



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-01705-01
Solicitante: DIEGO VÁSQUEZ CONTRERAS
**Congresista
acusado:** JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO

Tesis: No incurre en las causales de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos y tráfico de influencias el congresista que confiere poder a un miembro de su UTL para notificarse del auto de apertura de una investigación disciplinaria seguida en su contra.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el solicitante contra la sentencia proferida el 28 de julio de 2023 por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura número 19 que negó la desinvestidura del señor Jairo Alberto Castellanos Serrano, senador de la República, elegido para el período constitucional 2022-2026.



I.- SÍNTESIS DEL CASO

1.1.- La causal de pérdida de investidura invocada¹

El solicitante, actuando en nombre propio, pidió que se decretara la pérdida de la investidura del congresista por indebida destinación de dineros públicos y por tráfico de influencias.

1.2.- Los hechos que dan sustento a la causal alegada²

El solicitante informó que la Procuraduría General de la Nación inició un proceso disciplinario con radicado nro. IUS E-2022-74075-IUC D-2023-274-9777 en contra del congresista, debido a que, según indicó, favoreció a un cuñado con diferentes contratos mientras fue alcalde de Toledo, Norte de Santander.

Aseguró que el congresista, en lugar de pagar los servicios profesionales a un abogado, otorgó poder especial a su asesora grado 1 de la unidad de trabajo legislativo- UTL, María Camila Rivera López, para que asumiera la defensa técnica en el mencionado proceso disciplinario.

Alegó que la UTL de los congresistas "*se pagan de nuestros impuestos*" y su finalidad es cumplir funciones exclusivamente legislativas, "*no para hacer favores personales a los senadores y representantes, y menos para que ejerzan como abogados*" para la defensa de aquellos.

Indicó que a la señora María Camila Rivera López le reconocieron personería para actuar en el precitado proceso disciplinario, y agregó que el congresista es abogado, por lo que fue plenamente consciente de la falta cometida.

¹ Visto en el índice 2 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

² Visto en el índice 2 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.



Anotó que el congresista utilizó indebidamente los recursos públicos y aprovechó su investidura para evitar pagar un abogado y, en su lugar, emplear a la asesora legislativa para que ejerciera la defensa técnica en el proceso disciplinario, cuando los asesores legislativos son funcionarios públicos y deben dedicarse exclusivamente a tareas legislativas.

1.3. Fundamento de las causales invocadas³

Para sustentar la indebida destinación de dineros públicos citó jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, indicando que esta causal se configura cuando los recursos públicos son destinados a una finalidad prohibida por la ley, tal como sucedió en este caso, por cuanto el congresista no puede utilizar a los funcionarios de la UTL para evitar pagar un abogado que lo represente en un proceso disciplinario.

Frente a la causal de tráfico de influencias, manifestó que el congresista ordenó u obligó a otro servidor público a que asumiera la defensa dentro del proceso disciplinario que se adelanta en su contra, y el beneficio obtenido es que, al abusar del poder como senador, *“no pagó abogado, sino que se lo pagó la sociedad de sus impuestos”*.

Expuso que está demostrado el dolo en la conducta del congresista puesto que es abogado *“y ha nombrado a la misma funcionaria pública en otras causas penales para que lo represente”*.

2.- Contestación por parte del congresista⁴

El congresista acusado, actuando por conducto de apoderado judicial, presentó escrito de respuesta a la solicitud de pérdida de investidura.

³ Visto en el índice 2 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

⁴ Visto en el índice 23 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.



Manifestó que es cierto que actualmente se adelanta una investigación disciplinaria en su contra en la Procuraduría General de la Nación, pero que, en el referido proceso, no se ha proferido pliego de cargos, ni decisión de primera instancia.

Alegó que la abogada María Camila Rivera López el 22 de febrero de 2023 simplemente llevó a cabo una averiguación administrativa, en el sentido de notificarse del auto de apertura de la investigación disciplinaria de fecha del 12 de enero de 2023, por cuanto el congresista *"no pudo hacerlo directamente por sus diferentes compromisos como parlamentario"*.

Agregó que no es cierto que a la abogada María Camila Rivera López, integrante de la UTL, se le haya conferido poder especial para *"ejercer su defensa técnica"* en la investigación disciplinaria; prueba de ello es que dicha funcionaria no actuó dentro de la causa y luego de conocer el contenido de las diligencias, el congresista designó al abogado de confianza para que lo representara.

