinar y organizar que todas las cosas que ella fuera a hacer estuvieran en el tiempo, dentro de los tiempos, porque el Amazonas tiene dos cosas, que después de las cuatro de la tarde no despegan una aeronave si está en Chorrera, si está en Pedrera, o si está en Mirindí, o si está en Araracuara, no despegan, por qué?, por la sencilla razón de que el aeropuerto alterno está a dos horas de camino, se llega a presentar una eventualidad o un mal tiempo, cualquier cosa para donde coge, no puede retornarse, no puede nada, no hay aeropuertos alternos que cubran esa ruta, son cosas que el tiempo para ella era fundamental y ella recorría el departamento generalmente en tres días, para llegar a ocho, a siete áreas no municipalizadas, entonces eso es la situación, solo asistí una vez que fue en el mes de enero, pero de resto sí estaba muy pendiente de coordinar las actividades a las que ella iba a realizar en cada sitio. (...) El ponente concede el uso de la palabra al apoderado de la demandada, para que interrogue a la testigo. Pregunta: Indique más específicamente, ¿cómo podía cumplir funciones estando fuera del país? Contestó: porque yo tenía que coordinar, entonces yo llamaba, dije esto para que entiendan que yo tengo muchos conocidos por todas las áreas, entonces yo llamaba por ejemplo si es en Tarapacá llamo a Wilder, es una persona que tengo una amistad con él, Wilder, avísame si ya llegó tal remolcador que lleva la estructura, entonces él iba al puerto y se daba cuenta si ya había llegado ese remolcador, entonces llamaba, no que ya pasó por Arica pasó el jueves, debe estar llegando el domingo o lunes, bueno entonces yo ya sabía que iba a llegar ese día (...) llamo al señor Morales, al señor Wilder en Arica, así le hago seguimiento, en Puerto Alegría la señora Gloria, en fin, todo el mundo me distingue, yo tengo números de contactos y de esa manera yo iba haciendo los enlaces, iba buscando, iba haciendo que las cosas que me solicitaban a mí tuviesen un resultado positivo, que las cosas se pudieran dar, ella hizo una visita a Chorrera y la salieron a recibir los niños del colegio, eso fue en octubre, no estaba yo aquí y se gestionaron las cosas, yo soy la que me encargo de hacer eso, de que las cosas se dieran, de que la gente supiera que ella llegaba (...).

- **Declaración de la señora Yeimy Beverly Duque Ocampo** (transcripción exacta de lo declarado, incluidos los errores)

Consejero ponente: ¿Qué funciones tenía usted asignadas o tiene en la UTL de Yénica Sugein Acosta Infante? contestó: Bueno, primero pues, yo prácticamente me posesioné en el mismo año que ella también inició su



