



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., primero (1) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

Radicación: 11001-03-15-000-2016-02995-00

Recurrente: LUIS ENRIQUE SALAS MOISÉS

**Asunto: RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN –
PÉRDIDA DE INVESTITURA**

ACLARACIÓN DE VOTO

Con el respeto que profeso por las decisiones de la Sala mayoritaria, me permito expresar las razones que me llevaron a aclarar el voto respecto de la decisión adoptada a través de la providencia de 24 de octubre de 2023, mediante la cual se resolvió declarar infundado el recurso extraordinario especial de revisión promovido por el señor Luis Enrique Salas Moisés contra la sentencia del 20 de septiembre de 2011, por medio de la cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decretó la pérdida de su investidura como congresista.

La razón de mi aclaración parte de señalar que, si bien comparto las conclusiones de la Sala al estudiar el caso concreto, en la sentencia se incluyen algunas consideraciones frente a las cuales estimo necesario indicar lo siguiente.

En primer lugar, en el párrafo 57 se expuso:

⁵⁷Para resolver este cargo de revisión, es importante precisar que dada la naturaleza excepcional y extraordinaria del recurso especial de revisión, este no es el escenario propicio para reabrir el análisis probatorio surtido en la instancia ordinaria. Por esa razón, la Sala no se pronunciará sobre el alcance y el valor de las pruebas aportadas o practicadas en el proceso y se abstendrá de emitir un juicio sobre el análisis que realizó el juez de la



Radicación: 11001-03-15-000-2016-02995-00
Recurrente: LUIS ENRIQUE SALAS MOISÉS
Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN
ACLARACIÓN DE VOTO

pérdida de investidura sobre dichas probanzas, por cuanto ello no corresponde a la naturaleza, alcance y propósitos de este mecanismo procesal.

Frente a lo consignado en el párrafo transcrito, considero que, dado el alcance de las causales del recurso extraordinario de revisión invocadas por el recurrente, entre ellas la relativa a la *“falta al debido proceso”*¹, no es dable señalar en términos absolutos que en esta sede no es procedente evaluar el análisis probatorio realizado en la providencia cuestionada, ya que es posible que la causal se sustente, como en este caso, en una supuesta indebida valoración de las pruebas por parte de la Sala Plena Contenciosa, por lo que, en ese contexto, el análisis de fondo implicaría examinar si los yerros invocados en el recurso extraordinario se configuraron o no.

Como se expuso en la providencia materia de aclaración, uno de los rasgos distintivos del recurso extraordinario especial de revisión previsto en la Ley 144 de 1994, radica en que admite como causales adicionales a las consagradas en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aquellas originadas en el

¹ Según los antecedentes de la providencia, el recurso se sustentó en las causales de revisión previstas en el numeral 1º del art. 188 del Código Contencioso Administrativo y en el art. 17 de la Ley 144 de 1994, que consideró configuradas bajo los siguientes argumentos:

^{10.} *Según el recurrente, la sentencia impugnada está afectada de nulidad, por haberse fundado en unos “testimonios falsos que adulteraron la realidad” (sic) y que llevaron a la Sala Plena Contenciosa a tener por demostrada la conducta consistente en “inducir a otros a realizar contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos”. Al sustentar la anterior afirmación, asegura que los testimonios rendidos por Martha Liliana Santander Bueno y José Darío Vargas Avendaño, fueron desestimados por la Corte Suprema de Justicia en los procesos identificados con los radicados 37102 y 39014, por cuanto ellos “no fueron veraces y tenían ánimo retaliatorio contra su jefe de la UTL Luis Enrique Salas Moisés”.*

^{11.} *Adujo además que el fallo objeto de revisión vulneró el debido proceso por haber decretado la pérdida de la investidura que ostentaba el señor Salas Moisés, a pesar de no obrar en el expediente las “pruebas documentales bancarias y contables” que en su criterio eran indispensables “para comprobar los supuestos pagos periódicos realizados por las fingidas víctimas” (sic).*

^{12.} *Aparte de ello, el recurrente señaló que la mencionada vulneración ocurrió además por la interpretación extensiva que se hizo de la causal descrita en el art. 183-4 Constitucional, pues dicha norma se circunscribe a la “indebida destinación de dineros públicos”, y por lo mismo no es dable incluir dentro de dicho supuesto normativo, las actividades de labor social adelantadas por diferentes miembros de la UTL, pues “las personas no pueden ser catalogadas como dinero” (sic).*



Radicación: 11001-03-15-000-2016-02995-00
Recurrente: LUIS ENRIQUE SALAS MOISÉS
Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN
ACLARACIÓN DE VOTO

desconocimiento del debido proceso y del derecho de defensa, causales estas últimas de textura abierta en las que se pueden encuadrar los cuestionamientos a la evaluación de las pruebas.