Argumentó que no incurrió en la causal alegada, dado que, de los hechos invocados, no se desprende una indebida destinación de dineros públicos, toda vez que no hay ninguna prueba en el expediente en la que se verifique que exista una afectación a las finanzas públicas.

Acotó que la causal no se configura por el simple hecho de que la señora María Camila Rivera López, miembro de la UTL, haya adelantado una labor secretarial consistente en un acto de notificación del auto de apertura de la investigación con el radicado nro. IUS E-2022-74075-IUC D-2023-274-9777, pues ello no implica afectar los recursos públicos como lo aduce el solicitante.

Refirió que el poder que le confirió a la señora María Camila Rivera López tenía por objeto, única y exclusivamente, la revisión y notificación del auto de apertura de la precitada causa disciplinaria, por lo que insistió que la



actuación de dicha funcionaria solo se limitó a la notificación y solicitud de copias. Aseveró que dicho poder fue revocado el 15 de marzo de 2023.

En cuanto al elemento subjetivo, aludió que el hecho de que una funcionaria de la UTL haya llevado a cabo un acto de notificación no implica la intención del congresista de afectar los recursos públicos que le fueron asignados para integrar y poner en funcionamiento la UTL.

Frente a la causal de tráfico de influencias, señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, se produce cuando el congresista se aprovecha de su calidad ante otro servidor público con el fin de provocar un estado de presión, coacción o pérdida de autonomía en la adopción de una decisión o asunto de su competencia con el fin de obtener un beneficio.

Aseguró que el hecho de solicitarle a una funcionaria de la UTL que se notifique del auto de apertura de la investigación disciplinaria no se adecúa a los presupuestos para la configuración de la causal de tráfico de influencias. En este punto acotó que no hay un solo hecho o prueba que apunte siquiera a sospechar o suponer que el congresista se valió de su investidura para coaccionar a un miembro de su UTL para notificarse y obtener copias de una investigación disciplinaria que se adelanta en su contra.

3. La sentencia de primera instancia⁵

La Sala Especial de Decisión de Pérdida de investidura número 19, en sentencia proferida el 28 de julio de 2023, negó las pretensiones de la demanda.

En cuanto a la causal de indebida destinación de dineros públicos, consideró que no estaba configurada, dado que no se probó que hayan sido indebidamente destinados los dineros públicos.

⁵ Visto en el índice 48 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.



Para ello, indicó que se aportaron copias de las actuaciones adelantadas en el expediente con radicado nro. IUS E-2022-74075-IUC D-2023-274-9777 y que, una vez revisadas, era posible concluir que no se demostró que el congresista haya conferido poder a una de las integrantes de la UTL para que *“asumiera su defensa técnica”*, como lo afirma el solicitante.

Lo anotado, por cuanto está acreditado que la gestión que adelantó la abogada María Camila Rivera López consistió en la notificación personal del auto de apertura de la investigación disciplinaria y solicitud de copias, en los términos conferidos en el poder; y, además, no ejerció ninguna de las facultades previstas por el artículo 77 del Código General del Proceso. En ese sentido, afirmó que no era posible evidenciar que la mencionada funcionaria haya destinado parte de su tiempo de trabajo a la defensa técnica de su jefe.

Agregó que, al margen de lo dicho, la labor encomendada por el congresista a la funcionaria correspondió a la descrita por el artículo 71 del CPACA que establece que *“cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre (...) el autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho por no realizada”*.

Añadió que, acorde con el artículo 67 del CPACA, toda notificación personal lleva consigo la entrega de copias, *“por lo que ese poder pudo ser conferido a un abogado o a cualquier otra persona, de donde se desprende que su intención nunca fue la de conferir un poder para que ejerciera su defensa técnica”*.

Por lo tanto, consideró que no estaba comprobada la indebida destinación de dineros públicos de manera directa o indirecta, es decir, que el congresista haya utilizado instrumentos para cambiar la destinación de los dineros públicos.



Respecto de la causal de pérdida de investidura por tráfico de influencias, indicó que, de las pruebas que obraban en el expediente, no se desprendía que el congresista hubiera ejercido alguna presión en contra de la abogada María Camila Rivera López, puesto que, del testimonio que aquella rindió en este proceso, no se observaba que la haya presionado anteponiendo su condición de senador para que aceptara el poder que le confirió a efectos de notificarse del auto de apertura de la investigación disciplinaria y solicitar la expedición de copias.