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

proceso en el 2018 y desde ese momento vengo asumiendo de enlace legislativo con los ministerios, con cada uno de los ministerios. También estoy, digamos que muy de cerca, con todo el trabajo de los proyectos legislativos que se vienen desarrollando desde las regiones hacia el departamento. Otras de las funciones que me fueron delegadas fue el tema de enlace con el área administrativa y específicamente con recursos humanos entre la Cámara y todo el personal asistencial de la UTL de la representante Yénica Acosta. También estoy de enlace en la Comisión de Derechos Humanos y, desde pandemia más o menos, iniciamos un proceso de coordinación. Antes de pandemia, simplemente estaba en el cargo de asesora. Consejero ponente: ¿Usted estaba a cargo de hacer seguimiento a las labores que desempeñaban otros servidores de dicha UTL? Contestó: Sí señor. Consejero ponente: ¿Podría ampliar la respuesta? ¿En qué consistía ese seguimiento de las labores? Contestó: Básicamente, en el tema asistencial, la representante Yénica Acosta tenía 3 asistenciales que estaban en región y una persona del nivel asistencial que estaba en la ciudad de Bogotá. Entonces, con estas personas, digamos que eran productos muy específicos, actividades y acciones muy específicas en la región, de acuerdo a sus perfiles se delegaban cada una de las actividades que eran dadas por la representante para desarrollarse. Se le hacía el seguimiento, básicamente, era la entrega de ese producto, que la actividad se viera con proyección y que tuviera resultados positivos. A veces hacíamos reuniones, no eran muy continuas, realmente como yo asumí ese cargo durante pandemia, empecé como a tener ese liderazgo, entonces digamos que empezamos a hacer ese trabajo de seguimiento con ellos a través de WhatsApp, de teléfonos, porque la señal en el departamento del Amazonas es de muy difícil conexión, el teléfono como tal, se terminaban cortando las llamadas, entonces lo que utilizábamos era a través de llamadas por WhatsApp para hacer los seguimientos, sin colocar cámaras, porque, en el momento en que uno colocaba la cámara, se caía la señal. Entonces esas reuniones las hacíamos también, iniciamos en pandemia y ya posteriormente cuando hacía desplazamientos al departamento se verificaba la población. Consejero ponente: ¿Recibía usted los informes que remitía la señora Otilia Rodríguez Lozano? Contestó: El personal asistencial no presentan un informe como tal, se verificaba con que el producto de la actividad que se le asignaba fuera correcto, que tuviera un éxito la actividad. Ahí era que se verificaba si verdaderamente se convocaron a las personas, se organizó toda la parte logística, entonces, básicamente, ese era como una evidencia de esas actividades. Consejero ponente: ¿Usted le puede informar a este despacho cuál era el trámite que se debe realizar a fin de obtener el pago de los servicios prestados por los servidores de la UTL y ante quién debería realizar esos trámites? Contestó: Realmente, antes de pandemia, me permito detallar ese tema, porque con la situación se volvió como distinta, nosotros hacíamos, o bueno, se nos solicitaba un formato en Excel donde va nombre completo de la persona, el cargo, la identificación y si hubo o no hubo alguna novedad, es decir, si hay licencias, si hay vacaciones, entonces que se especificara abajo el número de la resolución por la que se da esa novedad y por cuánto tiempo fue. Ese era un certificado que se hacía manualmente antes de pandemia y obviamente la firma de la representante era también en físico. Yo me encargaba de hacer esa proyección de ese certificado, de ese diligenciamiento de la matriz y ya quedaba a disposición de la representante, pues su respectiva revisión y así poderla remitir al área de recursos humanos. Durante pandemia, digamos que no hubo una notificación como tal del área administrativa de cómo se iban a seguir haciendo