Situación distinta a lo anterior, es que, so pretexto de alegar una falta al debido proceso, la intención del recurrente, a partir de la argumentación presentada, sea propiciar una nueva instancia en la que se reabra la discusión frente a la configuración o no de la causal de pérdida de investidura, lo que resulta a todas luces improcedente en sede extraordinaria.

En segundo término, en la providencia materia de aclaración se hizo un recuento muy juicioso sobre los alcances de la causal de pérdida de investidura con fundamento en la “*indebida destinación de dineros públicos*”; sin embargo, al referirse a la sentencia proferida por la Sala Plena Contenciosa el 10 de mayo de 2022², se afirmó que:

(...) la argumentación allí planteada no conlleva una variación de la jurisprudencia consolidada de la Corporación y, por lo mismo, tan solo refleja la posición mayoritaria de los miembros de la Sala Plena al considerar que en ese caso concreto no era procedente declarar la pérdida de investidura del Representante a la Cámara acusado, más por razones de interpretación fáctica, que por fundamentos relacionados con el marco teórico de interpretación de la causal, sobre lo cual se presentaron varias aclaraciones y salvamentos de voto. Dicho de otra manera, con la expedición de esa providencia, no se tuvo la intención expresa de rectificar o cambiar la línea jurisprudencial de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sobre la materia.

Discrepo de tal entendimiento, pues, a pesar de los salvamentos y aclaraciones de voto que se presentaron en esa oportunidad, lo cierto es que la sentencia planteó elementos teóricos en torno a la configuración de la causal de indebida destinación de dineros públicos, los cuales hacen parte de la ponencia aprobada por la mayoría reglamentaria, de manera que constituyen pautas jurisprudenciales con incidencia en la línea trazada

² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 10 de mayo de 2022, proferida en el expediente núm. 11001-03-15-000-2019-00771-01. C.P. Martín Bermúdez Muñoz.



Radicación: 11001-03-15-000-2016-02995-00
Recurrente: LUIS ENRIQUE SALAS MOISÉS
Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN
ACLARACIÓN DE VOTO

por el pleno de la corporación y aplicables a este tipo de casos cuando sea pertinente a partir de los supuestos fácticos de la solicitud.

En este orden de ideas, no comparto que se desconozca el alcance de la mencionada sentencia del 10 de mayo de 2022, lo que me obliga a aclarar el sentido del voto emitido para acompañar la decisión.

Finalmente, en la providencia dictada por la Sala se concluye que *“la fijación del concepto sobre ‘destinación indebida’ y ‘dineros públicos’ no contraviene la regla de interpretación restrictiva de obligatoria observancia en la aplicación de normas que limitan derechos fundamentales”*, pues la interpretación que se realizó en la sentencia que se acusa se considera razonada y ajustada a los fines perseguidos por la norma constitucional y a la intelección restrictiva que corresponde realizar en el juicio de pérdida de investidura.

En la sentencia dichas conclusiones se derivan del análisis de la naturaleza constitucional de las causales de pérdida de investidura a partir de los siguientes temas: **i)** las causales de pérdida de investidura derivan su fuerza normativa directamente del texto constitucional; **ii)** la interpretación de las causales de pérdida de investidura no se agota en el entendimiento literal de sus enunciados; **iii)** el principio de legalidad y las normas de textura abierta; **iv)** la interpretación restrictiva; **v)** alcance dado a la causal de *“indebida destinación de dineros públicos”* por la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; y **vi)** aspectos relevantes de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo sobre la indebida destinación de dineros públicos.

Estimo necesario señalar que la delimitación de los supuestos en los que se configura una causal de textura abierta, como la de indebida destinación de dineros públicos, exige un especial cuidado de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como juez natural de la pérdida de investidura, pues le corresponde preservar las garantías del debido proceso en favor del



Radicación: 11001-03-15-000-2016-02995-00
Recurrente: LUIS ENRIQUE SALAS MOISÉS
Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN
ACLARACIÓN DE VOTO

congresista denunciado, en particular las relativas al principio de legalidad y la tipicidad de la causal, aspecto sobre el cual me permito referir las consideraciones efectuadas por la Sala Plena Contenciosa en la mencionada sentencia de 10 de mayo de 2022³, en relación con las conductas que llenan de contenido la causal.

Como lo expuso la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la mencionada sentencia de 10 de mayo de 2022, con carácter de precedente vinculante, la interpretación de la causal de pérdida de investidura relativa a la indebida destinación de dineros públicos debe ser restrictiva, racional y proporcional, con pleno respeto del debido proceso, dada la severa consecuencia que se deriva de la prosperidad de la solicitud, en tanto restringe en forma permanente el derecho político del sancionado a ser elegido en cargos de elección popular.

En los anteriores términos quedan expuestas las razones de mi aclaración de voto.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

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.



³ Ibidem.