Advirtió que no estaba acreditado que el congresista hubiera ofrecido alguna dádiva a la precitada funcionaria con el fin de que aceptara el poder conferido y la labor encomendada no se trataba de un asunto que estuviese conociendo o que debía conocer por las funciones a cargo de las UTL.

4. El recurso de apelación⁶

El solicitante interpuso recurso de apelación contra la decisión de primera instancia con fundamento en lo siguiente:

Manifestó que era indistinto que la abogada María Camila Rivera López haya hecho una o todas las actuaciones posibles como defensora, basta con demostrar que actuó "*como defensora de su jefe*" en el proceso disciplinario siendo servidora pública para que se configure la causal.

Expuso que, contrario a lo señalado por la Sala de Decisión nro. 19, el que un congresista haya utilizado a una funcionaria de la UTL para adelantar labores personales "*como representarlo dentro de un proceso disciplinario (así sea en una simple notificación personal o labor administrativa) es un abuso de poder que compromete la recta administración de recursos públicos, demostrándose así la indebida destinación de dineros públicos*".

⁶ Visto en el índice 53 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.



Argumentó que “*los recursos públicos que pagamos todos los colombianos para que cada congresista tenga un equipo de UTL no son para que ellos los usen en asuntos distintos y ajenos a su competencia, solo para ahorrarse honorarios de abogado, más aún si se tiene en cuenta que el demandado gana 40 millones mensuales en promedio*”.

Destacó que la abogada María Camila Rivera López, en la declaración rendida, confesó que no recibió honorarios por su gestión, lo que indica que su contraprestación fueron los recursos públicos que percibe como funcionaria de la UTL.

Por último, adujo que era obvio que, si el acusado no fuera congresista y jefe de la UTL, la abogada María Camila Rivera López no hubiera aceptado representarlo en el proceso disciplinario, lo que demuestra el tráfico de influencias.

5. Trámite en segunda instancia

Una vez concedido el recurso de apelación por haber sido interpuesto y sustentado en oportunidad⁷, fue asignado por acta de reparto del 11 de septiembre de 2023⁸. Por auto del 12 de septiembre de 2023 se admitió y se corrió traslado por tres días al congresista acusado y al Ministerio Público para que se pronunciaran⁹.

El apoderado del senador acusado recorrió el traslado y solicitó fuera confirmada la decisión de primera instancia, para lo cual expuso¹⁰ que en el recurso de apelación no se indicó cuál fue el error en el que incurrió la decisión de primera instancia para que ésta sea revocada. Reiteró que el

⁷ Visto en el índice 58 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

⁸ Visto en el índice 2 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-01 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

⁹ Visto en el índice 4 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-01 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

¹⁰ Visto en el índice 10 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-01 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.



solicitante olvidó por completo que la conducta desplegada por la funcionaria de la UTL consistente en notificarse del auto de apertura de la investigación no produjo una afectación al patrimonio público.

El **Procurador Delegado con Funciones Mixtas Seis para la Conciliación Administrativa** fue notificado personalmente vía correo electrónico del auto que admitió el recurso de apelación el 21 de septiembre de 2023¹¹, se fijó en lista por el término de tres (3) días el 26 de septiembre de 2023¹²; no obstante, remitió el concepto el sábado 30 de septiembre de 2023¹³, de manera que, por haber sido presentado extemporáneamente, no se tendrá en cuenta.

Surtido el trámite procesal correspondiente, la Sala procederá a proferir sentencia de segunda instancia.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de la presente solicitud de pérdida de investidura, atendiendo lo previsto por los artículos 184 y 237-5 de la Constitución Política, así como lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996, el artículo 2 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 34 del Acuerdo nro. 080 del 12 de marzo de 2019 proferido por la Sala Plena de esta Corporación.

¹¹ Visto en el índice 4 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-01 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

¹² Visto en el índice 11 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-01 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

¹³ Visto en el índice 13 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-01 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.



2.- Hechos probados

En el proceso está acreditado lo siguiente:

2.1.1. El 6 de febrero de 2023 la secretaria de la Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación remitió al señor Jairo Alberto Castellanos Serrano, vía correo electrónico y también a la dirección de senado de la República, el oficio nro. 330- 2023 en el que se indicaba lo siguiente¹⁴:

"[...] Referencia: Expediente IUS E-2022-740475 IUC D-2023-2749777

Respetado Señor,

Por medio de la presente me permito citarlo a que comparezca ante esta secretaria ubicada en la calle 16 N° 6-66 Bogotá, piso 21 Edificio Avianca dentro de los 5 días siguientes al recibo de la presente comunicación con el fin de notificarle de manera personal el auto calendarado 12 de Enero del 2023, por medio del cual se ordenó la APERTURA DE INVESTIGACION DISCIPLINARIA en su contra en el expediente de la referencia providencia proferida por la Sala Disciplinaria de Instrucción. Lo anterior de conformidad con los artículos 120,121,123 y 127 de la Ley 1952 de 2019.