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

esos procesos, pues realmente, como estábamos con tal carga laboral por la situación que vivió el departamento, nos concentramos en poder avanzar y mitigar esa pandemia allá, entonces no es que haya pasado a un segundo plano, pero como no fue solicitado constantemente y como quien daba la autorización y quien firmaba era la representante, pues ella tampoco me lo solicitó, entonces digamos que durante la pandemia ese proceso se fue como olvidando. Se le concede la palabra al apoderado judicial de la congresista denunciada. Preguntó: ¿Qué significa o qué quiere decir usted cuando refiere que estaban funcionando en pandemia? Contestó: El Congreso nos mandó a todas de virtualidad, solo comunicación o seguimientos tanto a las comisiones como plenarias a través de videollamadas o por Zoom en YouTube, para poder hacer seguimiento de cómo iban los proyectos de ley. Las personas que estaban en otros sectores, en región, el seguimiento se hacía a través del celular, a través de llamadas y el Congreso saca la resolución, inclusive hay una resolución donde las personas que ingresaran para esas fechas o se hicieran novedades de ingreso de UTL tenían que ser de manera virtual. Todo de manera virtual. Las actividades como tal, no había nada específico, no había nada escrito, no sé si debido a esa situación tan diferente. Se daban estas cosas, el departamento fue cerrado en el 2022, el aeropuerto, quedamos bloqueados con el departamento por la nueva variante de la pandemia. Cuando iniciamos semipresencialidad en el Congreso, los que primero ingresaron y era el 50% de los congresistas, fueron ellos. No podíamos asistir ni asistentes ni asesores, nada. Todos hacíamos seguimiento por el teléfono y a medida que fue pasando el tiempo y que se fueron dando todas las medidas y protocolos, las personas fuimos ingresando de a poquito y así de manera gradual. Las personas que estaban en región, pues realmente nosotros siempre hemos manejado con la región el tema del teléfono, por la distancia, por la geografía de mi departamento, porque no es fácil llegar a esas zonas tan alejadas, de poder escuchar a la gente, todo se hace a través del teléfono, la manera de comunicarse con nuestra región y con nuestro departamento y con las zonas más alejadas es a través de un teléfono. No hay otra manera de llegar allá en físico, por todo, por tiempo, por desplazamiento geográfico y por los costos que tienen esos desplazamientos hacia esas zonas. Preguntó: ¿La representante le dijo alguna de las razones de para qué se vinculaba a la señora Otilia, cuál era el papel, el rol o cuál era la función y objetivo de su vinculación a la UTL en ese momento? Contestó: Sí, realmente, nosotros teníamos una debilidad en el equipo de trabajo con relación a ese conocimiento de comunidades y de las zonas no municipalizadas del departamento. Si me permiten explicar cómo es esa geografía en mi departamento, porque es muy importante aclararla, porque necesitábamos eso, necesitábamos ese enlace que hubiera entre las comunidades y entre los corregimientos hacia el Congreso. Necesitábamos esa información y también porque tuvimos una dificultad como en enero de ese mismo año, tuvimos una dificultad en una de las gestiones que hizo la representante, que venía desarrollando desde 2018 para que llegaran obras y el desarrollo al departamento y más en esas regiones tan lejanas. Tuvimos un inconveniente en enero con una balsa pesquera. Era una balsa de acopio que entregaron en enero y con la entrega se tuvieron muchos inconvenientes. La población en esa zona es muy complicada. O sea, hay que saberla llevar y hay que saber organizar con ellos previo a que llegue la obra o a que llegue la infraestructura, porque genera un impacto social muy grande. Como no se dio ese proceso antes de que llegara la obra. Cuando llega la obra, ellos se enteran en terreno que no solamente había una asociación pesquera, sino que había 3