En caso de no presentarse dentro de los 15 días siguientes para ser notificado de manera personal en esta secretaria, se procederá a la notificación por edicto, en los términos del artículo 127 del Código General Disciplinario.

Finalmente le informo que de conformidad con el artículo 122 del Código General Disciplinario la notificación del auto de apertura de investigación podrá surtir de manera electrónica para lo cual y en caso que sea su deseo le solicito remitir autorización por escrito a los correos electrónicos dhortua@procuraduria.gov.co, mcfonseca@procuraduria.gov.co y/o jrojasn@procuraduria.gov.co [...]"

2.1.2. El 22 de febrero de 2023 se radicó en la Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General el poder conferido por el señor Jairo Alberto Castellanos Serrano a la abogada María Camila Rivera López, que fue otorgado en los siguientes términos¹⁵:

¹⁴ Visto en el índice 13 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

¹⁵ Visto en el índice 2 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.



"[...] REFERENCIA: PODER PARA REVISIÓN EXPEDIENTE Y NOTIFICACIÓN

Expediente IUS E-2022-740475 IUC D-2023-2749777

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO, (...) en mi calidad de senador denunciado, respetuosamente le manifiesto a usted, que por medio del presente escrito confiero poder especial, amplio y suficiente a la Doctora MARIA CAMILA RIVERA LOPEZ, mayor de edad, identificado (a) con (...) portador (a) de la Tarjeta Profesional No. 244.345 del C. S. J, para que en mi nombre y representación revise expediente, se notifique y realice las actuaciones a que haya lugar en esta etapa del proceso.

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

2.1.3. Está acreditado que el 22 de febrero de 2023 la abogada María Camila Rivera López, "en su calidad de apoderada del investigado Jairo Alberto Castellanos Serrano (aporta poder)", se notificó del auto de apertura de investigación disciplinaria proferido el 12 de enero de 2023 en el expediente nro. IUS E-2022-74075-IUC D-2023-274-9777¹⁶.

2.1.4. Por correo electrónico enviado el 22 de febrero de 2023, la Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación le indicó a la abogada María Camila Rivera López que, conforme a la solicitud de copias del expediente disciplinario que hizo en la diligencia de notificación personal, adjuntaba los archivos correspondientes¹⁷.

2.1.5. El 14 de marzo de 2023, el abogado Camilo Araque Blanco remitió a la Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación escrito en el que el señor Jairo Alberto Castellanos Serrano le confería poder "especial, amplio y suficiente (...) para que me represente y ejerza mi defensa técnica dentro del proceso disciplinario que adelanta la entidad en mi contra". Agregó que "mi apoderado queda revestido de las más amplias facultades, incluyendo las de renunciar, reasumir, conciliar, transigir y sustituir y todas aquellas propias del contrato de

¹⁶ Visto en el índice 2 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

¹⁷ *Ibidem*.



mandato regulado en el artículo 77 del Código General del Proceso y demás normas concordantes”¹⁸.

2.1.6. El 15 de marzo de 2023 el señor Jairo Alberto Castellanos Serrano radicó en la Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación escrito en el que revocó el poder que había conferido a la abogada María Camila Rivera López¹⁹.

2.1.7. El 16 de marzo de 2023, el Procurador Delegado de la Sala Disciplinaria de Instrucción resolvió “*admitir la revocación del mandato otorgado a la Dra. María Camila Rivera López*” y reconoció personería al abogado Camilo Araque Blanco como apoderado del investigado.

3.- Análisis de la sala

El solicitante apeló la decisión de primera instancia con fundamento en que sí está configurada la causal de indebida destinación de dineros públicos, así como el tráfico de influencias, por lo que, para resolver el recurso, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo examinará los presupuestos para la configuración de cada una de las causales.

3.1. La indebida destinación de dineros públicos

El numeral cuarto del artículo 183 de la Constitución Política establece que los congresistas perderán su investidura por indebida destinación de dineros públicos. Frente a esta causal, la Corporación ha dicho que no está definida en la Constitución ni en las normas legales que regulan el ejercicio de la acción de pérdida de investidura y por ello ha explicado que se configura cuando el elegido destina los dineros públicos a unas finalidades y cometidos estatales distintos a los establecidos en la

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*



Constitución, la ley y los reglamentos, como ocurre en los siguientes casos²⁰:

a) cuando destina los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados; b) cuando los destina a objetos, actividades o propósitos autorizados, pero diferentes a los cuales esos dineros se encuentran asignados; c) cuando aplica los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento; d) cuando esa aplicación se da para materias innecesarias o injustificadas; e) cuando la destinación tiene la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros, y f) cuando la destinación tiene la finalidad de derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceros.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación ha señalado que el énfasis interpretativo de la causal no se fija sobre la expresión “*dineros públicos*”, sino sobre la forma en que puede llevarse a cabo su correcta destinación²¹, por lo que ha sostenido que la indebida utilización de dineros públicos se produce de dos formas, a saber, directa, cuando el congresista actúa como ordenador del gasto y destina indebidamente el dinero, bien sea para obtener finalidades particulares o para destinarlo a fines distintos, e indirecta, cuando la conducta del congresista propicia una destinación distinta a pesar de que el gasto fue debidamente ordenado²². Por lo tanto, en esta causal puede incurrir no solo el ordenador del gasto, sino todo congresista cuando cambia la destinación de los recursos públicos²³.

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de octubre de 2000. C.P. Darío Quiñones Pinilla. Expedientes AC 10529 y AC 10968.

²¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de noviembre de 2001. C.P. Ligia López Díaz. Expediente radicación nro. 2001 010101.

²² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de febrero de 2017. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2015 01564 00. Acumulado.

²³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de septiembre de 2011. C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2010 01357 00.



Precisado cuando los congresistas pueden incurrir en indebida destinación de dineros públicos, se recuerda que, para que se configure la causal, deben estar reunidos los siguientes requisitos²⁴:

- (i) Que se ostente la condición de congresista.
- (ii) Que se esté frente a dineros públicos, es decir, que provengan de una actividad económica del Estado.
- (iii) Que los dineros públicos sean indebidamente destinados.

Examinados en el caso concreto, se advierte que el primer elemento no es discutido por las partes y está cumplido, toda vez que se acreditó con la copia del formulario E-26 SEN²⁵ del 13 de marzo de 2022, que el señor Jairo Alberto Castellanos Serrano fue elegido senador de la República por la Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza para el período constitucional 2022-2026. Así mismo, fue aportada constancia expedida el 26 de enero de 2023 por el secretario general del senado de la República, en la que informa que el senador Castellanos Serrano tomó posesión del cargo el 20 de julio de 2022²⁶.

El segundo elemento tampoco se cuestiona por las partes y también está cumplido, dado que la jurisprudencia de esta Corporación ha explicado que los dineros con que se paga la nómina de los empleados públicos de las UTL son recursos públicos, puesto que hacen parte del ciclo presupuestal en el componente de gastos y, específicamente, de gastos de funcionamiento²⁷.

²⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 28 de marzo de 2017. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Expediente radicación 11001 03 15 000 2015 00111 00.

²⁵ Visto en el índice 9 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

²⁶ Visto en el índice 9 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

²⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de abril de 2018. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2017 0106200.



En lo relacionado con el tercer elemento, es decir, que los dineros hayan sido indebidamente destinados, se advierte que las partes no controvierten que la abogada María Camila Rivera López haga parte de la UTL del congresista y, en todo caso, se comprueba que es así, acorde con el testimonio que rindió en este proceso.

No obstante, el solicitante en el recurso de apelación alegó que (i) indistintamente de que la funcionaria de la UTL haya hecho una o todas las actuaciones posibles como *defensora*, la causal de pérdida de investidura se configura porque actuó como *defensora* del congresista y, además, que, a diferencia de lo señalado por el *a quo*, (ii) el solo hecho de que una funcionaria de la UTL, que legalmente tiene la finalidad de atender funciones exclusivamente legislativas, se haya notificado del acto de apertura de la investigación disciplinaria adelantada en contra del congresista, comprueba que existió una indebida destinación de dineros públicos, puesto que desarrolló una actividad de tipo personal en su beneficio. Son dos entonces las razones que expone el apelante para que sea revocada la sentencia de primera instancia, a las que nos referiremos en las líneas siguientes:

En cuanto al primer reparo del recurso de apelación, consistente en que la indebida destinación de dineros públicos se configuró porque es indistinto que la funcionaria de la UTL haya hecho una o todas las actuaciones posibles como *defensora* y que basta con demostrar que actuó como *defensora* del congresista en la actuación disciplinaria, se advierte que no le asiste razón al recurrente, por las razones que pasan a explicarse.