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

asociaciones pesqueras y empezó el conflicto más grande en esa región, por determinar quién iba a funcionar esa asociación. Tuvimos que pensar cada vez más qué necesitamos fortalecer, que esa esa posibilidad de ingresar a alguien en la UTL que tuviera un perfil amplio y conocedor de esas zonas. Conocíamos, ya conocíamos el trabajo de Otilia. Otilia ha sido prácticamente, desde lo que yo la conozco, enfermera, ella fue enfermera y contrató con el Hospital San Rafael de Leticia hace muchísimos años. Ella se conoce todo ese departamento. Mejor dicho, con lupa, conoce cada una de las comunidades conoce las personas, las zonas. Ella fue autoridad en cada una de estas zonas porque en una zona donde no hay un médico donde no hay alguien referente y una enfermera asume ese rol. Y la gente la sigue. Ella es líder en estas zonas. Si ustedes llegasen a cualquier comunidad o corregimiento del departamento la conocen. Saben quién es Otilia. Entonces, ese ese bagaje de ella y esa experiencia que ella tiene nos gustó. Nos gustaron esas experiencias y ese perfil de su hoja de vida para ingresar dentro del trabajo, a la UTL. Así fue como su hoja de vida llega a la UTL de la representante Yénica. Preguntó: ¿Siendo esta la labor del perfil, cuál era el objetivo que se tenía con la vinculación de Otilia, qué labor le dijo la representante que cumpliera o qué labor entendió usted que tenía que cumplir respecto del funcionamiento de la señora Otilia, dentro de, como parte del equipo de la UTL? Contestó: Otilia era la encargada de toda la organización logística. Sí, a eso me refiero con convocar a la población, hacer reuniones previas, organizar todas esas reuniones previas con los líderes y autoridades. Preguntó: ¿Cuál era su papel respecto de la señora Otilia? Contestó: Mi papel era muy básico, pues igual yo estoy aquí desde la ciudad de Bogotá laborando. Yo era la comunicadora, la representante me decía, nos tenemos que desplazar a hacer la entrega, por ejemplo, del muelle de Tarapacá, entonces yo tenía que generar esa comunicación no solo con la señora Otilia, sino con las otras personas del área asistencial que teníamos en zona. ¿Para qué? Para que, de acuerdo a sus perfiles, empezaran a desarrollar todas las acciones para que la representante cuando llegara en terreno tuviera todo, absolutamente todo organizado. Preguntó: ¿Notó usted algún cambio entre el momento en que la señora Otilia estuvo fuera del país y en el que estuvo desarrollando funciones en el territorio nacional? Contestó: Pues como lo dije anteriormente, no. La comunicación y digamos que el seguimiento que yo hacía, todo se hacía por vía telefónica, o sea, la situación continuó igual, lo único es que cuando ya empezaron a abrir aeropuertos, ya empezaron, digamos que a bajar un poco todo ese tema, pues fui en dos ocasiones al departamento y la vi presencialmente. Pero de resto, nuestra comunicación era por teléfono y el cumplimiento de las actividades se daban, o sea, el producto estaba ahí, por ejemplo, cuando la representante llegó al Encanto y a Chorrera, se notaba que se había hecho una actividad previa, o sea, se notaba que se había hecho un proceso de convocatoria, o sea, se notaba que la gente estaba preparada, que la gente ya sabía que iba la representante. La pista en Chorrera para llegar, o sea la pista para llegar al pueblo, digámoslo así, está más o menos como a 40 minutos caminando. Entre 40 y 30 minutos caminando. Entonces toda la gente estaba en la pista, por ejemplo, las reuniones estaban programadas, o sea, las reuniones ya tenían un horario, a la representante le tocó dormir en esta zona y sí estaba cuadrado todo donde ella se iba a quedar, porque en esta zona no existe hoteles ni existe nada de ese tema. Entonces toca ubicarse donde ella pudiera pernoctar y en cuanto a su seguridad pudiera quedarse en esta zona. No cambió, o sea, seguimos teniendo buenos resultados en las actividades y las gestiones que la representante había hecho de obras y demás estaban



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

llegando y se estaban viendo reflejadas en una buena concertación con la comunidad. No queríamos que nos pasara lo mismo que nos pasó en enero con esa balsa de acopio pesquero, no queríamos que se repitiera ese percance social que tuvimos en ese momento y se volviera a presentar en las otras zonas. Se le concede la palabra al solicitante. Preguntó: ¿Cómo corrobora antes de firmar la representante que los funcionarios de la UTL estuvieran cumpliendo con sus funciones? Contestó: Bueno, como ya lo mencioné, antes de pandemia, yo no estaba con el cargo de coordinación, hacía la proyección del certificado por instrucciones de la honorable representante, ella me daba como, digámoslo así, como esa orden me decía, hay que hacer la certificación correspondiente al mes. Ella era la que me daba la instrucción y yo hacía la proyección de ese formato que les mencioné, donde están los nombres y las novedades. Eso era básicamente mi, digamos que mi accionar ahora en el momento de la certificación, ya cuando se inició la pandemia, pues a mí la representante no me volvió a dar esa instrucción. De hacer eso, hacer el diligenciamiento de ese formato. Preguntó: ¿La representante firmaba sin corroborar esas labores que hacían los funcionarios de la UTL, según entiendo en sus palabras. Y además usted nos dijo en otra pregunta de hace poco que ya no se presentaba un informe, yo repito entonces, porque no puede haber pagos sin certificaciones de labores. Cómo hacía si en alguna ocasión le preguntó a usted la representante antes de firmar si estaban cumpliendo con sus labores. Por eso insisto en eso? Contestó: La situación de pandemia fue muy inusual. Entonces eso cambió muchas cosas. Antes de pandemia para generar ese formato de certificación, la representante me daba la orden, obviamente, si ella me daba la orden es porque ya había hecho una verificación y ella pues estaba en terreno y estaba también aquí en Bogotá, pues se evidenciaba en las acciones que nosotros desarrollábamos. Antes de pandemia, nosotros pasábamos informes trimestrales a la coordinadora que estaba en ese momento, que pues era otra persona que estaba en la UTL, que actualmente no está dentro del equipo.