(i) De las pruebas documentales obrantes en el proceso, está acreditado que el congresista confirió poder a la abogada María Camila Rivera López, cuya referencia fue "*PODER PARA REVISIÓN EXPEDIENTE Y NOTIFICACIÓN*", y en el cuerpo del mismo se indicó que el propósito era que "*revise expediente, se notifique y realice las actuaciones a que haya lugar en esta etapa proceso*".



De este modo, el poder se concedió con un propósito específico y determinado, consistente en notificarse del auto de apertura de la investigación disciplinaria, revisar el expediente y adelantar las actuaciones propias de esa etapa procesal, como fue la solicitud de copias de las diligencias. En ese sentido, del contenido del poder conferido no se desprende que la finalidad haya sido que la abogada María Camila Rivera López ejerciera la defensa del congresista en la investigación disciplinaria.

En este punto, es pertinente contrastar el contenido del poder que el congresista confirió a la abogada María Camila Rivera López con el que otorgó de forma posterior al abogado Camilo Araque Blanco, puesto que en éste último se indicó que el propósito era que lo representara y ejerciera la defensa técnica en la investigación disciplinaria y, además, en el poder concedió expresamente las facultades previstas por el artículo 77 del Código General del Proceso, las cuales sí habilitan el ejercicio de una defensa técnica.

Por lo señalado, no le asiste razón al recurrente cuando en el recurso de apelación manifestó que la abogada María Camila Rivera López actuó como *defensora* del congresista, toda vez que el poder conferido no tenía ese alcance, sino que limitó a que se notificara de manera personal del auto de apertura de la investigación disciplinaria.

Por otro lado, en lo que se relaciona con el segundo reparo, de conformidad con el cual el solicitante adujo que los recursos públicos utilizados para el pago de la UTL de los congresistas no están previstos para que se utilicen en asuntos distintos "*solo para ahorrarse honorarios de abogado*", la Sala considera que el hecho de que la funcionaria se haya notificado personalmente del auto de apertura de la investigación disciplinaria que se adelantaba en contra del congresista no tiene la connotación que pretende darle el demandante, ni conduce por lo tanto a una indebida destinación de dineros públicos, por los motivos que pasan a señalarse.



(i) El artículo 388 de la Ley 5 de 1992²⁸ regula la Unidad de Trabajo Legislativo- UTL de los congresistas y establece que cada uno de ellos contará, *“para el logro de una eficiente labor legislativa”*, con una unidad de trabajo a su servicio integrada por no más de diez empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada congresista postulará, ante el director administrativo, en el caso de la Cámara, y ante el director general o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o su vinculación por contrato. También dispone que la certificación del cumplimiento de las labores de los empleados y/o contratistas de la UTL será expedida por el respectivo congresista.

Se destaca que el párrafo del precitado artículo dispone que, cuando se trate de la calidad de asesor, podrá darse la vinculación por contrato de prestación de servicios debidamente celebrado y el congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del asesor.

(ii) Además de las pruebas documentales obrantes en el expediente, debe tenerse en cuenta que, por auto del 18 de mayo de 2023, se decretó *“el testimonio de la señora María Camila Rivera López”* solicitado por el apoderado del congresista y se recibió en la audiencia celebrada el 14 de junio de 2023²⁹. Frente al decreto de esta prueba el solicitante no interpuso ningún recurso, ni tampoco lo tachó por estar afectada la imparcialidad de la declarante debido a la relación de dependencia que tiene con el congresista acusado por hacer parte de su UTL, acorde con el artículo 211 del Código General del Proceso.

²⁸ *“Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”*.

²⁹ Visto en el índice 34 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.



Al efecto, de lo informado por la declarante, abogada María Camila Rivera López³⁰, se destaca que, a la pregunta hecha por el apoderado del congresista respecto de las actividades que desarrolló en la investigación disciplinaria, contestó que, *“en el mes de enero de 2023 llegó al correo electrónico que yo reviso diario, porque llegan derechos de petición y citaciones al senador y demás, revisé y llegó una citación de notificación personal en la Procuraduría, mi jefe en ese momento, pues como tiene también trabajo en regiones, no podía asistir a notificarse personalmente y me pidió el favor que lo hiciera, yo asistí y revisé el expediente, procedí a contarle de qué se trataba y procedió él a contratar su abogado de confianza”*.