Frente a lo antes dicho por las declarantes en cuanto a los aspectos específicamente cuestionados en el recurso de apelación *-asignación y cumplimiento de funciones-*, la Sala Especial de primera instancia concluyó que estaba acreditado que la señora Rodríguez Lozano **i)** sí tenía funciones asignadas, dirigidas a la coordinación con las municipalidades, áreas no municipalizadas y comunidades indígenas de la región de la Amazonía; se precisó que, por instrucciones de la congresista, no era necesaria su presencia en la ciudad de Bogotá; **ii)** que sus actividades se llevaban a cabo por vía telefónica y por la aplicación *WhatsApp*, las que incluso cumplió cuando estuvo fuera del país, y eran reportadas a la señora Yeimy Duque Ocampo, a quien la congresista le había encomendado su verificación, por lo que no era dable señalar que la denunciada incumplió su deber de ejercer control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de la señora Otilia Rodríguez.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

Según el apelante, tales conclusiones son erradas, pues considera, en síntesis, que las declarantes debieron aportar pruebas que soportaran sus dichos, por lo que sus versiones no son creíbles.

En cuanto al sistema probatorio que enmarca los procesos de pérdida de investidura, debe decirse que, por regla general, corresponde al de la libertad probatoria y libre apreciación²⁵, de manera que, en aplicación de dicho principio, cualquier medio de prueba puede ser utilizado para acreditar los hechos y circunstancias que son objeto de debate, siempre que se respeten las garantías constitucionales y los requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba. Por su parte, el juzgador debe valorar los medios de prueba que integran el material probatorio a partir de la sana crítica, “*sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia y validez de ciertos actos*” -artículo 176 del CGP-.

Sobre la carga de la prueba, igualmente ha considerado la jurisprudencia de esta Sala que esta recae sobre el solicitante de la pérdida de investidura²⁶, quien debe acreditar los elementos objetivo y subjetivo de la causal que invoca²⁷, incluso sin que sea dable afirmar que opera una inversión de dicha carga, dado el carácter sancionatorio del proceso y la aplicación de la presunción de inocencia²⁸.

²⁵ “El artículo 176 del CGP toma decidido partido por el sistema de la libre apreciación al disponer que ‘Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia y validez de ciertos actos’, adicionando en el inciso segundo que ‘El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba’. LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Op cit.*, Pág. 119.

²⁶ La carga de la prueba en los procesos de pérdida de investidura recae sobre el actor; esta es la regla general en los procesos de que conoce la justicia contenciosa administrativa, así: “La referida norma legal desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo: “*incumbit probatio qui dicit non qui negat*”. Ello se traduce, en los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, en que quien pretende determinado efecto jurídico debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante, al paso que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa. Si aquel no cumple con su *onus probandi*, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su causa petendi; si es éste, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa, deberá asumir, consiguientemente, un fallo adverso a sus intereses”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de diciembre de 2007, Radicación: 11001-03- 15-000-2006-01308-00(PI), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁷ “[L]a aplicación del principio “*onus probandi incumbit actori*” acogido en el artículo 167 del C.G.P., mueve a decir que corresponde al solicitante de la pérdida de investidura, la demostración de la conducta que reprocha al congresista acusado, tanto en lo que atañe a sus elementos objetivos, como en lo referente al elemento subjetivo del dolo o de la culpa grave”. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de septiembre de 2020, radicación 11001-03-15-000-2019-04145-01(PI). C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

²⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 16. Sentencia de 11 de octubre de 2021, radicación: 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI) C.P. Nicolás Yepes Corrales.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

Considera la Sala que el supuesto que alega el recurrente, por errada valoración probatoria, no está acreditado, pues de la lectura de las conclusiones probatorias de la sentencia apelada, sustentadas en los testimonios aquí analizados, no se deriva que la Sala Especial de Decisión No. 4 hubiera considerado probados hechos ajenos a los razonablemente resultantes del escrutinio de las declaraciones de las señoras Rodríguez Lozano y Duque Ocampo.

Estima la Sala que las respuestas dadas por los testigos ante los cuestionamientos formulados por el magistrado conductor, el solicitante, el apoderado de la congresista denunciada y la representante del Ministerio Público fueron claramente responsivas, se relataron de manera concienzuda y con lujo de detalles, con expresión de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos materia del relato y con claridad respecto de la razón de su conocimiento por parte de los declarantes, sin que a pesar de sus vínculos laborales con la UTL de la denunciada hayan sido motivadas por sentimientos de interés o animadversión que afecten su credibilidad o imparcialidad, tanto así que ni siquiera fueron objeto de tacha por parte del solicitante, de modo que sus dichos, por sí solos y confrontados entre sí, resultan verosímiles, sobre todo teniendo en cuenta la época en que se desarrollaron las situaciones narradas, para la cual constituye un hecho notorio que debían apreciarse en el marco de las restricciones impuestas a partir de la pandemia generada por la propagación del virus Covid-19 y las estrategias adoptadas para que nuestra sociedad siguiera adelante con sus actividades *-entre ellas las laborales-* apelando a la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones²⁹.

La alegada ausencia de prueba documental que respalde los dichos de los testigos no tiene la entidad para restarles credibilidad, en tanto no constituye una tarifa legal o una solemnidad prescrita por el ordenamiento para la eficacia del testimonio y, por el contrario, la limitación del alcance de la prueba testimonial solo tiene previsión legal en los términos del artículo 225 del CGP³⁰, los cuales no tienen ocurrencia en este caso.

²⁹ Para la doctrina se entiende como hecho notorio “aquel que dadas las características que originaron su ocurrencia se supone conocido por la generalidad de los asociados, cualquiera que sea el grado de cultura y conocimientos, dentro de un territorio y en cierta época, pues la notoriedad puede ser mundial, continental, regional o puramente municipal y está referida a un determinado lapso (...)”. LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Op cit.*, Págs. 74-75.

³⁰ ARTÍCULO 225. LIMITACIÓN DE LA EFICACIA DEL TESTIMONIO. La prueba de testigos no podrá suplir el escrito que la ley exija como solemnidad para la existencia o validez de un acto o contrato.

Cuando se trate de probar obligaciones originadas en contrato o convención, o el correspondiente pago, la falta de documento o de un principio de prueba por escrito, se apreciará por el juez como



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

Debe destacarse que incluso el mismo solicitante tuvo la oportunidad para indagar en la diligencia de testimonios sobre los soportes documentales que ahora echa de menos, pero optó por no formular preguntas sobre este aspecto, dejando de lado en ese momento la carga que le correspondía y que pretendió subsanar con una petición de pruebas en segunda instancia que fue denegada, por su clara improcedencia³¹.

Sobre el cumplimiento de las funciones previstas para el cargo de Asistente II, infiere la Sala que las desempeñadas en el territorio por la señora Rodríguez Lozano, tales como 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, se enmarcaban en *“Colaborar en todas y cada una de las actividades desarrolladas por el honorable Representante”* y en *“las demás”* que se asignaran, según la cláusula abierta contenida en el Manual de Funciones de la Cámara de Representantes -*artículo 18 de la Resolución No. MD 1095 del 24 de junio de 2010-*.

Finalmente, en gracia de discusión, es claro que la señora Rodríguez Lozano reintegró los dineros recibidos como retribución durante el tiempo en que estuvo fuera del país, con lo que cualquier daño al erario fue materialmente remediado³².

Al constatar la Sala que la valoración probatoria realizada en la sentencia apelada no incurrió en yerros de apreciación y que sus conclusiones son plausibles en el marco de la sana crítica y la autonomía funcional, se concluye que los reparos

un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias en que tuvo lugar haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión.

³¹ En providencia de 17 de julio de 2023, la magistrada sustanciadora denegó la petición de pruebas realizada junto con el recurso de apelación, en la que, entre otras, el solicitante requirió *“2. Solicitar a YÉNICA SUGEIN AGOSTA INFANTE, que remita al proceso documentos, CORREOS O MENSAJES DE WHATSAPP, en donde se pruebe que OTILIA RODRÍGUEZ LOZANO alguna vez fue requerida para alguna función, o se le asignaron funciones directas, diferente a las legales, detalladas en el artículo 18 de la Resolución 1095 de 2010 (manual de funciones), por parte de la congresista YÉNICA SUGEIN AGOSTA INFANTE. Si no existen esos documentos, que así lo confirme en su respuesta”*.

Como sustento de la decisión se expuso: *“Vale destacar que el recurrente no sustentó su petición probatoria en ninguna de las causales de excepción señaladas en el artículo 212 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a lo que se suma que el despacho tampoco encuentra que ninguno de los medios probatorios solicitados en esta instancia cumpla con los supuestos previstos en la norma en cita”*. Providencia visible en el índice 18 del registro de actuaciones de SAMAI.

³² Según 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 realizó el correspondiente reintegro el 10 de febrero de 2023 a través del comprobante de consignación del Banco BBVA al número de cuenta 0130309090100000982 a nombre de la Cámara de Representantes, por la suma de \$20'123.917,20. Documento visible en el índice 47 del registro de actuaciones de primera instancia en SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

planteados por el recurrente carecen de vocación de prosperidad y que el tercer requisito del elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura invocada, alusivo a la “*indebida destinación*”, no se encuentra acreditado en el proceso, ya que la vinculación de la señora Otilia Rodríguez Lozano a la UTL de la denunciada tuvo como finalidad el cumplimiento de funciones concretas relacionadas con el desarrollo de su labor en representación de la comunidad del departamento del Amazonas, por el cual fue electa como congresista, funciones que fueron cumplidas por la funcionaria y supervisadas por la persona designada por la congresista.

En estas condiciones, la Sala se ve relevada de acometer el análisis del elemento subjetivo, atinente a la responsabilidad derivada de la actuación dolosa o gravemente culposa que se alega por el solicitante, por lo que se confirmará la sentencia apelada.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 5 de junio de 2023, proferida por la Sala Cuarta Especial de Decisión de esta Corporación, mediante la cual se negó la solicitud de pérdida de investidura presentada en contra de la congresista Yénica Sugein Acosta Infante, representante a la cámara por la circunscripción electoral del departamento del Amazonas.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente y remítase copia de esta providencia a la mesa directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior, para lo de su cargo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 1881 de 2018. Por Secretaría General de la Corporación procédase de conformidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente



Radicación: 11001-03-15-000-2023-00145-01 [PI]
Solicitante: José Manuel Abuchaibe Escolar
Congresista: Yénica Sugein Acosta Infante
Referencia: Pérdida de investidura - Segunda instancia [Ley 1881 de 2018]

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Con aclaración de voto

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

MARÍA ADRIANA MARÍN

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Con aclaración de voto

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Con aclaración de voto

WILSON RAMOS GIRÓN

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Con aclaración de voto

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Con aclaración de voto

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

NICOLAS YEPES CORRALES
Con aclaración de voto

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



[EXPEDIENTE DIGITAL]