Lo relatado por la abogada se corrobora con las pruebas documentales, toda vez que está acreditado que el 6 de febrero de 2023 la secretaria de la Sala Disciplinaria de Instrucción de la Procuraduría General de la Nación remitió al congresista vía correo electrónico la citación para que acudiera a notificarse de manera personal del auto de apertura de la investigación disciplinaria. Igualmente se verifica que fue la funcionaria de la UTL quien acudió a notificarse e hizo una solicitud de copias y posteriormente el congresista confirió poder a un abogado para que, tal y como se indicó en el poder, ejerciera la defensa técnica dentro del proceso disciplinario.

También se destaca de la declaración rendida que, a la pregunta hecha por el abogado del congresista sobre si la gestión adelantada afectó de alguna manera o le impidió ejercer sus labores dentro de la UTL, afirmó que no, y agregó que *“la revisión del expediente simplemente lo vi en ese momento como lo que hago a diario que es visitar entidades públicas, sacar citas, reunirme con asesores, con funcionarios, entonces simplemente fue una labor operativa donde revisé un expediente y no me tomó más diez minutos hacerlo y posteriormente informarle a mi jefe para que designara su abogado de confianza”³¹*.

³⁰ Visto en el índice 34 del radicado nro. 11001-03-15-000-2023-01705-00 en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial Samai.

³¹ Ibidem.



(iii) La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que un congresista puede incurrir de manera indirecta en una indebida destinación de dineros públicos cuando a los funcionarios que conforman su UTL les encarga el desarrollo de actividades que no corresponden a una naturaleza legislativa³², y ello es así, porque el pago que recibe el funcionario de la UTL se justifica por el cumplimiento de funciones legislativas.

De conformidad con lo dicho, si bien la Sala advierte que es reprochable que el Congresista haya dado poder a una de las funcionarias que conforman su UTL para que se notificara de un asunto personal, también advierte que este hecho no comporta una indebida destinación de dineros públicos, por cuanto, conforme con lo probado en este proceso, no se advierte que a la abogada María Camila Rivera López se le haya encargado de manera reiterada o periódica el desarrollo de actividades de tipo personal en beneficio del congresista aquí acusado, o designado labores de esta misma naturaleza que ocuparan parte relevante de su horario laboral y, en consecuencia, se evidenciara o acreditara que dicha funcionaria no ha cumplido funciones de tipo legislativo que justificaran su retribución económica como miembro de la UTL.

En otras palabras, si bien es reprochable que el congresista haya conferido un poder para que una funcionaria de la UTL acuda a notificarse personalmente de un auto de apertura de una investigación disciplinaria que se adelanta en su contra, ello no configura una indebida destinación de dineros públicos, dado que no se probó que la servidora de la UTL haya dejado de atender las tareas propias de la función legislativa por las que percibe la contraprestación económica.

³² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de julio de 2015. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Expediente radicación nro. 11001 03 15 000 2012 01350 00.



3.2. El tráfico de influencias

El numeral quinto del artículo 183 de la Constitución Política establece que los congresistas perderán su investidura por tráfico de influencias debidamente comprobado. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que los requisitos para que se configure esta causal son los siguientes³³:

- i) Que la persona que ejerce la influencia ostente la calidad de Congresista.
- ii) Que se invoque esa calidad o condición ante el servidor público, ejerciéndose en todo caso un influjo síquico sobre éste, sin tener en consideración el orden jerárquico existente entre ambos.

Frente a este requisito, la jurisprudencia ha explicado que *"se haya ejercido "sobre el servidor un influjo síquico derivado de la condición de Congresista, es decir, que lo que se pretenda de aquél se consiga por la anteposición del cargo de Senador o Representante" (...)"³⁴*, precisando que *"el tráfico de influencias puede darse frente a cualquier servidor público sin consideración al orden jerárquico en que se encuentre"*³⁵.

- iii) Que se reciba, haga dar o prometer para sí o para un tercero dinero o dádiva, con las salvedades o excepciones previstas en la Ley 5 de 1992 en cuanto a las gestiones de los congresistas en favor de sus regiones. Sobre este elemento, la jurisprudencia ha señalado que *"el Congresista*

³³ Sobre los elementos para la configuración de la causal de pérdida de investidura por tráfico de influencias ver la sentencia proferida el 24 de abril de 2018 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P.: Carmelo Perdomo Cuéter. Expediente nro. 11001 0315 000 2017 01062 00.

³⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de mayo de 2014. C.P.: Enrique Gil Botero. Expediente nro. 11001 0315 000 2013 00865 00.

³⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de mayo de 2014. C.P.: Enrique Gil Botero. Expediente nro. 11001 0315 000 2013 00865 00.



bien puede solicitarle al servidor público un beneficio en dinero y/o dádiva para sí o para un tercero (...) conducta que implica una relación de doble envío, donde el Congresista solicita para recibirlo, darlo o prometerlo y consecuentemente el servidor público accede a ello. Sin embargo, la conducta se configura aun cuando el servidor público no accede, porque basta la simple solicitud”³⁶.

iv) Que el beneficio pretendido por el congresista provenga de un asunto que el servidor público se encuentre conociendo o haya de conocer, frente a lo cual la jurisprudencia ha señalado que “(...) el referido beneficio pretendido por el Congresista sea en dinero y/o dádivas, tenga su origen en un asunto en donde el servidor público sea o vaya a ser competente, es decir, que tenga o vaya a tener el conocimiento del mismo, razón justamente por la cual resulta abordado por el Congresista (...)”³⁷.

El solicitante, en el recurso de apelación, adujo que esta causal estaba configurada por cuanto “es obvio que si el demandado no fuera congresista y jefe de la UTL” la abogada María Camila Rivera López no hubiese aceptado “representarlo” ante la Procuraduría General de la Nación en el proceso disciplinario.

La Sala advierte que el solicitante, en el escrito de pérdida de investidura y en el recurso de apelación, omitió sustentar las razones por las cuales los elementos constitutivos de la causal están configurados, dado que el hecho de que el congresista sea el jefe de la UTL y una de las funcionarias se haya notificado del acto de apertura de la investigación disciplinaria conforme al poder conferido no permite tener por acreditados los supuestos de hecho de la causal.

³⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de noviembre de 2016. C.P. María Elizabeth García González. Expediente nro. 11001 0315 000 2015 01571 00.

³⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de noviembre de 2016. C.P. María Elizabeth García González. Expediente nro. 11001 0315 000 2015 01571 00.



En todo caso, de las pruebas obrantes en el proceso y de los supuestos de hecho invocados, tampoco se advierte un tráfico de influencias, dado que no se observa que el congresista, aprovechándose de su calidad, haya acudido ante un servidor público con el propósito de obtener un beneficio respecto de un asunto que por razón de su competencia deba conocer.

Por las razones aquí explicadas, sin ser necesario descender en otras consideraciones, será confirmada la sentencia proferida el 28 de julio de 2023 por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura número 19, al no estructurarse el elemento objetivo de las causales de pérdida de investidura invocadas por el solicitante.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 28 de julio de 2023 por la Sala Especial de Decisión de Pérdida de Investidura número 19, que **negó la pérdida de investidura** del senador de la República **JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO**, elegido para el período constitucional 2022-2026, según las razones explicadas en la parte motiva de esta decisión judicial.

SEGUNDO: Remitir copia de la presente providencia al presidente del Congreso de la República para su conocimiento. Por secretaría de la Corporación procédase de conformidad.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,



Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha³⁸.

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Consejero de Estado

Aclara voto

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Consejera de Estado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Consejero de Estado

Salva voto

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Consejero de Estado

Aclara voto

Ausente con excusa

MILTON CHAVES GARCÍA

Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ

ARGÜELLO

Consejera de Estado

Aclara voto

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Consejero de Estado

Aclara voto

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Consejero de Estado

Aclara voto

MARÍA ADRIANA MARÍN

Consejero de Estado

³⁸ "ARTÍCULO 2. Las Salas Especiales de Decisión de Pérdida de Investidura del Consejo de Estado conocerán en primera instancia de la pérdida de investidura de los congresistas a solicitud de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente o de cualquier ciudadano y por las causas establecidas en la Constitución. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo será competente para decidir el recurso de apelación frente a la sentencia de primera instancia, sin la participación de los magistrados que decidieron el fallo recurrido." (se destaca).



Radicación: 11001-03-15-000-2023-01705-01
Solicitante: Diego Vásquez Contreras

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Consejero de Estado

Ausente con excusa
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Consejero de Estado
Aclara voto

**JORGE EDISON PORTOCARRERO
BANGUERA**
Consejero de Estado

WILSON RAMOS GIRÓN
Consejero de Estado

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Consejero de Estado

Ausente con excusa
RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Aclara voto

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

Ausente con excusa
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Consejera de Estado

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